

# LES POLITIQUES D'AGGLOMÉRATION RÉDUISENT-ELLES LES INÉGALITÉS SOCIO-SPATIALES ?

**Gilles PINSON** est professeur de science politique, enseignant à Sciences Po Bordeaux et Sciences Po Paris et chercheur au sein du Centre Emile Durkheim. Il codirige la revue en ligne Métropoles (<http://metropoles.revues.org/>). Ses travaux portent sur la et les politique(s) urbaine(s), sur la gouvernance urbaine et métropolitaine et sur les transformations des rapports entre États et villes.



**Deborah GALIMBERTI**, diplômée en économie de l'Università Bocconi de Milan, est ATER (attachée temporaire à l'enseignement et la recherche) en science politique à Sciences Po Lyon. Elle achève une thèse intitulée : « Le territoire compétitif : politiques de développement économique, acteurs et modes de gouvernance dans les régions urbaines de Lyon et Milan (1970–2010) », préparée à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne, au sein du laboratoire Triangle UMR 5206.



**Rémi DORMOIS**, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts et docteur en science politique, travaille comme chef du service habitat à la direction départementale des territoires de la Loire. Ses travaux portent sur les coalitions d'acteurs publics et privés à l'œuvre dans le gouvernement des villes.



*Pendant longtemps, les communes membres de la Communauté urbaine se sont trouvées en compétition pour attirer et conserver les activités économiques afin de maximiser les retombées en termes de fiscalité locale. Le passage à la Taxe Professionnelle Unique au début des années 2000 a alors constitué une véritable avancée : adossée à un nouveau partage de la ressource fiscale, la politique de développement économique du Grand Lyon devient un levier de solidarité territoriale. Rappelant cet incontestable acquis, Gilles Pinson, Deborah Galimberti et Rémi Dormois, tous trois chercheurs en science politique, soulignent cependant que la lutte contre les inégalités socio-spatiales gagnerait à constituer un objectif opérationnel de la politique économique d'agglomération.*

En France comme ailleurs, les espaces métropolitains deviennent des enjeux centraux du débat politique mais aussi scientifique. Géographes, économistes, sociologues et politistes s'engagent dans des débats sur l'importance réelle de la politique et des politiques métropolitaines (ou intercommunales pour employer le label autochtone) et sur le poids respectif des enjeux de compétitivité et de redistribution dans ces politiques. Il semble de plus en plus difficile de nier le fait que la France est en train de vivre une « révolution intercommunale », pour reprendre les termes de Borraz et Le Galès<sup>1</sup>. En dehors de la –notable– exception de la région parisienne, cette révolution est surtout visible dans les grandes capitales régionales. Elle bouscule

l'équilibre des pouvoirs, laissant aux communes des compétences résiduelles et concentrant la capacité d'action dans les mains d'une poignée de « grands élus » et de technocrates métropolitains<sup>2</sup>. Elle voit émerger une capacité d'intervention sur une gamme de plus en plus vaste de domaines. Cette capacité d'intervention se nourrit d'un déficit démocratique congénital que ni les élus locaux ni le législateur ne semblent pressés de corriger, sans doute convaincus du fait que l'installation des rituels de l'affrontement démocratique dans les arènes intercommunales gripperait la vertueuse mécanique du consensus communautaire.

Mais si l'on met ce problème démocratique de côté, que peut-on dire de l'orientation des poli-

1. Borraz, O., Le Galès, P. (2005). « France : the intermunicipal revolution » in B. Denters et L. Rose (dir.) *Comparing Local Governance. Trends and developments*, Houndsmill, Taylor & Francis, p. 12-28.

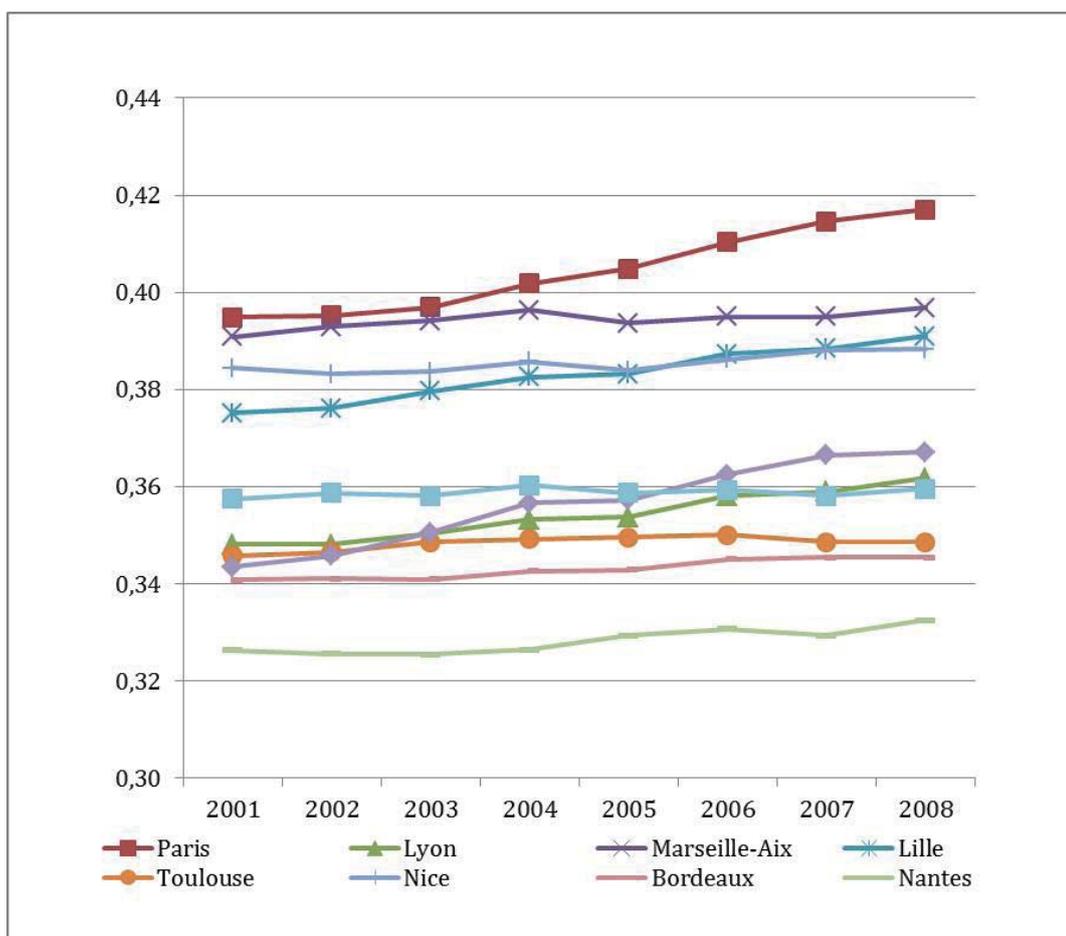
2. Pinson, G. (2010). Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques. *Territoires 2040* (DATAR), (1), 65-69.

tiques d'agglomération ? Sont-elles surdéterminées par les enjeux de compétition territoriale ou contribuent-elles aussi à la réduction des inégalités socio-spatiales à l'échelle métropolitaine ? Il faut en effet rappeler qu'une des justifications de la coopération intercommunale est la lutte contre les disparités territoriales au sein des métropoles. La loi Chevènement de 1999, qui a largement contribué à la relance de l'intercommunalité en France, voyait dans ces disparités la cause principale de la situation des quartiers en difficulté. L'intercommunalité faisait ainsi office rien moins que d'une stratégie anti-ghetto. Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous prendrons ici l'exemple du Grand Lyon que nous confronterons à d'autres agglomérations en France et ailleurs<sup>3</sup>.

### Des inégalités des revenus croissantes partiellement compensées par les transferts

Un constat s'impose d'abord. Les inégalités de revenus –mesurées par le coefficient de Gini<sup>4</sup> – entre les ménages au sein des aires urbaines françaises, si elles sont beaucoup moins élevées que dans les aires métropolitaines nord-américaines, connaissent une croissance régulière. Lyon fait partie des aires urbaines, avec Paris, Lille ou encore Strasbourg, dans lesquelles cette croissance est la plus nette. Les scores moins élevés de Bordeaux, Toulouse ou encore Nantes laissent penser que la part de l'économie privée ou productive, par opposition aux économies publiques ou résidentielles, et la concentration de fonctions et d'emplois métropolitains sont aujourd'hui un moteur de la croissance des inégalités.

Les inégalités de revenus dans dix aires urbaines françaises (indice de Gini)



Source : Insee, revenus fiscaux localisés des ménages par « unités de consommation »(UC)

3. Les résultats présentés ici proviennent de deux enquêtes : la première a porté sur les « régimes d'égalité spatiale » des métropoles françaises et a été conduite dans le cadre de l'International Metropolitan Observatory coordonné par Jefferey Sellers de l'Université de Californie du Sud ; la seconde s'est intéressée à la manière dont s'opéraient l'articulation entre les politiques de compétition et les politiques de solidarités dans 5 métropoles européennes (Manchester, Copenhague, Munich, Lyon, Milan et Barcelone) et a été coordonnée par Costanzo Ranci du Politecnico di Milan.

4. L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite ; il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible. En raison de la disponibilité des données détaillées localisées nous avons considéré les inégalités de revenus fiscaux par unités de consommation, avant impôts et transferts. Ces revenus ne correspondent pas au niveau de vie, exprimé par le revenu disponible, car elles ne tiennent pas compte des effets de prestations sociales (telles que le RSA, allocation familiales et du prélèvement des impôts directs (impôts sur le revenu et taxe d'habitation).

Si l'on met de côté Paris et si l'on compare l'agglomération de Lyon à Lille, Bordeaux et Nantes, la capitale rhodanienne est celle où le revenu fiscal moyen par unité de consommation est le plus élevé mais où l'on observe également les plus grandes disparités de revenus<sup>5</sup>. À Lyon, les disparités entre ménages se doublent de fortes disparités entre communes, là encore plus nettes que dans les métropoles de l'Ouest ou même qu'à Lille par exemple. Ce qui frappe aussi dans le cas lyonnais, c'est que les communes périphériques riches le sont beaucoup plus que leurs homologues bordelaises et nantaises. Surtout, on compte dans le Grand Lyon beaucoup de petites communes à faible densité avec des revenus moyens très élevés, ce qui n'est pas sans rappeler le phénomène de fuite vers la périphérie des classes moyennes et supérieures qu'ont subi les villes nord-américaines. Il convient toutefois de noter que la pauvreté « sociale » de bon nombre de communes populaires de l'Est (et du Sud) lyonnais est parfois compensée par une certaine richesse « économique » et donc « fiscale » liées à la présence sur leur sol de l'essentiel de l'appareil productif, et surtout manufacturier et logistique, de la métropole. Cette relative richesse fiscale, qui contraste avec le sort de bon nombre de municipalités nord-américaines accueillant les populations les plus fragiles, a toujours permis à ces communes de compenser par leurs politiques publiques et leurs dépenses les situations de précarité des populations qu'elles accueillent.

Les politiques du Grand Lyon permettent-elles de compenser ces situations d'inégalités ? La réponse à cette question est compliquée car elle nécessiterait d'opérer une recension exhaustive des transferts financiers entre les communes et la communauté urbaine et de la localisation des investissements faits par cette dernière dans les différentes communes. Néanmoins, un certain nombre d'indices peuvent être mobilisés pour construire un début de réponse. Il est notamment un levier très discret à travers lequel l'intercommunalité semble en mesure de compenser, même si c'est dans une infime proportion, la croissance des inégalités entre les communes et leurs populations. Ce levier, ce sont les transferts financiers opérés entre les structures intercommunales et les communes. Historiquement en France, ce sont toujours les transferts de l'État, et notamment de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), qui ont eu un effet pé-

rérateur. Encore aujourd'hui, notre étude sur les métropoles françaises montre une corrélation nette entre le montant moyen de DGF par habitant et la pauvreté sociale et économique de la commune. Toutefois, ces dernières années, un contexte de réduction globale des transferts de l'État fait perdre à ceux-ci leur caractère redistributeur. Ce sont donc désormais les transferts intercommunaux qui semblent prendre le relais. À Lyon, la communautarisation de feu la taxe professionnelle a conduit à la création de dotations de compensation destinées à ne pas trop pénaliser les communes qui bénéficiaient jusqu'alors largement de cette taxe. La mise en place de la Dotation de Solidarité Communautaire et de l'Allocation Territoriale de Compensation a ainsi pu produire des effets redistributeurs entre 2000 et 2007. Le calcul de ces dotations tenait compte du niveau du revenu fiscal moyen des ménages de la commune. Il est aujourd'hui encore difficile de dire si la perturbation induite par la suppression de la taxe professionnelle a permis de maintenir cette dynamique.

### **Au-delà du boosterisme : réconcilier intervention économique et sociale à travers une politique d'agglomération pour l'emploi.**

L'intercommunalité a été historiquement justifiée par deux principaux motifs : rationaliser (l'offre de services urbains à une échelle permettant de faire des économies d'échelle) et redistribuer (par la fiscalité, les finances et les investissements). Plus récemment, ce sont d'autres leitmotivs qui ont été brandis : se développer, attirer, rayonner, etc. Pour le dire autrement, la compétition territoriale s'est invitée dans le débat et la coopération intercommunale est devenue un moyen d'atteindre la taille critique pour exister et pour mettre en commun des ressources permettant de doter la métropole d'équipements de prestige et de politiques propres à attirer les investisseurs et les « talents ». Cet agenda « *boosterist* » que l'on retrouve aujourd'hui dans les agglomérations de gauche comme de droite est souvent justifié par un argument typique du raisonnement néolibéral : les « *trickle down effects* » ou « effets de ruissellement ». Pour définir cet élément de rhétorique, laissons la parole à un acteur des politiques urbaines marseillaises : « pour faire vivre les maigres, il faut attirer les dodus ». On peut d'emblée douter de l'effica-

5. Ces disparités persistent dans le temps et sont particulièrement frappantes. Si le revenu médian des communes au sein de la communauté urbaine est égal à 24.000 euros, certaines communes de l'est lyonnais présentent un revenu médian égal à la moitié de ce score, et certaines communes de l'ouest par des revenus médians 1,5 fois plus élevé. En considérant les valeurs moyennes (qui ne tiennent pas compte de la distribution au sein de la commune), l'écart est encore plus net avec une valeur minimum à Vaulx-en-Velin de 13.500 €, contre un maximum de 53.000 € pour Saint-Didier-au-Mont-d'Or.

citée d'une politique qui a inspiré bon nombre de gouvernements nationaux sans faire véritablement ses preuves. Mais regardons de plus près, toujours à partir du cas du Grand Lyon. La communauté urbaine est clairement devenue un acteur clé du développement économique en s'armant de politiques de marketing et de branding, d'accompagnement des projets d'investissement, de politiques foncières et immobilières en direction des entreprises. Mais ce qui frappe lorsque l'on étudie les politiques économiques du Grand Lyon et lorsqu'on les compare avec celles de ses homologues européens, c'est à la fois leur ambition mais également leur caractère très dualiste. En effet, ces politiques sont marquées par une nette césure entre deux « *policy communities* », l'une travaillant essentiellement sur les filières à forte valeur ajoutée (services aux entreprises, biotech, industries créatives), l'autre à l'insertion par l'économique. La première est incarnée par la Direction générale du développement économique et international et est peuplée d'acteurs sensibles aux impératifs des entreprises et parfois issus de leurs rangs ; la seconde, localisée au sein de la Direction générale du développement urbain, est davantage une émanation des réseaux de la Politique de la Ville. C'est clairement le premier réseau, davantage en ligne avec l'impératif de compétitivité au cœur des politiques du Grand Lyon, qui domine le second. Au final, on a affaire à une politique « en tâche de léopard » qui peine à embrasser l'ensemble du monde et des processus économiques. On peut y voir le produit d'une répartition des compétences, ou pour mieux le dire d'une absence de répartition des compétences, qui tend aujourd'hui en France à morceler l'action économique des pouvoirs publics. Les agglomérations investissent l'économique en fonction du bloc de compétences traditionnel des communes. Du coup, leur action est marquée par un tropisme immobilier ou social. Elles ne sont pas en mesure de développer une politique globale de développement qui prendrait en compte les questions d'emploi, de formation, de transfert technologique car ces compétences relèvent des domaines de compétences à la fois de l'État et de la Région. En résulte une politique un peu schizophrène qui, d'un côté, fait de l'agglomération un champ de jeu pour des secteurs à très haute valeur ajoutée mais qui créent au final peu d'emploi pour les personnes peu ou pas qualifiées et, de l'autre, tente de créer un maigre

filet de protection pour les laissés pour compte de la ville tertiaire, créative et hi-tech. Ceci dit, les choses ont récemment évolué. Le Grand Lyon a développé, en toute discrétion, une préoccupation pour les emplois industriels et s'est employé à tenter de sauver des implantations génératrices d'emplois manufacturiers (Bosch, Fagor). Un service Économie sociale et solidaire a été créé au sein de la Direction générale du développement économique et international. Par ailleurs, un intérêt pour les « emplois intermédiaires » semble se faire jour. Le Grand Lyon tente d'anticiper les délocalisations d'administrations publiques génératrices de ce type d'emplois et développe une politique de soutien aux ETI (Entreprises de taille intermédiaire) elles aussi pourvoyeuses d'emplois correctement qualifiés et rémunérés. Enfin, certains vice-présidents et conseillers communautaires ont souhaité que soit lancé un débat d'agglomération sur l'emploi. Toutefois, il s'agit pour l'instant d'évolutions éparses, en dehors d'une feuille de route partagée pour la gestion et la stabilisation de l'emploi sur le territoire. La pérennité de ces évolutions reste suspendue à deux réalités d'airain, l'une relevant de l'échelle locale, l'autre du contexte national. La première réalité c'est que l'oligarchie communautaire reste attachée à une vision post-industrielle et élitiste qui la conduit à ne considérer que les activités relevant de l'économie de la connaissance, de la création et de l'*entertainment*, et dans laquelle la manufacture, les populations peu formées et la « qualité » des emplois (leur stabilité et leur niveau de salaire) n'ont que peu de place. La seconde réalité c'est celle d'une compétence « emploi » (formation, protection sociale, conventions collectives) qui est aujourd'hui écartelée entre une Région qui n'en maîtrise qu'une partie et un État central qui rechigne à déléguer définitivement ce qui lui reste de compétences. Mais au-delà des questions de répartition des compétences, l'enjeu reste avant tout politique. Les élites lyonnaises ont cherché depuis les années 1970 à s'émanciper du statut de « *second city* » en construisant un appareil rhétorique et politique tout entier orientés vers l'attractivité et la compétitivité du territoire<sup>6</sup> qui est loin d'avoir résolu les problèmes d'inégalités sociale, économique et spatiale au sein de l'agglomération. La création de la métropole et l'absorption de la compétence action sociale du département constitue une opportunité pour remettre à sa juste place

6. Jouve, B. (2009) « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc » in Boino, Paul (dir.). Lyon la production de la ville. Marseille : Parenthèses.

cet agenda de compétitivité et pour replacer les enjeux d'emploi et de développement social au cœur de la politique du Grand Lyon. Il n'y aura pas de match retour entre les villes globales et les « métropoles intermédiaires »<sup>7</sup> et Lyon restera durablement membre de cette deuxième classe. Il n'y a là aucune malédiction mais au contraire une opportunité pour inventer un modèle de « *second city* » socialement équitable, spatialement équilibrée et, de ce fait même, économiquement performante.



---

7. L'Insee a récemment souligné que si depuis 1982 une redistribution des fonctions métropolitaines s'est opérée au profit des capitales régionales, cela n'avait été nullement suffisant pour remettre en cause la primauté de la capitale. Cf. Van Puymbroeck C., Reynard, R. (2010), « Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », Insee Première, n°1278, février.