

TABLE RONDE N°4

LA SECESSION MÉTROPOLITAINE. ANALYSE COMPARÉE FRANCO/NORD-AMERICAINE

Bernard JOUVE, Université du Québec à Montréal
Emmanuel NÉGRIER, CNRS– CEPEL, Université de Montpellier

INTRODUCTION

La littérature sur les villes globales, la métropolisation et les recompositions de l'Etat moderne, ... fait florès ces dernières années. Il semble en effet que les transformations majeures du politique – que l'on songe aux nouvelles relations centre/périphérie, à l'émergence de nouveaux cadres de l'action publique, aux revendications en faveur de davantage de participation « citoyenne », à la place des aires urbaines dans la transition vers un régime d'accumulation post-fordiste... – s'opèrent essentiellement dans les villes. Cette situation explique certainement le succès de la gouvernance urbaine qui permet de synthétiser en une notion un ensemble de processus très différents.

Pour conceptualiser ces transformations, on fait également de plus en plus référence à la problématique du changement d'échelle afin d'analyser les processus qui conduisent à modifier la forme de l'Etat, à reconfigurer les relations entre les niveaux de gouvernement, à changer les rôles, les registres de légitimité des acteurs et des institutions impliquées dans des politiques publiques de plus en plus partenariales. Ce débat fait en quelque sorte écho à un autre débat qui se développe depuis une dizaine d'années dans la littérature anglophone autour de la notion de *political rescaling* (réétalonnage politique).

Cette littérature se construit à partir d'une critique de la capacité des Etats à détenir le monopole de la régulation des sociétés modernes et surtout sur l'analyse de la reconfiguration des relations entre les Etats et les grandes métropoles sur fond de mondialisation. N. Brenner est sans conteste l'auteur qui propose actuellement la meilleure synthèse de ces travaux très marqués par une lecture néo-marxiste des politiques urbaines. Celle-ci insiste sur le fait que, durant les années 1990, les Etats européens ont fait le choix de s'adapter à la mondialisation et à ses contraintes en « jouant » sur la compétitivité des métropoles, au détriment des espaces non urbains (Brenner, 2004).

La thèse des villes entrepreneuriales n'est pas en soi pas très nouvelle. On la trouve présente dès la fin des années 1980 chez D. Harvey (Harvey, 1989) ou encore E. Swyngedouw (Swyngedouw, 1989). L'une des principales contributions de N. Brenner est de montrer comment en « jouant » sur les échelles de régulation de l'économie, les Etats européens ont changé le contenu de leurs politiques et, pour reprendre la typologie proposée par B. Jessop, ont progressivement tourné le dos au « Keynesian Welfare National State » pour s'orienter vers le « Schumpeterian workfare post-national regime » (Jessop, 2000). Cette approche est parfaitement adaptée à l'analyse de la transformation de l'Etat-providence en Europe et du virage néolibéral.

Un autre pan de la littérature anglophone sur le réétalonnage politique n'adhère pas à cette perspective très marquée par l'économie politique. Il considère que ces processus sont aussi très fortement influencés par les dynamiques de relation entre groupes sociaux qui ont pour résultat de modifier les échelles de la régulation politique (MacLeod et Goodwin, 1999; Marston, 2000; Gough, 2004), notamment au niveau des villes. L'un des principaux intérêts de cette perspective est de réintroduire, dans l'analyse, le politique et les mouvements sociaux, tels que le mouvement féministe (Masson, 2005) ou les mouvements gays et lesbiens (Rosenthal, 1996; Haider-Markel *et al.*, 2000). On trouve un excellent éventail de ce type d'approche dans la revue *Political Geography*, très largement ouverte aux non géographes et qui est une revue de sciences sociales au sens large. Ainsi, E. Swyngedouw, très influencé par les travaux de D. Harvey et de H. Lefebvre sur la production de l'espace, rompt avec une lecture uniquement marquée par l'économie politique. Il affirmait, en 1997, que « la priorité politique et théorique ne s'appuie jamais sur une seule échelle, mais plutôt sur le processus à travers lequel certaines échelles spécifiques sont (re)construites » (Swyngedouw, 1997: 141). On trouve cette perspective dans plusieurs séries de travaux (Delaney et Leitner, 1997 ; Martin *et al.* 2003). Pour E. McCann, « l'échelle est tout sauf neutre. Elle est un cadre discursif utilisé par des intérêts en compétition pour définir ou redéfinir l'allocation de pouvoir local et l'envergure territoriale de politiques et régulations spécifiques » (McCann, 2003: 160).

Par rapport à la littérature francophone, très influencée par la science politique et qui accorde une place essentielle aux acteurs politiques et à l'Etat dans les dynamiques de changement d'échelle (Caillosse 1994), ce que N. Smith appelle le « *jumping of scales* » (Smith, 1993) est abordée dans une perspective plus sociologique et critique dans la littérature anglophone. On en trouve un très bon exemple dans les écrits radicaux de E. Jonas selon lequel les changements d'échelle constituent « un processus conduit par des affrontements entre classes, ethnies, genres et cultures » (Jonas, 1994: 258).

C'est à partir de cette grille d'analyse que nous entendons traiter de la question des dynamiques sécessionnistes dans les métropoles nord-américaines et françaises. Ces dernières années, le nombre de travaux sur les dynamiques institutionnelles des métropoles a connu une véritable explosion numérique. Que ce soit en Amérique du Nord à travers les travaux sur le nouveau régionalisme ou en France sur l'intercommunalité, de très nombreux auteurs insistent sur la dynamique des relations engagées à travers la mise en place d'institutions d'agglomération, sur la possibilité de voir émerger un niveau de gouvernement à part entière (Le Saout 2000), modifiant le contenu des politiques urbaines (Négrier 2005), transformant les registres de légitimité des élus, voire générant le bien commun (Faure 2002). Dans le même temps, les sociologues attirent notre attention sur les très nettes tendances à la fragmentation des sociétés urbaines, à l'exacerbation des disparités sociales (Maurin 2004) et à l'émergence d'un « urbanisme

affinitaire » pour parler comme J. Donzelot, à propos, en 1999, de l'extension du phénomène des *gated communities*: « La ville éclate ainsi, comme les nations se balkanisent, par l'effet d'une logique qui porte chacun à ne plus subir le préjudice économique, sécuritaire, éducatif qu'entraîne la proximité avec ceux qui n'ont pas les mêmes avantages que soi. Tel est actuellement, le problème de la ville. Il repose la question des termes de l'échange social pour qu'existe un partage de l'espace » (Donzelot, 1999: 88). Cette perception des mouvements qui affectent l'urbain, qui ne craint pas de se référer, en creux, à un certain âge d'or de l'intégration urbaine dont les bases méritent d'être discutés (Donzelot 2004), thématise la fin d'un « cycle vertueux » pour l'urbanité du vieux continent (Le Galès 2005), dont une partie de l'argument suggère un rapprochement entre les tendances nord-américaines et européennes.

Le propos de cette communication est doublement comparatif. Sa première dimension est d'examiner, en Amérique du Nord et en France, la diversité des mouvements « sécessionnistes », soit ceux qui, à partir d'une échelle gouvernementale (les municipalités) ou infra-gouvernementale (un quartier), décident de s'extraire des institutions municipales et/ou des institutions d'agglomération pour se doter de leurs propres institutions. Même si ce processus est très loin encore de représenter un phénomène de grande ampleur, il illustre cependant certaines des dynamiques pathogènes qui limitent les métropoles dans leur capacité à « faire société ». On peut considérer ces dynamiques sécessionnistes dans une relative continuité vis-à-vis des logiques prévalant à la construction des *gated communities*. Elles ont pour enjeu la maîtrise de l'échelle spatiale de la régulation politique et sont alimentées par plusieurs motivations : des logiques politiques autour d'enjeux de *leadership*, des revendications identitaires, des préoccupations fiscales et des intérêts de classe. La comparaison entre l'Amérique du Nord et la France permet de montrer que le cadre institutionnel influe sur les modalités de traitement de ces dynamiques, sur leur légitimité et que l'analyse des « bricolages territorialisés des politiques publiques » doit non seulement intégrer une dimension procédurale (s'intéressant à la dynamique des relations multi-niveaux) mais également substantive (qui se focalise sur les ressorts sociologiques de l'action publique et ses effets sur l'organisation du politique). La seconde dimension de l'analyse comparée est de revenir, sur la base de cette lecture empirique, sur les différences qui, sur une même question, opposent les approches anglo-saxonnes et françaises. Sans fétichiser les nationalismes disciplinaires, chaque univers étant lui-même traversé par d'intenses débats sur la question métropolitaine, il reste intéressant de montrer le lien qui va de la diversité empirique aux divergences d'analyse, et les bénéfices mutuels qu'une confrontation des courants pourrait permettre d'escompter.

Nous allons commencer par analyser les dynamiques métropolitaines dans leur diversité, au sein des trois espaces : Etats-Unis, Canada et France. C'est ensuite que nous examinerons les conditions au travers desquelles la « sécession » est possible, à partir de l'analyse des cadres juridiques et de l'étendue du phénomène dans les trois espaces. Cette seconde partie nous permettra de rendre compte des convergences et différences qui existent entre eux. Elle nous autorisera à conclure sur l'analyse comparée de la (ou des) sécession(s) métropolitaine(s).

1. LES DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES : VUE GÉNÉRALE

Comme cela est généralement la règle dans les régimes fédéraux, l'organisation administrative du pouvoir local n'est pas du ressort du fédéral aux Etats-Unis et au Canada mais des Etats fédérés. Pour autant, si l'on dresse un bilan des dynamiques institutionnelles de ces dix dernières années, force est de constater que l'action des Etats fédérés sur les structures municipales a été très différente. En effet, les trois Provinces canadiennes concentrant les trois principales métropoles ont décidé de mettre en place des structures métropolitaines (le *Vancouver Regional District*, le *Greater Toronto Services Board* et la Communauté Métropolitaine de Montréal). Ces trois institutions ont connu des succès très variés : le *Greater Toronto Services Board* a été supprimé alors que le *Vancouver Regional District* et la Communauté Métropolitaine de Montréal sont des institutions très fragiles et controversées (Sancton, 2001). Surtout, deux des trois métropoles canadiennes (Montréal et Toronto) ont connu des vagues de fusions municipales de grande ampleur. Par comparaison, si le débat sur la nécessité de créer une nouvelle dynamique institutionnelle à l'échelle des métropoles des Etats-Unis a connu un succès médiatique important, c'est pourtant l'immobilisme qui a prévalu : les grandes villes des Etats-Unis continuant d'être extrêmement fragmentées entre des dizaines de communes et de *special districts* monofonctionnels (Stephens et Winkstrom, 2000).

Dans le cas français, c'est à l'État que l'on doit l'initiative générale quant à la création de structures de coopération métropolitaine. En plus d'un siècle de vie municipale démocratique (Borraz et Négrier 2005), le paysage français s'est considérablement complexifié, par l'essor, parallèlement aux collectivités locales, de plusieurs milliers de structures fonctionnelles de coopération (19000 syndicats à vocation unique, multiples, mixtes, établissements publics divers, pour 36700 communes). Après avoir cherché, en vain, à opérer une fusion des communes dans les années 1970 (De Kervasdoué et alii ...), l'État s'est orienté vers la stimulation de la coopération intercommunale. Après les lois de décentralisation des années 1980, deux tentatives ont connu des succès très variables. La première, en 1992, visait à renforcer la coopération par la création d'institutions (communautés de communes et communautés de ville) auxquelles des incitations fiscales étaient accordées. Dans le monde rural, elle a donné naissance à quelques centaines de structures, plus ou moins dynamiques, auxquelles se sont ajoutés les nouveaux territoires de projet créés par la loi de 1995 sur les pays, modifiée en 1999. Dans le monde urbain, la loi de 1992 s'est soldée par un échec massif, les élus préférant, en dépit des incitations fiscales, conserver leurs structures fonctionnelles à géométrie variable (districts urbains et syndicats). C'est dans les années 2000, à la faveur d'un nouveau cadre légèrement différent, que l'essor de l'intercommunalité urbaine s'est réellement produit. Derrière un succès global, qui semblerait conforter l'image d'une France fidèle à sa tradition jacobine et centraliste, ce processus montre de multiples foyers de différenciation territoriale, qui la rend plus aisément comparable à d'autres réalités occidentales.

C'est donc l'hypothèse d'une forte prégnance des diversités constitutionnelles qui est donc ici soumise à examen critique. Il y est question des modèles métropolitains (au plan institutionnel) ainsi que des acteurs clefs de leur développement, à l'intérieur des frontières de coopération ou de fusion comme dans l'univers des relations entre niveaux gouvernementaux.

1.1. Le nouveau régionalisme aux Etats-Unis : une renaissance timide

Le renouveau d'intérêt pour les institutions métropolitaines aux Etats-Unis dans les années 1990 peut paraître bien timide en regard des implications concrètes et du nombre d'institutions effectivement créés. Si la plupart des régions métropolitaines se sont dotées d'organismes de promotion et que d'autres ont opté pour la mise en place de procédures de partage de la taxe foncière (qui est la principale source de revenu des municipalités), par contre on ne note pas de réalisations majeures allant dans le sens de la réduction de la fragmentation institutionnelle. Le pouvoir local aux Etats-Unis reste toujours très morcelé en 36000 communes, 3040 comtés et 34683 *special districts* (le nombre de ces derniers ayant pratiquement triplé entre les années 1950 et 1990). Pour autant, le thème du nouveau régionalisme a fait l'objet d'un investissement rhétorique très important qui, en ce sens, rompt avec l'héritage de la révolution conservatrice engagée sous les deux mandats de Ronald Reagan qui avait conduit à instaurer le procès de l'Etat et de toute forme de régulation institutionnelle.

Le thème du nouveau régionalisme a été essentiellement porté par trois types d'acteurs (Champagne, 2002) : des universitaires, des experts et des représentants d'organisations nationales et régionales qui ont utilisé principalement trois registres pour tenter d'imposer un nouvel ordre territorial métropolitain.

En premier lieu, il s'agissait de mettre de l'avant l'interdépendance entre les différentes composantes des régions urbaines dans le cadre d'une approche systémique tentant de montrer, statistiques à l'appui (Savitch *et al.*, 1993), la nature des liens entre les communes centres et les banlieues et surtout la capacité d'entraînement des centres villes prospères sur l'ensemble des agglomérations. Ce premier argument vise essentiellement à remettre en question une représentation largement ancrée parmi les élites politiques locales, surtout en banlieue, selon laquelle la compétition avec les centres-villes et les autres municipalités constitue la clé de tout développement.

En deuxième lieu, cette même logique de la compétition est également intégrée par les « nouveaux réformateurs » mais l'échelle globale. On voit dans les années 1990 fleurir une littérature (Peirce *et al.*, 1993; Barnes et Ledebur, 1998) montrant que la mondialisation induit des bouleversements dans la hiérarchie des villes et que la compétition n'est plus interne à une agglomération ou même un Etat mais bien internationale. Le nouveau régionalisme vante donc les mérites de la coopération métropolitaine pour faire face à cette nouvelle donne économique.

Enfin, la question de la viabilité et de l'efficacité des solutions constitue le troisième argument pour justifier les réformes. Les problèmes liés à l'étalement urbain, à la planification des transports et plus fondamentalement la ségrégation sociale et raciale ne peuvent être traités qu'à l'échelle métropolitaine pour des auteurs comme (Rusk, 1993; Orfield, 1997). L'argument porte d'autant plus qu'il est formulé peu de temps après que plusieurs grandes métropoles (Miami, Los Angeles, ...) aient été frappées par des émeutes urbaines particulièrement violentes au début des années 1990 occasionnant des dizaines de morts et des milliards de dollars de dégâts.

Ce discours réformateur et prônant à la fois rationalité décisionnelle, compétitivité économique et justice sociale et protection de l'environnement ne sera pas traduit dans les faits par une vague d'institutionnalisation comparable à ce que les Etats-Unis avaient connu dans les années 1960-

1970 avec la création des *Regional Planning Commissions* et des *Councils of government*. Il est vrai que ces institutions avaient été largement portées par des subventions fédérales. Dans les années 1990, le déficit budgétaire laissé par les années Reagan et la politique d'assainissement lancée par Bill Clinton rendaient impossibles le lancement d'une telle politique fédérale. Il est vrai également que le réaligement idéologique du parti démocrate vers le centre et l'intérêt à l'endroit de la classe moyenne blanche suburbaine, traditionnellement conservatrice, a représenté également une limite et une contradiction de l'agenda politique de Bill Clinton dans son traitement de la question urbaine qui, aux Etats-Unis, se confondait jusqu'à récemment avec la question raciale (Rusk, 2003; Savitch et Vogel, 2005).

1.2. *Les fusions canadiennes*

Parmi les éléments qui distinguent les villes canadiennes et des Etats-Unis figure en bonne place la différence en termes d'autonomie par rapport au niveau de gouvernement juridiquement en charge des affaires municipales : les Provinces et les Etats fédérés. En effet, les villes canadiennes sont, pour reprendre une expression largement consacrée, des « créatures provinciales » qui doivent composer avec des autorités de tutelle très influentes et qui les conçoivent souvent comme de simples exécutants ou démembrements. D'un strict point de vue juridique, il n'y a pas, comme c'est le cas aux Etats-Unis, de chartes municipales élaborées par les acteurs politiques de la scène politique locale. De tels documents existent bien mais sont le produit de l'activité législative des Provinces. Deux types de facteurs ont été avancés pour expliquer cette différence dans l'organisation du pouvoir local : d'une part, le système parlementaire prévalant dans les Provinces canadiennes renforcerait le poids de l'exécutif dans ses relations avec le local et, d'autre part, pour des raisons historiques (poids de l'héritage esclavagiste) et culturelles (le local étant le creuset de la démocratie aux Etats-Unis), les enjeux locaux auraient un statut plus important pour la société civile des Etats-Unis (Sancton, 2001). Cette dépendance très forte des municipalités canadiennes, quelle que soit leur nature, par rapport aux exécutifs provinciaux a pour conséquence de lier intégralement le sort des structures municipales aux agendas politiques et partisans provinciaux.

C'est ce qui explique que durant les années 1990 et au début des années 2000, plusieurs Provinces aient fait le choix des fusions comme à Toronto, Ottawa, Hamilton et London en Ontario, Halifax en Nouvelle Ecosse, Québec et Montréal au Québec. Les « grandes villes » des Prairies centrales n'ont pas été touchées dans la mesure où leurs limites juridiques incluent entre 70% et 95% de la population métropolitaine (cas de Calgary, Edmonton, Winnipeg). Il n'est que Vancouver où la solution des fusions imposées n'ait pas été déclinée et où la Province ait fait le choix de la coopération entre municipalités afin de créer un gouvernement métropolitain fédérant 23 communes (Collin *et al.*, 2002).

Du fait de leur poids démographique respectif, ce sont les réformes de Toronto (2.4 millions d'habitants) et de Montréal (1.8 million d'habitants) qui ont le plus retenu l'attention des analystes de la chose locale au Canada. Parmi les leçons à retenir de ces deux processus, on peut clairement identifier la fin du clivage partisan entre conservateurs et réformateurs en ce qui

concerne le type de solution institutionnelle à retenir (Keil, 1998). En effet, dirigées par des partis politiques antagonistes (conservateurs en Ontario et sociaux démocrates au Québec), les deux Provinces ont fait un même choix : les fusions municipales. Dans les deux cas, ce choix radical, qui a soulevé de nombreuses controverses et des oppositions farouches, s'explique par l'intégration de cette solution dans un ensemble de mesures plus générales ayant pour objectif de réduire les dépenses publiques. Dans le cas de Montréal, cette logique dominante se trouve également complétée par la variable linguistique et le « traitement » particulier réservé à la communauté anglophone de Montréal par le Parti Québécois alors au gouvernement provincial.

La première réforme, celle de Toronto, a eu lieu en 1997 alors que les Conservateurs étaient au pouvoir au niveau provincial et que le gouvernement de M. Harris entendait mener sa « révolution du bon sens ». Succédant à un gouvernement situé à gauche sur l'échiquier politique canadien, les conservateurs se sont rapidement attaqués à la taille de l'Etat après avoir fait la promesse électorale de diminuer de 30% la pression fiscale sur les contribuables tout en ramenant le déficit public à zéro. M. Harris commença par couper dans les systèmes de sécurité sociale et d'éducation. Ces réformes affectèrent les relations entre la province et les municipalités, qui sont partiellement responsables du financement de ces deux secteurs. Suite aux nombreuses politiques de réalignement fiscal entre la province et les municipalités, le gouvernement Harris en est venu à la fusion municipale entre les municipalités de Toronto, East York, North York, York et Etobicoke afin de faire faire assumer par la nouvelle municipalité une partie des conséquences budgétaires de ses choix. Cette solution avait également « l'avantage » politique de heurter de plein fouet la coalition progressiste en place depuis les années 1950 au sein de la mairie de Toronto et à intégrer dans la nouvelle structure municipale des élus de banlieue conservateurs. A ce jour, la coalition progressiste ne s'est toujours pas remise de cette fusion qui lui a fait perdre le pouvoir municipal (Boudreau et Keil, 2004).

La réforme de Montréal s'est effectuée sur ce même registre de remise en question de l'Etat providence, particulièrement fort au Québec et d'assainissement des comptes publics. Il s'agit de l'une des conséquences du sommet sur l'économie et l'emploi du Québec rassemblant l'Etat québécois et les acteurs sociaux, mené sous la houlette du gouvernement péquiste de L. Bouchard en 1996 et qui allaient déboucher sur le vote de la Loi interdisant tout déficit budgétaire pour la Province de Québec. Ce choix, appuyé par deux des trois centrales syndicales, allait avoir des conséquences majeures sur l'organisation du réseau de la santé publique (16000 postes d'infirmières non renouvelés), sur la solidarité intergénérationnelle (renégociation à la baisse des conditions d'embauche des nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi) et sur l'organisation municipale des principales villes du Québec. En effet, la solution aux problèmes chroniques de fiscalité des villes centres des agglomérations québécoises allait conduire à trouver des solutions avant tout locales en mutualisant les ressources fiscales des municipalités ; les transferts budgétaires en provenance de la Province étant impossibles. Prenant exemple sur la fusion des municipalités imposée par le gouvernement conservateur de Mike Harris en Ontario, le gouvernement péquiste faisait voter le 20 décembre 2000 la Loi 170 « portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais ». Malgré une forte mobilisation des élus et des habitants des communes périphériques, principalement de la partie occidentale de l'île de Montréal très majoritairement anglophone, la Loi 170 allait être appliquée dès le 1^{er} janvier 2002, juste avant les élections municipales. Sans que l'argument n'ait jamais été utilisé ouvertement dans le débat public, le fait que la mobilisation contre la Loi 170 ait été essentiellement le fait d'anglophones habitant les

communes cossues de la banlieue Ouest de Montréal et bastions traditionnels du Parti Libéral, apparaissant pour l'occasion comme un groupe social refusant d'assumer la solidarité avec une municipalité de Montréal majoritairement francophone et concentrant les poches de pauvreté urbaine¹, a été un élément crucial de la réforme. Incluse de force par le Parti Québécois dans une administration municipale montréalaise contrôlée historiquement par les francophones, la communauté anglophone allait faire pression sur le Parti Libéral du Québec pour qu'il s'engage à revenir sur cette décision durant la campagne pour les élections provinciales de 2003.

1.3. Les intercommunalités en France

Le nouveau dispositif mis en place par la loi de juillet 1999, dite Loi Chevènement, ne diffère que peu du précédent, même s'il confie aux préfets, représentants de l'État dans chaque département, la possibilité d'imposer à certaines communes de faire partie, contre leur gré, d'un regroupement (communauté de communes, d'agglomération et communauté urbaine). Pourtant, le succès de la formule s'est fait en apparence spectaculaire : 2300 communautés de communes, 162 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines ont été créées ou renforcées. Si ce mouvement donne lieu à d'importants changements d'échelle, il ne s'agit certes pas des mêmes échelles urbaines. Les principales communautés d'agglomération comptent deux à trois centaines de milliers d'habitants, tandis que quelques communautés urbaines seulement (Bordeaux, Lyon, Marseille, Lille, Nantes et Strasbourg principalement) atteignent ou dépassent les 500 000 habitants. Dans les structures métropolitaines françaises, le dispositif alterne les éléments directifs et d'incitation. Au titre des premières, l'identification de compétences obligatoires (aménagement de l'espace, zonages économiques, habitat et politique de la ville), la possibilité de regroupements en partie forcés, l'obligation de mutualiser la ressource fiscale sur le territoire (la Taxe Professionnelle Unique sur les entreprises). Au titre des secondes on trouve la relative souplesse dans la définition concrète des compétences (par le vote, local, d'un critère d'intérêt communautaire), une série de compétences optionnelles (gestions de l'eau, de l'assainissement, de la lutte contre la pollution, de la voirie, des sports ou de la culture), et une relative liberté confiée aux instances locales de définir leur régime représentatif. En six ans, plus de 120000 agents ont été transférés du niveau municipal vers l'administration communautaire. Les budgets d'agglomération dépassent désormais, et parfois largement (comme à Lyon ou Montpellier par exemple) le budget de la ville-centre... Ce sont désormais les « trous » de la coopération urbaine (exemple : Valence) qui font aujourd'hui figure d'incongruité dans un paysage français jadis marqué du sceau de l'esprit communal de clocher.

Cependant, ce mouvement comporte de multiples facteurs de différenciation, comme en témoigne, par exemple, la grande disparité dans le nombre de communes associées à l'institution communautaire : 87 à Lille, 8 à Brest, par exemple. La mise en œuvre réelle des politiques publiques dont la vocation communautaire n'était pas contestable (l'aménagement territorial, la gestion de grands équipements structurants ou des transports, par exemple), montre une même

¹ 33% des élèves de la Commission Scolaire de Montréal vivent dans des familles dont les revenus sont en deçà du seuil de pauvreté, tel que défini par Statistique Canada

diversité. On peut encore la repérer en examinant la nature des régimes politiques qui se mettent aujourd'hui en place, tant en matière de leadership politique (consensualiste en général, mais parfois majoritaire, voire conflictuel) que de dynamique spatiale (centralisation de la gouverne métropolitaine / déconcentration autour de nouveaux pôles intra-métropolitains) ou de transferts de compétences.

L'étude d'une série d'agglomérations nous conduit, d'ores et déjà, à mettre en évidence quatre types de gouvernement métropolitain :

1° *l'agglomération cosmétique*, dont le pseudo caractère intégré ne résiste pas à l'examen de l'intégration réelle de ses compétences. Dans ce cas de figure, l'institution métropolitaine, attirée par les perspectives fiscales et financières, a répondu à l'injonction gouvernementale. Mais elle se révèle incapable d'imposer réellement sa marque territoriale par le biais de politiques publiques, ou par l'utilisation de mécanismes d'aménagement de l'espace. Cette formule, où le consensus entre rivaux entrave le développement institutionnel, pourrait à terme se révéler coûteuse, si la progression des Coefficients d'Intégration Fiscale, qui fondent les dotations de l'État, demeurait lettre morte.

2° *la confédération fantôme*, où le poids du niveau municipal se transfère à celui de l'institution communautaire. Dans ce cas, le bureau des maires dispose, en marge du Conseil communautaire, d'un véritable pouvoir de *veto* sur la progression de la coopération intercommunale. Chaque commune calcule étroitement le retour à son profit des mannes communautaires, à l'image de la stratégie de Margaret Thatcher pour l'Union européenne : *I want my money back*. On peut rêver meilleure perspective de développement intégré, solidaire et rayonnant pour la métropole.

3° *la fédération sélective*, où la progression de l'intégration communautaire va de pair avec la neutralisation de certains enjeux pourtant « communs ». Il en est ainsi de la culture, thème souvent considéré à la fois comme stratégique en soi, mais compétence devant demeurer d'essence municipale. Il y est affaire de querelles symboliques, de coûts supposés excessifs des équipements culturels. Mais il s'agit aussi d'un secteur dont la densité associative révèle, avec le sport, un caractère de réservoir électoral, difficilement partageable, dès lors, politiquement.

4° *la super-municipalité*, où le parachèvement des accords de base va de pair avec une vocation généraliste de l'institution. Dans ce cas, encore très rare en France, l'institution métropolitaine devient le cœur financier, stratégique et quotidien du projet urbain. Cette centralité s'impose en interne, et s'affirme à l'extérieur, dans les partenariats public-public et public-privé. Nous ne disposons que d'indicateurs fragmentaires d'une telle évolution, lorsque les budgets communautaires, les effectifs des agglomérations pulvérisent ceux des villes-centre voire des Conseils régionaux, aussi confortés soient-ils par les nouvelles compétences décentralisées.

L'Etat joue plusieurs rôles à la fois dans ce concert nouveau. Aux termes de la loi elle-même, il a manié la carotte (l'incitation fiscale) et le bâton (la capacité du préfet à imposer à des communes récalcitrantes d'intégrer un périmètre de coopération). En cinq ans, la carotte a été quelque peu grignotée, le pouvoir du préfet s'est émoussé, beaucoup plus dépendant d'un jeu politique local qu'on l'imaginait, tout en étant sensible à l'évolution des orientations politiques centrales. C'est de cette ambivalence de l'État, dans son jeu avec les intérêts municipaux (les structures représentatives des agglomérations, des grandes villes, des conseils généraux, des petites et

moyennes communes) que vont émerger des formules visant à autoriser la sécession métropolitaine, dans un cadre particulier que nous examinerons dans la partie suivante.

La comparaison des dynamiques métropolitaines aux Etats-Unis, Canada et France suggère donc plusieurs différences capitales qui sont autant de défis à l'analyse comparée. Nous allons nous limiter à deux variables.

La première réside dans le rapport à la ressource stratégique, qui oppose les USA et le Canada à la France. Cette ressource est principalement dans les mains des niveaux municipaux, qui doivent tirer des taxes, foncières essentiellement, l'essentiel de leurs revenus. Il est donc logique que la fusion soit l'une des voies de dépassements des contraintes financières, afin d'élargir l'assiette commune de perception. Dans le cas français, au contraire, les finances locales sont le produit de multiples sources qui proviennent de l'impôt local, mais aussi et surtout de dotations de l'État et d'autres niveaux d'action publique. Dans ce cas, la solution de la coopération intercommunale apparaît comme une voie médiane, certes sous-optimale par rapport à la fusion, mais économiquement soutenable, par une réorientation de certaines logiques de dotation (bonification, incitations, etc...).

La seconde dimension tient à la vigueur et à l'intensité des relations entre niveaux de gouvernement. Ici, ce sont le Canada et la France qui s'opposent aux Etats-Unis. Pour les premiers, les questions communale et métropolitaine sont directement liées aux politiques des niveaux supérieurs que sont l'État en France (les autres niveaux étant affectés sans avoir de réelle « politique » urbaine à jouer, contrairement à l'Espagne) et le niveau provincial au Canada. Pour les Etats-Unis, au contraire, la capacité fédérale ou des États fédérés à « constituer » le fait institutionnel métropolitain est beaucoup plus limitée. C'est pourquoi la thématique développementaliste est beaucoup moins institutionnelle que socio-économique, comme le montre bien le recours à la notion de néo-régionalisme.

Il s'agit là de réalités distinctes, qui trament en partie les mouvements qui affectent les conditions de la solidarité métropolitaine, de celle qui passe par l'institutionnalisation à cette qui s'oriente vers un développementalisme économique. Ce sont elles qui affrontent les tendances au rejet à l'égard des fusions ou des grandes municipalités, en Amérique du Nord, et à la sortie des institutions de coopération, en France, dont la comparaison est l'objet de la partie suivante.

2. LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET LES PHÉNOMÈNES DE REJET

Les dynamiques municipales sécessionnistes s'intègrent donc dans des contextes institutionnels, des configurations territoriales et des relations intergouvernementales très différentes. Dans le cas de Los Angeles, les revendications sécessionnistes de la fin des années 1990 étaient le fait de certains quartiers (San Fernando Valley, Hollywood) souhaitaient créer de nouvelles municipalités. Dans le cas de Montréal et de Toronto, les revendications ont été essentiellement

portées par d'anciennes communes (la commune-centre à Toronto, certaines communes périphériques à Montréal) intégrées dans les nouvelles villes fusionnées.

Dans le cas français, la sécession existe également à l'intérieur de certaines communes. Mais elle se révèle marginale, depuis que quelques centaines de municipalités ont obtenu, au début des années 1980, de défusionner (après avoir fusionné dans le cadre de la loi de 1971). Le refus d'intégrer le périmètre d'une institution communautaire est une contrainte récurrente de la question métropolitaine française, mais elle a changé de sens à compter de la loi Chevènement, qui comportait la possibilité d'intégrations « forcées ». Elle a donc impliqué une certaine sophistication des stratégies de contournement des objectifs. L'une d'entre elles passe par la création de communautés de communes aux portes des villes, dans le but d'éviter la coopération avec la ville-centre, en privilégiant des regroupements affinitaires en zone périurbaine. Une autre réside dans une reconstitution financière des frontières internes entre communes par le jeu, hyperconfédéral, sur les ressources fiscales communes (comme la Dotation de solidarité communautaire²). La permanence de cet esprit de sécession métropolitaine a également conduit à certaines modifications législatives, qui sont lourdes de sens quant à l'évolution des politiques de l'État sur ce thème. Ces changements ont eu pour conséquence des velléités de sortie de communautés, dont toutes n'ont pas été couronnées de succès non plus.

Ce sont elles que nous allons analyser ici. Après avoir examiné les règles juridiques retenues pour « canaliser » ces revendications sécessionnistes, nous comparerons les dynamiques sociales et politiques qui les portent. L'hypothèse soumise à validation est la suivante : peut-on prétendre à une équivalence entre l'*opting out* métropolitain tel qu'il se révèle à l'échelle des individus et groupes sociaux vis-à-vis des villes-centre et la sécession institutionnelle, qui se révèle à l'échelle de quartiers ou municipalités vis-à-vis des structures métropolitaines ?

2.1. *Les formes de sécession : cadre juridique et dynamiques d'exit ?*

Le mouvement sécessionniste à Los Angeles est alimenté par un courant libéral très présent aux Etats-Unis qui reconnaît aux individus le droit moral et économique des individus à remettre en question leur appartenance à une institution municipale à partir du moment où elle ne satisfait pas à leur critère d'exigence de qualité dans la fourniture de services publics ou qu'ils la considèrent inefficaces et trop coûteuse (Boudreau et Keil, 2001). L'histoire même du gouvernement local repose sur cet impératif qui conduit les individus, à partir de leur propre décision, à se doter d'institutions municipales, ou à vouloir s'en extraire pour constituer de nouvelles institutions. On est donc très loin du modèle canadien ou français où les institutions municipales sont historiquement des démembrements de l'Etat. La logique de production des institutions est ascendante dans le cas des Etats-Unis, elle est descendante dans les cas canadien et français. Cela engendre bien entendu un rapport aux institutions très différent.

² le travail systématique sur la politique des Communautés d'agglomération en matière de dotation de solidarité communautaire est en cours.

La législation californienne sur les procédures de sécession a évolué au cours du temps. Une première loi votée en 1977 en réaction aux tentatives sécessionnistes dans la ville de San José laissait le dossier aux mains des élus locaux et leur donnait la possibilité d'opposer leur veto à toute pétition organisée par des électeurs mécontents. La loi de 1997, résultat de la mobilisation d'habitants de certains quartiers de la ville de Los Angeles, allait assouplir cette règle en ayant recours au principe de la double majorité dans deux référendum à la fois à l'échelle de la ville et à l'échelle du quartier souhaitant se séparer institutionnellement. La loi de 1997 pose également que la tenue d'un référendum doit être demandé par un moins 20% du corps électoral des quartiers sécessionnistes. Pour faire face à ces dynamiques, l'ancien maire de Los Angeles, Richard Riordan, a réformé la Charte municipale de la ville qui datait de 1925 et l'a soumis au vote populaire pour approbation. Même si le taux de participation a été très bas, la nouvelle Charte a été acceptée à 60%. Le contenu de la nouvelle Charte entendait répondre aux attentes des sécessionnistes qui critiquaient la sur-administration et la centralisation du processus décisionnel. Pour pallier ce problème, la nouvelle Charte entrée en vigueur en 2000 a instauré des Conseils de quartier qui sont créés à l'initiative des habitants. Ces derniers en déterminent les limites et le fonctionnement. Une assemblée de conseil de quartier se tient une fois par année. Ces institutions n'ont qu'un pouvoir de recommandation et ressemblent plus à des associations qu'à de réelles structures politiques. Elles sont coordonnées par la municipalité ville via le *Department of Neighborhood Empowerment*, qui fournit l'assistance technique, légale, les informations sur les dossiers d'actualité. De plus, la mairie centrale a décentralisé vers ces nouvelles instances l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; ces deux avancées n'ayant pas découragé les sécessionnistes à poursuivre leurs efforts. Le 5 novembre 2002, les électeurs de la municipalité de Los Angeles ont été appelés à se prononcer par voie référendaire sur la possibilité de procéder à la sécession de deux secteurs du territoire municipal : San Fernando Valley, (45 % de la superficie de la municipalité de Los Angeles et 36 % de la population totale, soit 1,35 million sur 3,7 millions au total) et Hollywood, à la fois moins peuplé (183 000 habitants) et moins étendu (4 % de la superficie municipale). Le référendum sur l'autonomisation politique de la Vallée, a reçu l'appui d'une majorité très faible des votants dans la Vallée San Fernando même (51 %) et seulement un tiers des scrutins à l'échelle de la municipalité. Le référendum sur l'autonomie d'Hollywood n'a pas recueilli la majorité localement (69 % de « non »), l'opposition à l'échelle de la municipalité étant encore plus marquée (74 %). (Boudreau *et al.*, 2004).

La fenêtre d'opportunité en vue de défusionner la ville de Toronto ne s'est jamais ouverte ; l'opposition des habitants de l'ancienne municipalité de Toronto n'ayant pas réussi à construire une coalition avec d'autres acteurs politiques locaux ou provinciaux et ainsi retourner le rapport de force vis-à-vis du gouvernement provincial.

La situation est tout autre à Montréal où les libéraux élus aux élections provinciales de 2003 ont effectivement tenu leur engagement d'organiser des référendums dans les anciennes municipalités fusionnées en 2002 pour donner naissance à une municipalité composée de 28 arrondissements. Le recours même aux référendums a été fortement critiqué par les opposants au « démembrement », selon l'expression retenue dans le texte référendaire soumis au corps électoral en 2004. L'un des arguments était que l'exécutif provincial ne pouvait se défaire de sa compétence juridique en matière d'organisation municipale. À l'inverse, les libéraux ont justifié ces référendums au nom du respect de la démocratie locale qui, selon eux, avait été bafouée au moment du gouvernement péquiste ayant fusionné les municipalités selon une logique uniquement bureaucratique. Le dépôt de la Loi 9 en juin 2003 a encadré toutefois le processus de

défusions. Cette loi fixe en effet le cadre du processus référendaire et le devenir des institutions municipales en cas de défusion. Il est ainsi précisé que l'organisation de référendums ne pouvait avoir lieu que dans les anciennes municipalités dans lesquels au moins 10% des électeurs en feraient la demande par le biais de la signature de registres municipaux. De plus, les référendums prévus dans la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités devaient également satisfaire à deux exigences. La première étant de réunir la majorité absolue des voix exprimées par les électeurs uniquement au sein des anciennes municipalités fusionnées. En second lieu, cette majorité de voix exprimées devait également représenter au moins 35% des électeurs inscrits dans ces municipalités ; cette seconde condition étant comprises par les défusionnistes comme une trahison de la part du PLQ dans la mesure où elle rendait obligatoire une forte mobilisation du corps électoral. Dernière contrainte et non des moindres fixée par le gouvernement provincial à travers la Loi 75 de novembre 2003: la mise en place à l'échelle de l'ancienne municipalité de Montréal d'un Conseil d'Agglomération contrôlé par le maire de Montréal, doté d'un pouvoir de taxation et récupérant en moyenne les 2/3 des impôts des municipalités défusionnées afin d'honorer ses compétences en matière de police, d'alimentation en eau et de transports. De plus, comme à Los Angeles mais par le biais d'un processus juridique différent, la Charte de la ville de Montréal a été modifiée par le niveau provincial. L'idée était de satisfaire aux attentes des sécessionnistes en transférant davantage de responsabilités et de compétences aux arrondissements, au détriment de la mairie centrale. Autant d'éléments qui, pour l'exécutif provincial, devaient tempérer les revendications sécessionnistes mais qui faisaient cependant dire à l'ancien maire de la commune anglophone de Westmount, *leader* de la « cause défusionniste » : « je préfère encore une municipalité sans pouvoir que pas de municipalité du tout ». Les résultats de la signature des registres et de l'élection référendaire du 20 juin 2004 allaient lui donner raison : 15 des 28 municipalités fusionnées allaient en effet faire le choix de la sécession.

Dans le cas français, l'« héroïsme » du législateur de 1999, qui avait « osé » l'intégration forcée, n'a pas facilement passé l'épreuve du terrain. Selon cette règle, on aurait dû en effet compter une institution métropolitaine par aire urbaine. Nous avons non seulement vu, dans la première partie, qu'il n'en était rien ; mais encore a-t-on assisté à de véritables performances en matière de fragmentation communautaire et d'incohérence urbaine : trois communautés d'agglomération à Toulouse, quatre à Marseille, sans prendre en compte la partition du territoire d'Ile-de-France. La révision des ambitions initiales s'est donc d'abord produite par la pratique. Elle a pu entraîner un certain désarroi des préfets face à l'impossibilité politique où ils ont souvent été de faire jouer cet instrument directif auprès des communes les plus directement concernées (Négrier 2001a). Comme ce désarroi fut lui-même à géométrie variable, l'intervention de l'État devenait contradictoire à elle-même et productrice d'inégalités : selon les endroits, les préfets étaient « compréhensifs » alors qu'ailleurs ils s'opposaient plus frontalement aux égoïsmes municipaux. Plutôt que de renforcer les critères d'application de la loi, la nouvelle majorité politique, à partir de 2002, choisit de conforter la géométrie variable. Dans un second temps en effet, le législateur a progressivement pris en compte les difficultés de « forcer » le jeu de la coopération, en se faisant, sélectivement, le porte-parole d'intérêts territoriaux. Il a parfois mis sa compétence législative et générale au service de cas très spécifiques et localisés, comme en témoigne l'amendement Blanc de juillet 2003 (à la loi *Urbanisme et Habitat*), dont on peut vérifier qu'il ne s'applique pour l'essentiel qu'à Montpellier, où se situait la querelle dont le sénateur et ci-devant président du Conseil Régional, Jacques Blanc, était l'un des protagonistes.

Au travers de la loi du 13 août 2004 (Loi sur les *Libertés et Responsabilités Locales*), trois assouplissements ont encore été actés : la possibilité de mettre du personnel communal à disposition des Communautés pour l'exécution de compétences transférées à celles-ci ; la possibilité pour les communes de contribuer, par voie de fonds de concours, à l'exercice d'une politique communautaire ; la possibilité, pour les Régions ou départements qui héritent de nouvelles compétences, d'en déléguer la mise en œuvre aux institutions intercommunales. Tout ce mouvement revient sur l'idée d'un passage linéaire et tranché du niveau municipal à la politique communautaire, pour promouvoir au contraire, dans une phase qui peut n'être que transitoire, un entrecroisement toujours plus dense des compétences, des capacités et des ressources humaines et financières. Mais, surtout, la loi du 13 août 2004 comporte une nouvelle possibilité de sécession métropolitaine, pour un très court délai, et en faveur des communes ayant été intégrées contre leur gré aux structures intercommunales. Notons au passage que cette disposition revient sur l'une des innovations les plus « jacobines » de la Loi Chevènement (la coopération forcée), tout en confiant un certain pouvoir au préfet, qui décide d'accorder ou non son ticket de sortie à la commune désireuse de sortir du périmètre. Il le fait sans réelle autonomie, dans la mesure où, par une circulaire, le ministère de l'Intérieur enjoint expressément aux préfets de faire remonter au cabinet du ministre chacune des demandes de sécession.

Le résultat de ces deux assouplissements fut la demande de sortie exprimée par une vingtaine de communes, pour une dizaine de communautés d'agglomération, tandis qu'un nombre plus conséquent concernait les demandes d'autorisation de sortie de périmètres de communautés de communes (une vingtaine par an en moyenne). Ce sont ces demandes qui vont constituer notre panel d'étude, qu'elles aient ou non conduit à une sortie effective de l'institution métropolitaine.

Les évolutions institutionnelles ne sont pas sans intérêt comparatif. Dans les deux environnements fédéraux, l'implication des États n'est pas nulle, bien qu'elle soit assez différente. L'État de Californie est passé d'un cadre relativement contraignant pour toute sécession urbaine (d'un quartier vis-à-vis d'une municipalité) à une formule canalisant cette possibilité sans l'interdire. C'est ce canal qu'empruntent les mouvements sociaux, dont l'essence est, nous allons le voir plus loin, très spécifique au sein de l'ensemble urbain. L'évolution canadienne est toute autre, opposant le cas de Toronto, où la province ne modifie pas ses règles, à celui de Montréal, où la province les change par deux fois : une première fois en construisant de nouvelles entités par fusion dirigée, une seconde fois en concédant, comme en Californie, certaines fenêtres d'opportunité, sur la base de l'outil référendaire local. Le cas français illustre autrement cette valse-hésitation des États, ici en prenant le cas d'un État central. Après une première tentative de politique de fusions municipales, c'est la voie de la coopération qui est choisie. En cinq ans, le cadre, initialement dirigé et volontariste, s'est également émoussé, pour laisser la place à une canalisation des sorties, où l'outil référendaire n'est pas central. Ici, ce sont les élus locaux qui restent maîtres des enjeux de la solidarité institutionnelle urbaine, sous régulation préfectorale.

Si les cadres juridiques demeurent assez différents, témoignant de contrastes constitutionnels, ils sont confrontés, selon des évolutions plus convergentes, à des vellétés d'*opting out* comparables. Tout l'enjeu de la dernière partie réside donc dans le fait de savoir jusqu'où ces dynamiques « anti-métropolitaines » sont assimilables.

2.2. *Les motivations de sécession*

Le cadre constitutionnel ayant évolué, dans chacune des configurations nationales, afin de tenir compte des mouvements sécessionnistes, il devient intéressant de comparer les motivations de ces mouvements, et la façon dont, finalement, ils croisent les dispositifs politiques. Pour analyser ces phénomènes, il nous faudra mettre, dans chaque cas, en balance les dimensions individuelles de la sécession, dans les stratégies des groupes sociaux qui s'y adonnent, et la dimension collective d'une sécession institutionnelle : retrait d'une agglomération, revendication d'une défusion ou d'une séparation à l'égard de la municipalité instituée.

Dans les deux métropoles nord-américaines, les mouvements sociaux en faveur des sécessions municipales ont fondé leurs revendications sur la promotion de la démocratie locale, la recherche de l'efficacité dans la production des services collectifs et une critique très forte de la bureaucratie de la « grande ville ». Dans le cas de Montréal, la défense d'institutions municipales permettant à la minorité anglophone du Québec de maintenir son identité et sa spécificité culturelle a également joué un rôle majeur dans la campagne de mobilisation de la société civile. Dans les deux cas, le processus de réétalonnage politique a reposé sur la production d'un ensemble de représentations collectives, d'un cadre discursif réifiant les structures politiques de proximité et dénigrant la capacité des institutions municipales en place à constituer des scènes politiques ouvertes à la société civile. Cette idéalisation de la petite ville nord-américaine, de son mode de vie particulier à l'écart des transformations majeures des sociétés contemporaines, de ses valeurs communautaires cache mal cependant les tensions raciales ou linguistiques qui traversent ces deux métropoles ainsi que les intérêts de classe qui les fragmentent.

Le lien entre la taille démographique des unités politiques et le niveau de participation des habitants au fonctionnement des institutions locales ne relève pas en soi d'une pure vision de l'esprit. Il s'agit d'une dimension essentielle de l'organisation du pouvoir local aux Etats-Unis, telle qu'analysée par A. De Tocqueville (De Tocqueville, 1842). Cependant, comme l'ont montré d'autres travaux beaucoup plus récents, encore faut-il ne pas tomber dans le piège de la mythification car l'on sait que le niveau de participation réel des habitants aux fameuses « assemblées de ville » de la Nouvelle Angleterre est bien plus bas - de l'ordre de 15% selon J. Mansbridge (Mansbridge, 1980) - que ne le suggère un mirage néo-tocquevillien parfaitement entretenu et instrumentalisé par les sécessionnistes. Ceci étant, plusieurs auteurs ont établi une forte corrélation entre le niveau de participation politique – à la fois au niveau formel (élections) et informel (contact direct avec les élus locaux) – et la démographie municipale (Denters, 2002; Frandsen, 2002; Ladner, 2002; Rose, 2002). Pour autant, on sait également que cette micro-démocratie concerne avant tout des problèmes mineurs qui sont loin de correspondre aux enjeux majeurs auxquelles doivent faire face les grandes métropoles (Dahl, 1998). Le souci de maintenir des services municipaux de haute qualité et le conservatisme fiscal sont à la base de cette forme de démocratie locale dans les quartiers aisés.

Cette logique est particulièrement visible à Los Angeles. Faisant fi de la ségrégation sociale très forte qui règne dans la ville, les sécessionnistes ont été jusqu'à avancer que tous les quartiers de la ville étant confrontés aux mêmes problèmes socio-économiques, la sécession permettrait aux

ménages pauvres de mieux se faire entendre par les élus locaux ... alors que la valeur moyenne des logements dans la Vallée de San Fernando était de 281 933 \$US en 1998 (Boudreau, 2003). On retrouve le même conservatisme fiscal à Montréal dans les municipalités anglophones qui sont caractérisées par un revenu moyen des ménages très supérieur à celui des habitants de Montréal (tableau 1).

Tableau 1 : Disparité de revenus des ménages sur l'Île de Montréal en 2001

	Revenus moyens	Revenu par rapport à Montréal (= 100)
Hampstead	156 218	292
Montréal-Ouest	121 781	228
Westmount	194 345	364
Pointe Claire	83 906	157
Beaconsfield	123 153	230
Baie d'Urfé	108 804	204
Côte Saint Luc	81 336	152
Dollard les Ormeaux	80 402	150
Dorval	72 960	136
Senneville	150 071	281
Kirkland	104 967	196
Sainte Anne de Bellevue	78 364	147
Pierrefonfs	66 998	125
Roxborro	71 640	134
LaSalle	54 131	101
Mont-Royal	141 848	265
Lachine	57 319	107
Sainte Geneviève	50 504	94
Verdun	65 764	123
L'Île Bizard	91 916	172
Saint Laurent	60 324	113
Montréal	53 451	100
Outremont	113 825	213
Saint Léonard	52 941	99
Montréal Est	49 601	93
Montréal Nord	42 421	79
Anjou	60 230	113

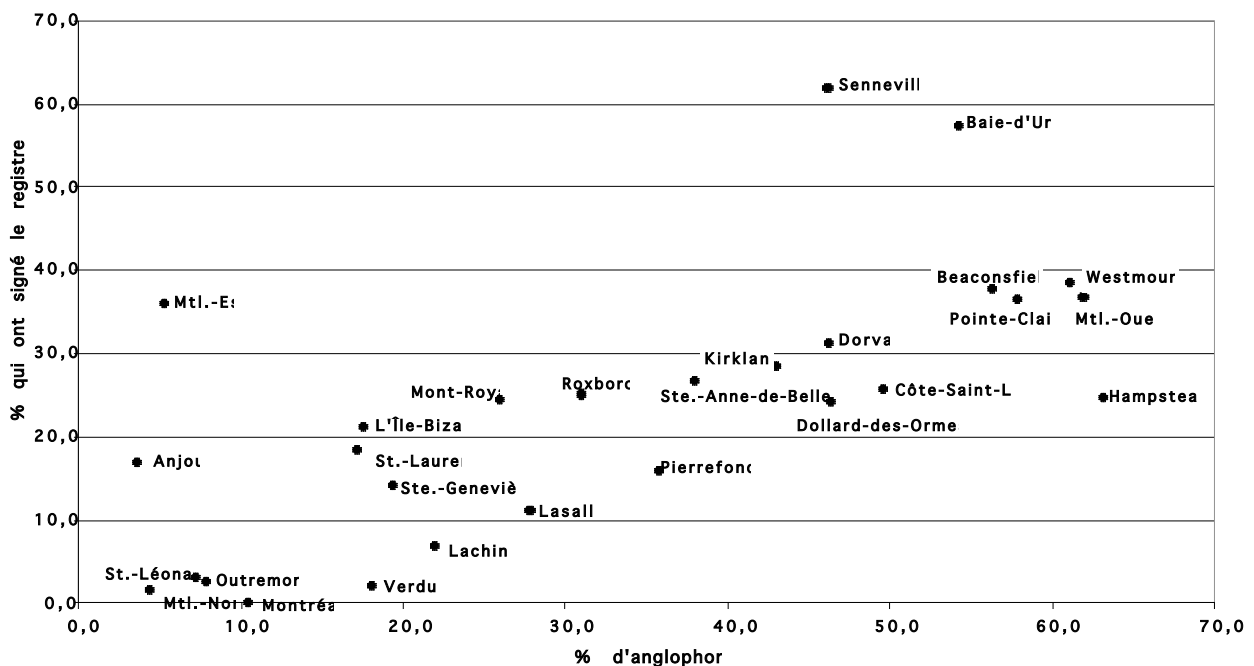
Source : (Drouilly et Gagnon, 2005)

Expliquer la tentation sécessionniste par le niveau de revenus des ménages est cependant incomplet et, en soi, n'est pas d'un très grand intérêt analytique car on serait alors tenté de ne comprendre cette dynamique et l'action collective qui la porte que comme une nouvelle forme de ségrégation socio-spatiale institutionnalisée. La notion de sécession (institutionnelle) permet d'insister sur la radicalité du processus : « la ségrégation résidentielle n'a pas empêché de faire société parce que son ressort premier n'a pas été de s'abstraire de la collectivité, mais seulement

de préserver un mode de vie, des valeurs, une qualité sociale. À l'évidence, ce qui différencie avant tout la sécession de la ségrégation, c'est bien cette volonté de s'abstraire de la collectivité et de se soustraire à l'exercice de la solidarité qu'entraîne le fait d'y appartenir. La sécession désigne une démarche qui ne consiste plus tant à se fermer aux autres qu'à fuir ceux dont on ne veut pas » (Jaillet, 1999: 153). C'est la raison pour laquelle la dimension identitaire (raciale ou linguistique) est si importante car elle est constitutive des dynamiques de Los Angeles et de Montréal. Elle constitue l'un des principaux vecteurs qui permet de vouloir s'affirmer différent du reste de la communauté, de s'en extraire par le biais de la (re)création d'institutions locales porteuses de cette identité. Ainsi, à Los Angeles, alors qu'en moyenne la population blanche non hispanique (qui correspond donc à la vision classique des Wasp) représente 29.7 % de la population totale, elle compte pour 41.2% des habitants de la Vallée San Fernando. Inversement, les « afro-américains » représentent 11.2 % de la population angeleña, ils ne sont que 5.1% dans la Vallée de San Fernando (Boudreau, 2003).

Cette même dynamique identitaire se retrouve dans le mouvement sécessionniste de Montréal et permet d'expliquer les différences de comportement électoral au moment des votes pour la signature des registres (graphique 1) et des référendums de 2004 (graphique 2).

Graphique 1 : Pourcentage de signature des registres municipaux sur les démembrements municipaux dans l'Île de Montréal

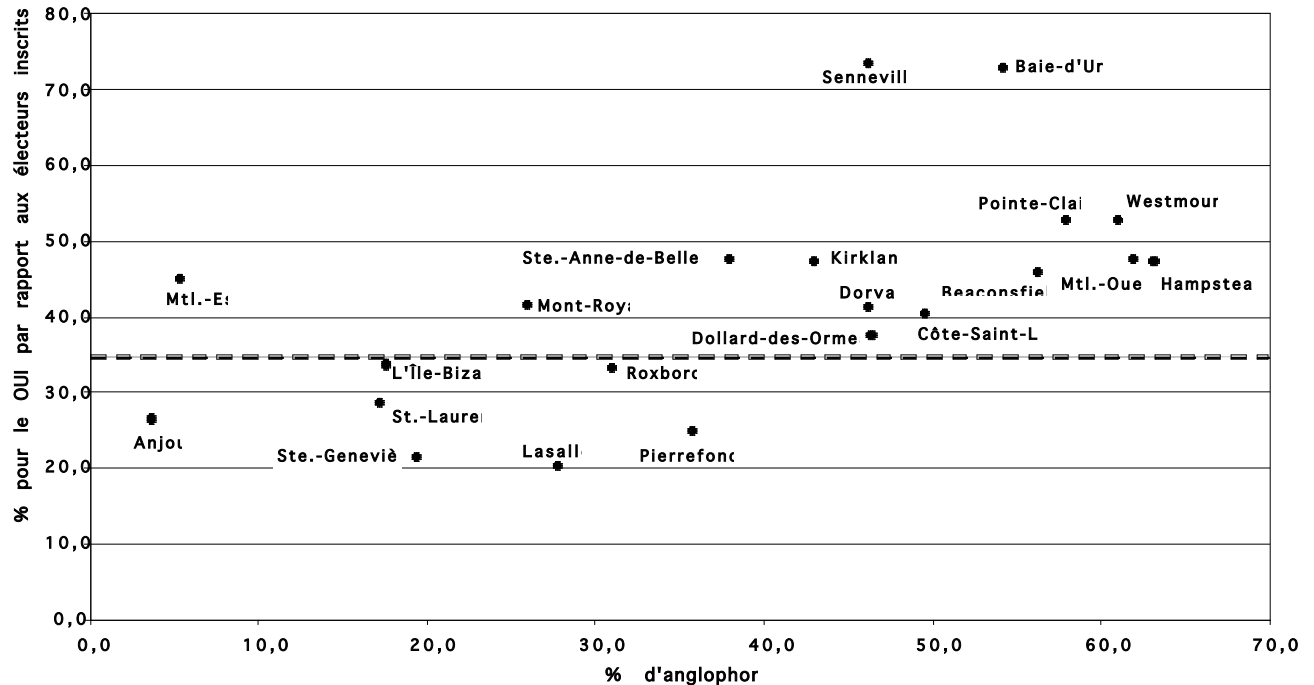


Source : (Drouilly et Gagnon, 2005)

Dans les deux cas, le clivage linguistique se surajoute au clivage économique pour ainsi donner son vrai visage identitaire au mouvement sécessionniste à Montréal : identité de classe et identité

linguistique s'agrègent pour, sous couvert, de respect de la démocratie locale, de recherche de l'efficacité et de l'efficience dans l'administration municipale conduirent à la sécession.

Graphique 2 : Résultats par municipalité des référendums sur les démembrements dans l'Île de Montréal en juin 2004



Source : (Drouilly et Gagnon, 2005)

Dans le cas français, les cas de demande de sortie du cadre métropolitain de la loi Chevènement sont relativement peu nombreux, par rapport au nombre total de communes agglomérées (3105 pour 176 structures). De plus, parallèlement aux retraits demandés entre 2003 et 2004, il convient de noter qu'en sens inverse, ce sont 43 communes qui ont sollicité leur adhésion à des structures existantes. Cependant, l'analyse des retraits, en tant que phénomène social et politique, conserve tout son intérêt. Il permet également de saisir les nuances qui opposent, dans leur installation en zone périurbaine, les stratégies de sécession de certains groupes sociaux (Jaillet 2004), de celles qui s'expriment directement dans l'ordre institutionnel.

À ce sujet, plusieurs exemples français montrent que l'équivalence n'est pas aisément démontrable, en comparant les sorties à partir d'indicateurs de richesse (revenus des ménages ; potentiel fiscal).

Le plus clair exemple, parce qu'il est aussi le plus prolifique en la matière, est celui de Montpellier (Négrier 2001b). Sept communes ont, au total, demandé à bénéficier des possibilités de retraits offertes successivement par les lois de 2003 et 2004. Quatre avaient, dès 1999 (premier

périmètre préfectoral acté), organisé des référendums locaux pour protester contre cette intégration de force.

Tableau 2 : Les référendums du 12 décembre 1999 dans l'agglomération montpelliéraine

	Inscrits	Participation	Oui	Non
Villeneuve-lez-Maguelone	4460	49,5%	25,5%	70,5%
Saint-Clément-de-Rivière	3152	66,2%	5,2%	94,8%
Saint-Gély- du Fesc	5630	66,3%	6,3%	93,6%
Assas	978	73,0%	5,8%	94,1%

Note : Question : « Etes-vous pour le rattachement de la commune à la future communauté d'agglomération ? Oui ou non ? »

Source : Négrier et Baraize, 2000

Les caractéristiques de ces quatre communes sont très différentes. La première, gouvernée par un maire communiste, hostile par principe à la loi Chevènement, est tiraillée à l'époque entre une intégration à l'univers montpelliérain et le rattachement à celui de la ville de Sète, également gouvernée par un maire communiste. Le référendum a donc pour objectif d'asseoir un nouveau périmètre politiquement plus favorable, ou permettre à la commune de négocier plus aisément les conditions de son rattachement à Montpellier. Sur le plan des revenus des ménages, la commune est de type périurbain relativement modeste, et ses ressources collectives sont assez faibles. Au terme du processus, elle sera maintenue dans le périmètre et ne demandera pas son retrait sur la base des lois de 2003 et 2004.

La seconde est gouvernée par un maire qui est, alors, également conseiller régional UMP, proche du président de région, et donc adversaire déclaré du maire de Montpellier. Commune riche individuellement (les prix du foncier y sont parmi les plus élevés de l'agglomération, et les parcelles les plus restrictivement loties), et collectivement (grâce à une taxe professionnelle en provenance d'un hypermarché et de sa zone d'activité, Saint-Clément fait objectivement partie de l'agglomération, jouxtant la commune de Montpellier et logeant une part de son élite économique et sociale.

La troisième est voisine de la seconde, gouvernée par un conseiller général UMP. Celui-ci, dont les liens avec l'ancien président du conseil général socialiste, également opposant farouche au maire de Montpellier, dirige une commune qui s'est très fortement développée dans les dix années antérieures, relativement riche, assez bien équipée, et socialement favorisée. Ces deux communes participent à la communauté de communes du Pic-Saint-Loup, dont la direction est historiquement assumée par Gérard Saumade, l'ancien président socialiste du Conseil général. Elles obtiendront leur ticket de sortie dans le cadre de la loi Urbanisme et Habitat de 2003.

Assas est également une commune riche, en termes de revenus des habitants, même si son potentiel fiscal est inférieur aux trois premières. Également intégrée à la communauté de communes du Pic-Saint-Loup, elle mobilise encore plus fortement son électorat au cours de ce référendum, et obtiendra son exclusion du périmètre par le préfet lui-même, sans avoir à recourir à la procédure législative de retrait.

D'autres communes demandent leur sortie par ce biais légal. Examinons les différents cas.

Mauguio a été intégrée au périmètre par l'intervention volontariste de son maire, conseiller général socialiste, qui a fait face à une campagne très hostile au sein même de sa majorité. C'est son adjoint, avec lequel la crise atteint son paroxysme, qui remporte les élections municipales de 2001, concentrées sur cette thématique. Mauguio est une ville riche, disposant des taxes professionnelles liées à la zone de l'aéroport de Montpellier, et d'importantes réserves foncières. Sa population est économiquement plus modeste, comparable à celle de Villeneuve-lez-Maguelone.

Saint-Aunès bénéficie également d'importants revenus fiscaux, et dispose également d'importantes réserves foncières qui en font une commune riche et potentiellement très riche en termes fiscaux, même si sa population est constituée de couches moyennes moins aisées, en moyenne, que Saint-Clément ou Saint-Gély-du-Fesc. Elle est dirigée par une mairesse UMP qui se dépensera sans compter, avec les autres, pour faire valoir son droit à l'autonomie dans le cadre d'une communauté de communes alternative : celles des Pays de l'Or, où Mauguio est la ville principale.

Teyran est dans une position proche d'Assas, tant en termes de richesse fiscale que de population. Elle est dirigée par un maire centre-droit et sa stratégie consiste également à se tourner vers la communauté de communes du Pic-Saint-Loup pour éviter l'intégration à Montpellier, pourtant décidée par le préfet, initialement, au nom de son inclusion dans l'aire urbaine montpelliéraine, et du fait que la communauté de communes n'était pas dotée des compétences et logiques fiscales en mesure de la prémunir contre cette intégration (pas de taxe professionnelle unique, par exemple).

La Grande-Motte est une cité balnéaire datant des années 1960, récemment autonome en tant que commune, également dirigée par un maire de centre-droit. La population de la Grande-Motte varie très fortement entre la saison touristique, où elle est une véritable ville, et le reste de l'année, où elle connaît moins de 10000 habitants. Fortement dépendante des revenus du tourisme balnéaire, sa population rejette une intégration à Montpellier pour des raisons fiscales, économiques et politiques.

Enfin, Palavas est un cas particulier. Intégrée au périmètre du district de l'agglomération (qui date de 1965), elle a fait partie des communes logiquement intégrées au périmètre. Cité balnéaire, aux caractéristiques voisines de la Grande-Motte, quoique d'identité municipale historique, elle est dirigée par un maire député UMP qui a, dans les premières années de l'intercommunalité montpelliéraine, joué le jeu des échanges politiques propres à l'espace communautaire, au-delà des clivages partisans. La détérioration de ces échanges, un rapport de force défavorable, en interne, sur les ressources politiques et financières, et la promesse de s'intégrer à un espace politique plus « cohérent » et conforté (la communauté de communes Pays de l'Or), a décidé le maire à demander sa sortie du périmètre d'agglomération. Il s'agit là sans doute du cas le plus paradoxal d'une intégration subissant les effets directs d'évolutions propres aux relations politiques entre élus.

Ces constats montpelliérains sont clairement défavorables à une interprétation des sécessions à la seule lumière de l'égoïsme fiscal, pour les trois raisons qui suivent :

- La première est que, dans l'agglomération montpelliéraine, d'autres communes, limitrophes ou non à Montpellier, ont des caractéristiques de revenus (individuels ou collectifs) proches des plus riches des communes sécessionnistes.
- La deuxième raison tient dans la forte présence d'un enjeu de leadership politique. Les élus hostiles à l'intégration parient sur des alliances alternatives (conseil général, conseil régional, agglomération voisine) pour assumer leur autonomie à l'égard de Montpellier, et non seulement sur leur autonomie ou richesse fiscale.
- La troisième raison est liée au fait qu'il s'agit presque d'une exception française. Pour le ticket de sortie 2003, initié par le président de la région Languedoc-Roussillon d'alors, seule la commune de Saint-Symphorien, dans les Deux-Sèvres, s'ajoute à la liste des six communes héraultaises. Dans ce cas, c'était l'intégration elle-même qui avait fait l'objet d'une série de pressions politiques (du maire et président de l'agglomération de Niort, et d'acteurs politiques socialistes du département), contre lesquelles le maire, centre-droit, de la commune s'était élevé par contentieux administratif (perdu) et par sécession 2003 (obtenue).

Tableau 3. Les demandes de retrait de Communautés d'agglomération en France 2003 et 2004

Loi Libertés et Responsabilités Locales (août 2004)				
CDA	Communes	Décision préfet	Taux du Revenu des ménages	Taux du Potentiel fiscal communal
CDA Morlaix	Carantec	Non		
CDA Rennes	Noyal s/Vilaine	Oui		
CDA Carcassonne	Fontiès d'Aude	Non		
CDA Carcassonne	Montirat	Non		
CDA Carcassonne	Villedubert	Non		
CDA Montpellier	Palavas	Oui		
CDA Valenciennes	Escaupont	Oui		
CDA Artois	Annezin	Non		
CDA Belfort	Argesians	Non		
CDA Belfort	Denney	Non		
CDA Bassin de Thau	Frontignan	Non		
CDA Hérault-Méditerranée	Bessan	Non		
CDA Hérault-Méditerranée	Florensac	Non		
CDA Grenoble	Bresson	Oui		
CDA Hauts-de-Bièvre	Wissous	Non		
CDA Charleville-Mézières	Villers-Semeuse	Non		
CDA Charleville-Mézières	Warcq	Non		
CDA Avignon	Vedène	Non		
Loi Urbanisme et Habitat (juillet 2003)				
CDA	Communes	Décision préfet	Taux du Revenu des ménages	Taux du Potentiel fiscal communal
CDA Montpellier	La Grande-Motte	Oui		
CDA Montpellier	Mauguio	Oui		
CDA Montpellier	Saint-Aunès	Oui		
CDA Montpellier	Teyran	Oui		

CDA Montpellier	Saint-Clément de R.	Oui		
CDA Montpellier	Saint-Gély du Fesc	Oui		
CDA Niort	Saint-Symphorien	Oui		

Source : E.Négrier (élaboration personnelle à partir de données DGCL 2005) – données encore indisponibles

L'examen des sécessions 2004 (moins de 20 demandes, 4 acceptées) complète ce tableau des motivations et processus politiques. Dans chacun des cas, les oppositions politiques à l'intégration communautaire sont majoritairement le fait des élus, pour des communes relativement riches, certes, mais dont l'exceptionnalité des ressources n'a rien d'avéré. Dans trois cas sur quatre, il s'agit de communautés d'agglomération dirigées par la gauche (Grenoble, Montpellier, Rennes), dont une commune dirigée par la droite demande à s'extraire. Dans le quatrième cas (Escaupont, agglomération de Valenciennes), c'est l'inverse. Si l'on examine, au total, le nombre de demandes de sécession (2003 et 2004 confondues), on obtient, sur 25 demandes, 11 autorisations, dont 7 pour la seule agglomération de Montpellier. Sur ces mêmes 25 demandes, 10 sont situées dans le département de l'Hérault, et 13 (plus de la moitié) en Languedoc-Roussillon. Ce fait nous permet d'identifier ici un phénomène qui dépasse la stricte logique politique, pour s'exprimer en termes de culture politique territoriale, celle d'un rapport plus conflictuel qu'ailleurs à l'institution, en Languedoc-Roussillon (Négrier 2001c). Il n'est pas sans importance de constater que le président de cette même région s'est fait, au Sénat, le chantre de telles sécessions.

Enfin, la variable politique est d'autant plus importante dans ce cas de figure que, par une circulaire adressée aux préfets, pour la mise en œuvre de la sécession dans le cadre 2004, le ministère de l'Intérieur a expressément exigé que les cas soient tous examinés par le cabinet du ministre. Cette remontée, synonyme de politisation au sommet, nous donne de l'État français le visage d'une arène de politisation des enjeux communautaires, parallèle à celle qui a cours au sein des configurations territoriales (à l'intérieur des périmètres comme dans les relations entre niveaux de gouvernement).

Ceci étant, cette variable politique ne remet pas totalement en cause l'importance des dimensions liées aux ressources communales. Dans la plupart des cas de sécession, il s'agit de communes relativement aisées des agglomérations, assez bien équipées, ou sans besoin particulier de l'être pour les petites communes (et bénéficiant des services collectifs rendus par l'agglomération). Il y a donc un profil assez convergent des sécessionnistes publics, même cette circonstance ne déclenche pas, loin s'en faut, ce réflexe chez toutes les communes de ce type. Dans l'écrasante majorité des cas, les communes « riches » d'une agglomération ont au contraire pu opter pour l'un des deux situations suivantes :

- déjà « sauvée » d'une intégration métropolitaine par l'existence d'une communauté de communes périurbaine offrant les garanties légales (comme au chat perché) ;
- assurée, au sein de l'institution métropolitaine, d'un traitement garantissant la pérennité de ses ressources (dotations de solidarité et de compensation conséquentes) et l'autonomie de ses attributions (en matière de politique culturelle par exemple) ou orientations (en matière de logements sociaux ou de zones d'activité, par exemple).

S'il est loin d'incarner l'ensemble des processus qui concourent aujourd'hui à la sécession urbaine, le retrait de certaines communes françaises vis-à-vis de périmètres de coopération

montre donc la singularité relative du cas français par rapport à ses homologues canadien et états-unien.

CONCLUSION

La sécession métropolitaine prend un visage assez différent lorsqu'on l'examine à l'échelle des comportements individuels ou de groupes sociaux, d'une part, et à celle des stratégies publiques à partir d'unités territoriales (communes, groupements de communes ou quartiers). La périurbanisation ne peut elle-même être considérée comme un phénomène socialement homogène. Aux stratégies de retrait des contextes urbains (ceux d'une certaine mixité prétendument caractéristique de la ville) de la part de couches sociales moyennes anciennement implantées dans des quartiers d'urbanisme collectif correspondent des communes périurbaines aux ressources (individuelles et collectives) relativement modestes. D'autres municipalités tendent au contraire à se fonder et à s'étendre en recrutant des foyers bien plus aisés de l'ancienne population urbaine ou de celle qui, tout en bénéficiant de l'attractivité urbaine, ne s'implante pas dans ses centres, en dépit de la mode de la gentrification. Entre les deux modèles de périurbanité, il existe enfin des communes qui, tout en étant peuplées de foyers à revenus plutôt modestes, disposent de ressources propres importantes, liées à la présence d'activités économiques à haut rendement fiscal. Cet ensemble est socialement hétérogène. Mais il ne correspond pas directement à la manifestation, institutionnelle cette fois, de la sécession métropolitaine.

La comparaison franco-américano-canadienne à laquelle nous nous sommes ici livrés démontre que le facteur fiscal-économique est toujours à la base des velléités de sécession, quelque soit le contexte politico-institutionnel. Il explique une part des stratégies d'*opting-out* à partir d'un certain alignement entre motivations sociales et logiques de mobilisation politique. À ce titre, il constitue une toile de fond de la sécession métropolitaine. Mais cet alignement cesse à l'examen des motivations complémentaires qui fondent la mise en place de réelles stratégies de sortie institutionnelle. Celles-ci demeurent relativement rares, ce qui s'explique, de façon variable dans les trois contextes, par l'existence de stratégies alternatives à la sortie pure et simple. Le traitement singulier, à l'intérieur d'une institution métropolitaine peu intégratrice, de communes ou groupes communautaires spécifiques, en est la première formule. On dira qu'elle est d'inspiration fédérale, et n'est réellement développée qu'en France. L'autre formule est la fragmentation des institutions de coopération elles-mêmes, avec l'existence sur un même continuum urbain de plusieurs formes, antagoniques, de regroupements.

Les facteurs qui, outre l'économie territoriale des ressources, individuelles et collectives, expliquent le déclenchement de sécessions publiques, différencient cette fois les Etats-Unis et le Canada, d'une part, et la France de l'autre. Dans les deux premiers cas, on a vu que les facteurs identitaires (linguistiques et ethniques) jouent un rôle majeur comme motivation de sécession. Le rôle que jouent les élus est largement secondaire dans ces configurations, lorsqu'ils sont appelés à prendre en charge la coalition de retrait. Dans le cas français, au contraire, les élus locaux jouent

un rôle plus important dans la thématique de retrait, en construisant, beaucoup plus en amont, les conditions d'une sécession institutionnelle. L'importance des ressources politiques dans l'activation de ces stratégies va de pair avec une variation, sans doute plus culturelle et territoriale, dans la valorisation ou le refoulement des conduites sécessionnistes. L'interdépendance entre niveaux d'action publique est un ingrédient de plus de ces configurations françaises. Ici, l'État, les conseils généraux et régionaux jouent un rôle équivalent et variable de soutien ou d'opposition à l'égard des sécessionnistes.

La présence d'ingrédients différents dans l'analyse des stratégies renforce la comparabilité de tels phénomènes. De ce fait, la combinaison d'approches (démographique, économique, sociologique et politique) est plus que jamais la meilleure manière d'envisager, dans chaque réalité nationale, la question métropolitaine. Elle est aussi la meilleure voie de comparaison entre États occidentaux. Ceux-ci, livrés aux mêmes enjeux globaux, présentent des alternatives institutionnelles où les éléments de convergence sont en balance avec le maintien de spécificités relatives. Il en est de même pour la prise en compte des logiques sociales et politiques qui les font vivre ou qui s'y opposent. La comparaison ébauchée ici se situe dans la perspective d'une recherche des formes de solidarité qui se dissimulent derrière les fragmentations métropolitaines, et des formes de déliaison urbaine qui se cachent derrière l'apparence d'institutions intégrées. Aucune de ces menées doublement paradoxales n'est propre à un seul cadre national. Aucune n'est indifférente à l'enjeu démocratique, qui fait de la métropolisation la nouvelle frontière politique de la ville occidentale.

BIBLIOGRAPHIE

Barnes, W. R. et L. C. Ledebur (1998). *The new regional economies: the U.S. common market and the global economy*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

Boudreau, J.-A. (2003). *Local Autonomy Movements in North American City-regions: Territorial Strategies and the 'Local Democracy' Argument*, Thèse de doctorat, Los Angeles, Department of Urban Planning, University of California at Los Angeles.

Boudreau, J.-A., S. Didier et C. Hancock (2004). "Homogénéisation résidentielle et indépendance politique: de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles", *L'espace géographique*, vol. n° 2, p. 1-18.

Boudreau, J.-A. et R. Keil (2001). "Seceding from Responsibility? Secession Movement in Los Angeles", *Urban Studies*, vol. 38, n° 10, p. 1701-173.

Boudreau, J.-A. et R. Keil (2004). "Le discours sur la démocratie locale et la compétitivité métropolitaine: Le cas de Toronto", *Communication au Colloque: La gouvernance métropolitaine: recherche de cohérence dans la complexité*, Montréal, Entretiens Jacques-Cartier, 7-8 octobre.

Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.

Caillosse, J., ed., , 1994, *Intercommunalités*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Champagne, E. (2002). "Le nouveau régionalisme aux Etats-Unis", *Organisations et territoires*, vol. 11, n° 3, p. 111-118.

Collin, J.-P., J. Léveillé et C. Poitras (2002). "Old solutions and new challenges. Metropolitan reorganization in Canadian and U.S. City-Regions: a comparative perspective", *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 3, p. 317-332.

Dahl, R. A. (1998). *On democracy*, New Haven, Yale University Press.

De Tocqueville, A. (1842). *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gosselin.

Delaney, D. et H. Leitner (1997). "The political construction of scale", *Political Geography*, vol. 16, n° 2, p. 93-97.

Denters, B. (2002). "Size and Political Trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom", *Government and Policy*, vol. 20, n° 6, p. 793-812.

Donzelot, J. (1999). "La nouvelle question urbaine", *Esprit*, vol. n° 258, p. 87-114.

Donzelot, J. (2004), "La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification", *Esprit* n°3-4, pp.4-39

Drouilly, P. et A. G. Gagnon (2005). "Amères défusions. Une forme contestable de démocratie", dans M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, p. 524-532.

Faure, A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politiques*, Habilitation à Diriger les Recherches, Grenoble : CERAT – IEP.

Frandsen, A. G. (2002). "Size and Electoral Participation in Local Elections", *Government and Policy*, vol. 20, n° 6, p. 853-869.

Gough, J. (2004). "Changing scale as changing class relations: variety and contradiction in the politics of scale", *Political Geography*, vol. 23, n° 2, p. 185-211.

Haider-Markel, D. P., M. R. Joslyn et C. J. Kniss (2000). "Minority group interests and political representation: Gay elected officials in the policy process", *Journal of Politics*, vol. 62, n° 2, p. 568-577.

Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geographiska Annaler*, vol. 71B, n° p. 3-17.

Jaillet, M.-C. (1999). "Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes?" *Esprit*, vol. n° 258, p. 145-167.

Jessop, B. (2000). "The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 2, p. 323-360.

Jonas, E. G. (1994). "Editorial", *Society and Space*, vol. n° 12, p. 257-264.

Keil, R. (1998). "Toronto in the 1990s: dissociated governance?" *Studies in Political Economy*, vol. n° 56, p. 151-168.

Ladner, A. (2002). "Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland", *Government and Policy*, vol. 20, n° 6, p. 813-828.

Le Galès, P. (2005), "La fin du cycle vertueux pour les villes et agglomérations européennes ?", *Pouvoirs Locaux* n°65, pp.46-51

Le Saout, R., 2000, 'L'intercommunalité, un pouvoir inachevé?', *Revue Française de Science Politique*, 50,3,: 57-95.

MacLeod, G. et M. Goodwin (1999). "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography*, vol. 23, n° 4, p. 503-527.

Mansbridge, J. J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books.

Marston, S. (2000). "The social construction of scale", *Progress in Human Geography*, vol. 24, n° p. 219-242.

Martin, D., E. McCann et M. Purcell (2003). "Space, scale, governance, and representation: Contemporary geographical perspectives on urban politics and policy", *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, p. 113-121.

Masson, D. (2005). "Constructing Scale / Contesting Scale: Women's Movement and Rescaling Politics in Quebec", *Communication au Colloque: Towards a Political Economy of Scale*, York University, Studies In Political Economy Annual Conference, 3-5 février.

Maurin, E., 2004, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Seuil, *La République des Idées*.

McCann, E. J. (2003). "Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale", *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, p. 159-178.

Négrier, E. et Baraize, F. (2000), "Le Languedoc-Roussillon", dans G.Marcou (dir.), *Les Conditions de mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 portant facilitation et renforcement de la coopération intercommunale*, Rapport GRALE pour le Centre d'Études et de Prévision, Ministère de l'Intérieur

Négrier, E. (2001a), "Conclusion", in F.Baraize et E.Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques Politiques

Négrier, E. (2001b), "Leadership, territoire et société. Georges Frêche et Montpellier » *Sciences de la Société* n°53, 2001, pp.63-87

Négrier, E. (2001c), *Les maîtres du sud. Géopolitique du Languedoc-Roussillon*, Lyon : Golias Editeur

Orfield, M. (1997). *Metropolitics: a regional agenda for community and stability*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Peirce, N. R., C. W. Johnson et J. S. Hall (1993). *Citistates: how urban America can prosper in a competitive world*, Washington, D.C., Seven Locks Press.

Rose, L. E. (2002). "Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands and Norway", *Government and Policy*, vol. 20, n° 6, p. 829-851.

Rosenthal, D. B. (1996). "Gay and lesbian political mobilization and regime responsiveness in four New York cities", *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 1, p. 45-70.

Rusk, D. (1993). *Cities without suburbs*, Washington, D.C, Woodrow Wilson Center Press.

Rusk, D. (2003). *Cities without suburbs: a Census 2000 update*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.

Sancton, A. (2001). "Canadian cities and the new regionalism", *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n° 5, p. 543-555.

Savitch, H. V., D. Collins, D. Setters et J.-P. Markhan (1993). "Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region", *Economic Development Quarterly*, vol. 7, n° 4, p. 341-357.

Savitch, H. V. et R. K. Vogel (2005). "L'hyperpluralisme urbain revisité: la poursuite de la fragmentation des villes aux Etats-Unis", dans B. Jouve et A. G. Gagnon (dir.), *Démocratie et métropoles: nouveaux enjeux, nouveaux défis*, en préparation, p.

Smith, N. (1993). "Homeless/global: Scaling Places", dans J. John Bird *et al.* (dir.), *Mapping the Futures. Local Cultures, Global Changes*, London, Routledge, p. 87-119.

Stephens, G. R. et N. Winkstrom (2000). *Metropolitan Government and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Swyngedouw, E. (1997). "Neither Global nor Local. "Glocalization" and the Politics of Scale", dans K. R. Cox (dir.), *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, p. 137-166.

Swyngedouw, E. A. (1989). "The Heart of the Place: The resurrection of locality in a Age of Hyperspace", *Geografiska Annaler*, vol. 71 B, n° p. 31-42.

