NOUVELLE FORMULE

LA LETTRE DU CADRE
TERRITORIAL

Décembre 2013 — N° 473

16 €



VILLE RICHE VILLE PAUVRE OÙ EN ÊTES-VOUS ?

JACQUES FOURNIER
Pour une économie des besoins

DÉCHARGE DE FONCTION :
6 mois, c'est 6 mois

ÉQUITÉ FISCALE

VILLE RICHE, VILLE PAUVRE OÙ EN ÊTES-VOUS ?

DOSSIER RÉALISÉ PAR **MARJOLAINE KOCH**

Ville riche ou ville de riches ?

À quels critères mesure-t-on qu'une ville est riche ? Il y a presque autant de réponses que de territoriaux interrogés...

La solidarité est-elle soluble dans la crise ?

Comment faire vivre la solidarité des territoires à l'heure de la crise et quand on doit en plus subir la suppression de la TP et le gel des dotations de l'État ?

Une ville riche, ça existe encore ?

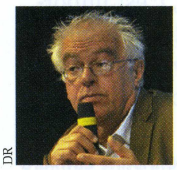
Riches ou pauvres, dans un contexte de crise, et même pour les riches, le seul levier pour avoir un peu d'oxygène est le partenariat avec les voisins.

À LA UNE

Pour certaines, on n'hésite pas une seconde : évidemment, c'est une ville riche ! À l'opposé, pas de doute sur les plus pauvres non plus. Mais entre les deux, un grand flou subsiste. À quoi mesure-t-on qu'une commune est réellement riche ou non ? Élus et cadres territoriaux se sont prêtés au jeu et se penchent sur la question. Le résultat ? Il y a quasiment autant de réponses que de personnes interrogées...

Laurent Davezies, Professeur au Cnam, titulaire de la chaire Économie et développement des territoires

Calculer le pouvoir d'achat territorialisé



DR

« Pour un économiste et pour la plupart des institutions, une ville riche est un territoire qui crée beaucoup de richesse, c'est-à-dire de la valeur ajoutée et du PIB. On peut aussi mesurer la richesse d'une ville au revenu de ses habitants. Mais la représentation qu'on a des villes riches et pauvres doit être très sérieusement modifiée car avec 100 € à Paris, j'achète beaucoup moins qu'à Clermont-Ferrand en service ou en bien. Enfin, troisième approche, une ville est riche ou pauvre du point de vue de ses budgets publics locaux. Une ville peut avoir un potentiel fiscal ou financier très important, mais être habitée par une population très pauvre. Ou l'inverse... »

« Une ville riche peut se passer de subventions »

« Ville riche ou ville de riches ? » s'interroge Ludovic Fonck, DGS de la ville de Roubaix. « Le débat est biaisé parce qu'on ne parvient pas à définir cette notion de richesse. Pourtant, c'est transversal à toutes les politiques publiques » estime Franck Claeys, directeur économie et finance territoriale de l'Association des maires des grandes villes de France. Pour Christophe Grébert, auteur du blog monputeaux.com et observateur privilégié d'une commune qui dispose d'un des budgets de fonctionnement les plus confortables de France, « une ville riche peut se passer de subventions. Le maire peut prendre une décision sur un coup de tête. » Olivier Landel, délégué général de l'Association des communautés urbaines de France, envisage la définition sous un autre angle : « une ville riche serait celle qui est parvenue à résoudre les problèmes de poches de pauvreté ». Avec cette définition, il n'y a presque pas une ville riche en France... « À Bondy, on attire des gens de villes plus huppées parce qu'il est



plus facile d'avoir une place en crèche » clame Ali Zahi, élu chargé des finances. Pour lui, « une ville riche est celle qui sait répondre aux besoins de sa population ».
Autant de définitions que de personnes interrogées, disait-on. Bien sûr, les valeurs généralement admises comme le potentiel fiscal reviennent souvent dans les réponses. Maire adjoint aux finances de Garches (92), Jean-Claude Reydel estime que « ce n'est pas la richesse de ses habitants, c'est la composition de la possibilité des ressources fiscales » qui compte. « Il y a des communes ayant des ressources importantes et une population riche comme Neuilly. Gennevilliers a une population moins riche mais des ressources industrielles et des bureaux. Châtenay-Malabry a une population pauvre et peu de ressources… tous les cas de figure existent. »

Marges de manœuvre

DGS de Vénissieux, Jean-Dominique Poncet place le curseur au niveau des marges de manœuvre : « la capacité d'autofinancement qu'on peut dégager annuellement est

Ce qui fera demain la richesse d'une ville sera plutôt la matière grise des habitants et des fonctionnaires territoriaux

importante. La durée d'endettement est un autre indicateur, ainsi que la qualité de la dette ». Pour lui, une ville riche sera celle qui « dispose des marges de manœuvre nécessaires pour faire face aux nouveaux enjeux », comme la réduction des dotations de l'État et les rythmes scolaires.
Si la question avait été posée trois ans plus tôt, parions que les réponses auraient été plus unanimes : la TP facilitait le classement des villes. Damien Guiget, DGS de Corenc et élu chargé des finances de Meylan, deux communes huppées de l'agglomération grenobloise, est frappé par la mutation en cours. « Au milieu des années 1980, jusque fin 1990, dès lors que l'on avait une activité économique sur un territoire, la ville et l'agglomération étaient riches et pouvaient mener un certain nombre de projets. Ce qui va faire la richesse d'une ville dans les années à venir sera plutôt la matière grise des habitants et des fonctionnaires territoriaux, pour imaginer de nouveaux modèles de service public et pour développer sa capacité à travailler avec ses voisins ». Tout reste à construire… ◆

FAITES PLUS AVEC MOINS

LA SOLIDARITÉ EST-ELLE SOLUBLE DANS LA CRISE ?

Comment faire vivre la solidarité des territoires à l'heure de la crise et quand on doit en plus subir la suppression de la TP et le gel des dotations de l'État.

La décentralisation, la suppression de la TP, l'arrivée du fonds de péréquation et le gel des dotations de l'État… faites plus avec moins ! Le mot d'ordre est implicite, mais comment, dans ce climat, parvenir à être solidaire ? Et à quel niveau cette solidarité doit-elle intervenir ?

Le fonds de péréquation (FPIC) promettait de redistribuer des fonds aux communes les plus pauvres. L'intention est louable, mais sa mise en œuvre soulève de nombreuses questions. Le mode de prélèvement et de répartition est-il bien pensé ? Pour le délégué général de l'Acuf, Olivier Landel, la réponse est non. « Le problème, c'est qu'on a conçu des modalités de calcul sans prendre la peine de définir précisément ce que l'on voulait corriger. Alors forcément, on vise à côté. »

Compétitif tout seul ou ensemble ?

D'autant plus que le gel des dotations de l'État rend les prélèvements plus douloureux, pour certaines villes aux contraintes budgétaires déjà fortes. Jean-Claude Reydel, le maire adjoint aux finances de Garches, se trouve dans cette situation ambiguë propre aux villes résidentielles : des recettes faibles, un budget de fonctionnement de 26 millions d'euros pour 18 000 habitants et une contribution à apporter au FPIC. Sa petite communauté de communes de trois villes va contribuer à hauteur de plus de 2 millions d'euros pour 2013. « Il faut parvenir à donner le maximum à sa population tout en donnant au FPIC, l'équation n'est pas facile. On se demande si on ne paye pas pour une commune dispendieuse : on n'a aucune idée de l'utilisation qui sera faite de cet argent. »



© Chris Brignell - Fotolia.com

Franck Claeys, Directeur économie et finance territoriale de l'AMGVF

« Développer la solidarité intercommunale »


J. Millet

« L'an passé, le maire de Sevran a fait une grève de la faim pour demander plus de solidarité envers les villes en grande difficulté. Stéphane Gatignon a obtenu une réponse en partie à travers la mise en place d'une dotation. Moi, ça m'a mis un petit peu en colère, parce que Sevran est membre d'une communauté qui s'appelle Terre de France, réunissant Sevran, Villepinte et Tremblay. Or, Villepinte et Tremblay sont des communes qui se « partagent » une partie de l'aéroport de Roissy, ce qui leur procure des fonds les classant parmi les plus riches de France. Mais cette communauté n'existe que sur le papier. Elle n'a développé aucune politique de solidarité entre ses membres et ça, c'est scandaleux. Je trouve qu'il faut d'abord essayer de trouver des réponses de proximité avant d'aller frapper à la porte de Paris. »

Laurent Davezies, Professeur au Cnam, titulaire de la chaire Économie et développement des territoires

Métropole du Grand Lyon, la solidarité en question


DR

« Gérard Collomb et Michel Mercier ont décidé de couper le département du Rhône en deux. Les ressources du conseil général qui étaient prélevées dans la métropole lyonnaise n'iront plus dans les Monts du Lyonnais, donc on coupe un lien de solidarité. On peut penser que c'est gênant. Pourtant quand vous les mesurez, vous vous rendez compte que l'essentiel du mécanisme de redistribution entre communes riches et pauvres via le budget du conseil général est en fait lié à un tiers : l'État, par le bais du système des dotations. Qu'un département soit entier, coupé en deux ou en quatre, du point de vue des habitants, en termes de redistribution sociale, ce sera finalement à peu près équivalent. On n'est pas en train d'assister à un cataclysme en matière de solidarité, dans la mesure où il y a un très grand équilibre des situations sociales entre les deux territoires. Il y a une grande différenciation aussi, il y a beaucoup de riches à Lyon, il y a aussi beaucoup de très pauvres ! Alors qu'on est sur des catégories beaucoup plus moyennes sur le reste du département. »

Dans les communes reversant des fonds au FPIC, la crainte est partagée. Le DGS de Corenc et maire adjoint de Meylan, Damien Guiguet, abonde dans ce sens : « sur le principe, bien entendu qu'on ne peut pas accepter qu'il y ait des territoires complètement à la dérive. Seulement si l'on va trop loin en déstabilisant les ressources d'une commune, est-ce qu'on ne va pas déstabiliser tout un territoire ? Sans marge de manœuvre, on ne peut plus investir, et je ne suis pas sûr que les économies réalisées ne se paieront pas en perte d'emplois ». Ludovic Fonck, DGS de la ville de Roubaix et bénéficiaire du FPIC, voit les choses autrement : « il faut éviter les décrochages. Une agglomération ne peut être compétitive que si l'ensemble de son territoire fonctionne bien. On doit être dans une logique de développement des quartiers les plus défavorisés pour qu'ils rebondissent vraiment, plutôt que de satisfaire tout le monde : plus les écarts se creusent, moins le « ciment » tient ».

« On n'a pas pris la peine de définir précisément ce que l'on voulait corriger. Alors forcément, on vise à côté »

Poupées russes

Pour faire tenir ce « ciment » social, certains estiment que l'exercice d'une solidarité de proximité devrait plutôt être encouragé. « Sur le principe des poupées russes » précise Franck Claeys, de l'AMGVF. « Ce n'est pas exactement ce qu'il se passe actuellement avec les mécanismes de péréquation mis en place ces dernières années : on continue de privilégier les instruments nationaux, de véritables usines à gaz ! » La péréquation qu'il appelle de ses vœux devrait d'abord corriger les inégalités de proximité, en encourageant le développement des solidarités locales et en pénalisant les collectivités qui refusent de jouer le jeu. « Dans un second temps, si tout le territoire est en difficulté comme à Amiens ou à Saint-Étienne, alors une solidarité nationale est tout à fait pertinente. » Pour qu'il y ait redistribution, il faut que les territoires les plus riches continuent de dégager du surplus pour financer les plus pauvres. Mais… si ces surplus venaient à disparaître ? ◆

JOUER COLLECTIF

UNE VILLE RICHE, ÇA EXISTE ENCORE ?

Riches ou pauvres, dans un contexte de crise, et même pour les riches, le seul levier pour avoir un peu d'oxygène est le partenariat avec les voisins.

Bien sûr, les extrêmes existeront toujours. Bien sûr, Puteaux et ses dépenses excessives font toujours les gros titres. Bien sûr, les villes dotées de centrales nucléaires filent bon train, sous le regard envieux des voisines. Les villes riches sont encore nombreuses. Pourtant, leur train de vie a lui aussi a changé. Et plus qu'un inconvénient, il se pourrait bien que ce soit un avantage provoquant des retombées positives pour toutes les collectivités, riches ou pauvres. Car dorénavant, il faut se serrer les coudes et envisager les investissements, le service public local autrement.

En Isère, Meylan et sa « Zirst », vaste zone d'activité florissante (aujourd'hui Inovallée), était le fleuron de l'économie grenobloise.

« On se retrouve dans une situation où certaines villes dites riches ont des patrimoines qu'elles peinent à financer »

Mais les règles ont changé, notamment avec la suppression de la TP, et les finances de la ville ont subi le contrecoup. « Cette masse financière existe toujours, même si elle est rabotée : les dotations de compensation sont incomparables » précise Damien Guiget, adjoint au maire de Meylan. Les années 1980 ont été marquées par l'expansion de la ville, qui s'est dotée de gymnases, structures de petite enfance, bibliothèques… mais aujourd'hui, « tout ce qui a été fait après la décentralisation arrive en fin de vie. On se retrouve dans une situation où certaines villes dites riches ont des patrimoines qu'elles peinent à financer ». Les ressources de la ville connaissent un léger tassement alors même que ces équipements demandent de l'entretien et que les



© RomanenkoAlexey - Fotolia.com

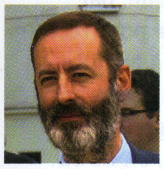
compétences ou réformes nouvelles induisent des coûts supplémentaires aux collectivités, sans contrepartie de la part de l'État.

Réfléchir de manière plus collective

Ce changement de donne a été le point de départ de la réflexion de Damien Guiguet. D'une part, il pose la question d'une rationalisation des services ressources. « À l'échelle d'une agglomération, est-ce que cela a du sens d'avoir autant de services marché que de communes ? Que l'édition des fiches de paie soit faite en interne ? On peut décliner cela à l'infini, pour l'informatique, la téléphonie… le privé fait cela depuis des décennies. » Mais il s'attaque aussi au modèle actuel de service public : « On va devoir se mettre à la mutualisation et réfléchir de manière plus collective ». À l'opposé de l'échiquier, depuis sa ville de banlieue parisienne qu'est Bondy, l'élu aux finances Ali Zahi a entamé le même cheminement : « L'avenir est au regroupement, il est fini le temps où chaque ville voulait disposer de sa piscine, son cinéma, son conservatoire… L'intérêt de l'intercommunalité est là. Parmi les quatre ressources que sont l'État, les dotations, les subventions et l'emprunt, le seul levier qui permettrait d'obtenir un peu d'oxygène est le partenariat avec les voisins ». Le tout est de définir, pour chaque service, quel est le périmètre pertinent. « Il ne sera pas le même pour les transports que pour l'habitat ou les crèches » précise Damien Guiguet. « L'usager préférerait certainement des conventions pour obtenir une place en crèche près de son lieu de travail. Il faut que l'on se mette à penser nos politiques publiques en s'adaptant au mode de vie de nos populations. »
Pour Olivier Landel, délégué général de l'Acuf, un changement culturel s'opère au niveau des communautés urbaines. « Elles se sont bâties sur de grands services urbains à vocation technique, (mener des politiques sociales territorialisées ne va pas de soi). Mais de plus en plus, elles pensent que le volet social est indispensable. » On dit que ce n'est qu'au pied du mur que l'on prend des décisions radicales… l'adage semble se confirmer. ◆

Christophe Grébert, Auteur du blog monputeaux.com et candidat aux élections municipales à Puteaux

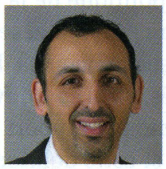
« Quand on est riche, on peut tout se permettre »


© Ville de Puteaux

« On a organisé une décentralisation dans les années 1980 sans organiser de contre-pouvoirs suffisamment solides. On a ouvert les conseils municipaux à l'opposition, mais les élus sont souvent bénévoles, ils n'ont pas de secrétariat et sont obligés de passer par le maire pour avoir une information sur l'administration et les projets. Quand les chambres régionales des comptes se penchent sur une affaire, leur action aboutit généralement à peu de chose. Les préfets, qui devraient aussi assurer un contrôle sur les dépenses, ne tiennent pas réellement leur rôle. Je l'ai vu de multiples fois à Puteaux. Le conservatoire de musique de Puteaux a coûté 53 millions d'euros : avec du benchmarking, j'ai découvert que c'était 3 à 4 fois plus que dans d'autres villes. Qu'est-ce qui justifie un tel montant ? J'ai interpellé le ministère de la Culture qui a subventionné cet ouvrage à hauteur d'1 million d'euros (par le biais de la Drac). On m'a répondu « la commune est autonome, elle fait ce qu'elle veut ». Quand on est riche on peut tout se permettre, mais il faut mettre des critères et de la transparence. »

Ali Zahi, Élu chargé des finances à Bondy et vice-président de la CA « Est ensemble »

Un conservatoire = un an de masse salariale


DR

« J'étais à une conférence où l'intervenant donnait l'exemple d'un conservatoire à Puteaux à 70 millions d'euros (N.D.L.R. : en fait, 65 millions d'euros avec l'aménagement du parking et des espaces verts). C'est exactement mon budget de fonctionnement ! Avec cette somme je finance ma masse salariale, 1200 agents, pendant un an, auquel vous ajoutez l'électricité, le nettoyage, la voirie, l'entretien des écoles, centres sociaux, stades, conservatoire, bibliothèque… Je fais tout avec ce budget-là pour 54 000 habitants ! Entre Est et Ouest parisien, la différence est criante. Quand vous devez faire la même chose que le voisin mais avec des moyens bien moindres, c'est frustrant. »


DR

Monique Pinçon-Charlot, sociologue, ancienne directrice de recherche au CNRS,

L'ŒIL DU CHERCHEUR

« POUR LES BOURGEOIS, UNE VILLE RICHE EST UNE VILLE OÙ L'ON SE RETROUVE ENTRE SOI »

La politique de la ville ou politique de la mixité sociale et du bien vivre ensemble, se fait à la faveur des classes moyennes

Comment définiriez-vous une ville riche ?

C'est une ville où il y a une certaine qualité de vie à partir d'indicateurs objectifs : une densité raisonnable, une aération avec des espaces verts, des espaces publics attrayants, des services publics, des commerces et où la circulation est relativement fluide. Il y a aussi des indicateurs subjectifs qui sont le bien vivre ensemble, un aspect très relatif. Pour les grands bourgeois, une ville riche est une ville où l'on se retrouve entre soi ; c'est prouvé statistiquement par nos travaux de 1989. L'être humain préfère être avec des gens qui lui ressemblent, je pense que c'est valable pour toutes les catégories sociales.

Est-ce pour cela que vous êtes plutôt critique sur les projets de mixité sociale ?

L'évaluation que je mène avec Michel Pinçon depuis trente ans est très mitigée, dans la mesure où l'on se rend compte que toute cette politique anti-ségrégative, dite politique de la ville ou politique de la mixité sociale et du bien vivre ensemble, se fait plutôt à la faveur des classes moyennes. Dans des espaces ségrégués, elles se trouvent en position dominante par rapport aux autres catégories sociales et cette domination rajoute encore de la violence symbolique. Par exemple, Michel Pinçon a été conduit à faire une évaluation au Sillon de Bretagne de Saint-Herblain, ce grand ensemble de 900 logements avec 3 600 habitants. Dix ans après sa construction, la ségrégation sociale a repris ses droits. Les cadres moyens et cadres supérieurs se sont finalement regroupés dans les logements les plus agréables de cet ensemble d'un seul tenant. Les ailes donnent directement sur les grandes pelouses, c'est plus agréable pour les enfants ; en revanche, la grande tour avec des ascenseurs toujours en panne, avec une concentration beaucoup plus forte, n'héberge que des travailleurs immigrés ou des familles extrêmement modestes.

Vous abordez aussi le problème des logements sociaux coincés dans des endroits improbables comme à Marne-la-Coquette…

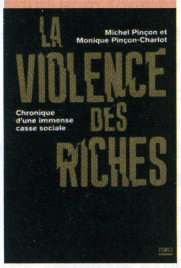
C'est incroyablement violent. Je vous invite à faire la petite promenade, on marche depuis le parc de Saint-Cloud, une ville très agréable, et quand on finit avec ces petites maisons au-dessus de l'autoroute et collées à la voie ferrée, on se dit que c'est quand même un mépris de classe incroyable…

Les élus répondent qu'il y a des raisons financières : le prix du foncier, la disponibilité des terrains…

Dès qu'il s'agit des gens modestes, tous les problèmes s'accumulent, alors que, par ailleurs, il n'y a aucun problème pour recouvrir l'avenue Charles de Gaulle à Neuilly, on se bat pour ça. Nanterre ne sera pas concernée : ce sont des immigrés, des gens qui habitent des logements sociaux, on ne va quand même pas dépenser de l'argent pour « ça » ! ◆

À LIRE

La Violence des riches, avec Michel Pinçon, paru dans la collection Zones aux Éditions de la Découverte.



SUR LE WEB

RÉAGISSEZ SUR LE FIL !
Partagez votre expérience et donnez votre avis sur Twitter : @Lettre_du_cadre