

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

Are place-based mechanisms useful to achieve redistribution? The example of municipal reform in France

Philippe Estèbe

Numéro 52, automne 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/010585ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/010585ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Estèbe, P. (2004). Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France. *Lien social et Politiques*, (52), 13–25. <https://doi.org/10.7202/010585ar>

Résumé de l'article

Le morcellement politique de l'espace est souvent considéré comme l'un des facteurs qui favorisent la ségrégation socio-spatiale et entraînent un cloisonnement entre les territoires « riches » et les territoires « pauvres ». En France, une réforme votée en 1999 incite les communes à se regrouper et à partager les taxes locales, de façon à « lutter contre l'apartheid social », c'est-à-dire à faire en sorte que la solidarité fiscale unisse les communes riches et les communes pauvres. L'étude des effets de cette réforme permet d'éclairer certains aspects contre-intuitifs de la relation entre équité sociale et équité spatiale : tout d'abord, les regroupements de communes suscités par la loi sont le plus souvent homogènes; ensuite, ils procèdent à l'institutionnalisation, au sein des grandes métropoles, des différences sociales inscrites dans l'espace; et enfin, il n'est pas certain que le partage de la fiscalité locale avantage véritablement les populations les plus précaires. Au total, il se pourrait bien que l'on aboutisse, avec cette loi, à l'effet inverse de celui qui était recherché à l'origine. Ce constat permet de s'interroger sur la pertinence de l'instrument territorial dès lors qu'il s'agit d'équité et de redistribution.

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

Philippe Estèbe

Depuis vingt ans, l'espace est devenu un enjeu dans les politiques de solidarité, qui se manifeste sous deux dimensions principales. La première est liée aux processus sociaux de ségrégation, ou de polarisation sociale de l'espace: la spécialisation sociale, du fait des logiques ségréatives à l'œuvre dans l'habitat notamment, mais aussi dans l'usage des services collectifs, serait en constante augmentation, notamment aux deux extrémités de l'échelle sociale, du côté des très riches et du côté des très pauvres. La deuxième dimension est liée à la répartition des richesses entre collectivités territoriales: la ressource principale de celles-ci, la taxe professionnelle (impôt prélevé sur les entreprises ou les établissements présents dans le territoire de la juridiction concernée) est, depuis son origine en 1975, considérée comme inéquitable, dès lors que, fondée sur une assiette communale, elle avantage évidemment les communes qui disposent d'entreprises au détriment des com-

munes résidentielles faiblement dotées en activités économiques.

Au fil du temps, les deux problèmes ont fini par se confondre, associant les territoires socialement précaires aux communes fiscalement pauvres, d'un côté, et les territoires socialement huppés aux communes fiscalement riches, de l'autre. Ainsi, peu à peu s'est construite l'hypothèse selon laquelle les progrès de l'intercommunalité et le partage des richesses fiscales pouvaient constituer un moyen décisif de lutte et de prévention, face aux mécanismes de ségrégation spatiale. Autrement dit, avec plusieurs années de retard, la France a redécouvert le vieux débat anglo-saxon à propos de l'hypothèse de Tiebout (1956): selon les contradicteurs du modèle, l'incorporation politique de territoires à des échelles larges (celle de l'agglomération ou de l'aire urbaine) constitue un puissant levier permettant de contrer les effets du «tri social et spatial»

(*social sorting*). Cette construction intellectuelle a conduit à une réforme institutionnelle (1999) visant à inciter au regroupement des communes de façon à «lutter contre l'apartheid social», selon l'expression du ministre de l'Intérieur de l'époque.

Cette réforme a suscité un engouement massif, du fait de sa simplicité apparente (partage des ressources fiscales entre communes dans le cadre de nouvelles «communautés») et des incitations financières offertes par le gouvernement (majoration des dotations globales apportées par l'État aux collectivités dès lors qu'elles se regroupent). Pour autant, ces progrès indéniables du regroupement communal ont-ils les effets sociaux attendus? Autrement dit, le partage des recettes fiscales entre communes (équité spatiale) permet-il de prévenir et combattre plus efficacement la ségrégation sociale et spatiale (équité sociale)? L'hypothèse que l'on soutiendra ici est qu'il n'existe pas de

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

correspondance directe entre l'équité spatiale et l'équité sociale, pour deux raisons essentielles, que l'on tentera de développer.

La première est que les groupements ainsi formés par la loi de 1999 tendent à se constituer sur des bases sociales et économiques homogènes (autrement dit, les communes pauvres se marient entre elles, ainsi que les communes riches). La deuxième est que, même dans les cas de mariage exogames entre communes riches et communes pauvres, il n'est pas certain que les dernières sortent gagnantes, du fait notamment de la discordance entre les bases de la fiscalité locale et la richesse des ménages. Nous soutiendrons donc que, paradoxalement, une loi visant à «lutter contre l'apartheid social» tend à rendre plus lisibles les logiques de spécialisation et de polarisation sociale à l'œuvre dans les agglomérations françaises, voire à les renforcer. D'une certaine façon, la fragmentation communale précédente semblait mieux prémunir contre la ségrégation socio-spatiale que les regroupements issus de la réforme de 1999. Cela nous conduira à discuter des mérites et des limites d'une approche territoriale de la question sociale telle qu'elle a été

conduite en France depuis le début des années 1980.

L'hypothèse de Tiebout appliquée au cas français

Comme nombre de modèles explicatifs, la théorie du choix public, appliquée au gouvernement des aires métropolitaines, a subi un glissement normatif. Cette théorie s'appuie sur trois concepts de base qui se complètent :

— La notion de clubs (Buchanan, 1965); il s'agit d'institutions qui produisent des biens publics, dont on ne peut exclure personne, mais qui réservent leurs prestations à leurs seuls membres. La théorie fournit une hypothèse sur la taille optimale d'un club, celle où l'avantage marginal apporté par le recrutement d'un membre supplémentaire équivaut au coût marginal que supporte la communauté du fait de son adhésion. D'un point de vue territorial, la taille d'un club est nécessairement limitée, encore que l'on puisse penser (c'est d'ailleurs un des enjeux des compétitions entre communes) que les membres supplémentaires potentiels ne sont pas équivalents aux yeux de ceux qui d'une manière ou d'une autre disposent d'une certaine latitude de recrutement.

— La notion de «quasi-marché» (Tiebout, 1956); la mobilité des ménages induit une concurrence entre les institutions publiques dans une même agglomération. Ces institutions peuvent être assimilées à des entreprises qui offrent aux habitants des «paniers de services» financés par les impôts locaux. Les citoyens se déplacent au sein d'un même territoire en fonction du rapport entre la nature (qualité, quantité) des services offerts et le coût (montant des impôts locaux). Une agglomération se com-

porte alors comme un quasi-marché au sein duquel l'habitant consommateur se déplace librement en fonction de ses préférences et du jugement qu'il porte sur le rapport coût-avantages. En situation de concurrence, les pouvoirs publics locaux ont intérêt à prêter une attention constante aux demandes de leurs citoyens et à réduire le coût de leurs services. Le même raisonnement s'applique aux entreprises et à leurs choix de localisation.

— Ces deux premiers concepts ont été complétés par Hirschman (1970), avec la notion de «défection» et de «prise de parole» (*exit et voice*). La défection n'est pas la seule issue offerte aux habitants, ils peuvent aussi, jusqu'à un certain point, utiliser les possibilités offertes par la «prise de parole» de façon à faire pression sur les pouvoirs publics locaux afin d'infléchir les prestations dans un sens plus adapté à leurs besoins. Parfois, défection et prise de parole ne sont pas des issues alternatives mais des issues complémentaires: dans le cas de l'ex-RDA, par exemple (qui est évidemment loin de la question des aires urbaines en France), c'est la possibilité de faire défection, ouverte par les autorités, qui a libéré la prise de parole à l'intérieur du territoire, provoquant la chute du régime.

La théorie a fait l'objet de critiques à la fois générales et locales.

D'un point de vue général, l'école du *public choice*, notamment dans son évolution normative, a renforcé le courant des partisans d'organisations monocentriques à l'échelle des aires urbaines, en argumentant notamment que le polycentrisme concurrentiel avait un effet d'accélérateur de la ségrégation sociale et spatiale et que, loin d'aboutir à un

optimum, la fragmentation pouvait contribuer à accroître le coût global des services pour la collectivité (par rapport aux économies d'échelle susceptibles d'être réalisées dans le cadre d'une organisation monocentrique), sans que, pour autant, certains besoins vitaux allant au-delà de la prestation de services quotidiens soient couverts. À quoi les partisans du *public choice* répondent que, d'une part, les groupes sociaux défavorisés peuvent créer leurs propres juridictions territoriales¹, d'une part, et que, d'autre part, les logiques de subsidiarité doivent intervenir avec les États (notamment pour les grandes infrastructures et les grands services) et l'État fédéral (notamment pour la lutte contre la pauvreté).

C'est justement sous cet angle que la théorie a fait l'objet de critiques en France, à partir de l'hypothèse qu'il s'agit d'une théorie « locale », fondée essentiellement sur la structure politico-territoriale américaine. Les arguments avancés en France à l'encontre de la théorie du choix public sont de trois ordres :

— *Arguments politiques et institutionnels* : il est extrêmement difficile de distinguer des paniers de services clairement différenciés entre les communes, d'une part parce que l'offre est fortement encadrée par la loi nationale et d'autre part parce que l'offre locale n'est pas essentiellement d'origine locale. Des services comme la sécurité, l'éducation, la santé, l'aide sociale (dans sa dimension légale) sont le fait de juridictions extra-locales, notamment l'État et le département. Cela contribue fortement à égaliser l'offre de services sur l'ensemble du territoire, ce qui constitue par ailleurs l'idéologie française du service public, pierre angulaire du droit administratif.

— *Arguments fiscaux* : en réalité, la fiscalité locale n'est pas locale (Davezies, 2001), pour trois raisons. D'abord, une part considérable de la ressource prélevée localement est recyclée au plan national selon des logiques de péréquation complexes pour limiter les inégalités de ressources entre collectivités territoriales. Ensuite, les collectivités locales n'ont qu'une liberté limitée dans la fixation des taux et n'ont aucune liberté dans la fixation de l'assiette, entièrement contrôlée par les services de l'État. Enfin, s'agissant notamment des entreprises, la fiscalité locale est relativement indolore au-delà d'un certain seuil, ce qui rend, en pratique, les entreprises relativement peu sensibles à ce facteur dans leurs choix de localisation. Mais surtout, la nature et la composition de la fiscalité directe locale en France donnent une place centrale à la taxe professionnelle, impôt prélevé sur les entreprises et leurs établissements, dont les comportements de localisation (on y reviendra) ne sont pas les mêmes que ceux des ménages et qui, par conséquent, rendent inapplicable en l'état le modèle du « vote avec les pieds » comme principal déterminant de la nature des biens et services offerts par les collectivités territoriales.

— *Arguments sociaux* : la mobilité de la population française n'est pas celle de la population américaine. L'addition des accédants et des locataires HLM constitue une proportion de « sédentaires » variable, certes, selon les aires urbaines, mais importante, qui interdit de généraliser le modèle, sinon à une part minoritaire de la population.

Autrement dit, le modèle du choix public ne saurait s'appliquer à l'organisation politique, sociale et éco-

nomique des aires urbaines françaises. Celles-ci sont fragmentées, mais cette fragmentation est considérablement tempérée par les interventions supra-locales, qu'elles soient d'ordre distributif ou redistributif.

Cependant, l'attention portée en France depuis vingt ans aux effets spatiaux de la différenciation sociale a abouti, dans les années 1990, à une lecture du fonctionnement social de l'espace urbain empruntant à une logique très proche (même si inversée) de celle de Tiebout. Cette lecture se fonde sur des travaux empiriques statistiques d'une part et des approches plus qualitatives, liées aux politiques publiques.

Les travaux empiriques (par exemple Tabard, 1990; Préteceille, 1993, confirmé par Morin, 2004) montrent deux phénomènes, notamment à partir de l'étude de l'Île-de-France. D'une part, l'espace social se trouve borné par deux types de communes (ou de quartiers, s'agissant des travaux de Tabard) : les communes dominées par les catégories supérieures (cadres supérieurs et professions intellectuelles) et les communes (ou quartiers) dominé(e)s par les ouvriers. Ces deux catégories semblent mutuellement s'exclure : les ouvriers sont très peu présents dans les quartiers dominés par les cadres supérieurs et, inversement, ces derniers sont quasi absents des quartiers dominés par les ouvriers. D'autre part, cependant, ces deux catégories d'espaces « exclusifs », ou polarisés, encadrent, si l'on peut dire, une forme de continuum de communes et de quartiers où les situations sont bien moins contrastées et où l'on constate une distribution plus homogène des groupes sociaux « moyens » : employés, professions intermédiaires, professions

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

indépendantes et cadres moyens. Signalons au passage que les employés et les professions intermédiaires sont présents à peu près partout, y compris dans les quartiers ou communes d'ouvriers et dans les quartiers ou communes de professions supérieures. À la lumière de ces travaux, l'espace de l'Île-de-France apparaît donc à la fois très polarisé s'agissant de deux catégories sociales (cadres supérieurs et ouvriers) qui paraissent se repousser mutuellement et très mélangé, dès que l'on s'intéresse à la distribution spatiale des autres catégories « moyennes ».

Les approches plus qualitatives, liées aux politiques publiques (politique de la ville, politique de l'habitat) s'appuient sur les constats des travaux empiriques pour les radicaliser. C'est ainsi qu'il est devenu courant, en France, d'opposer les quartiers « de relégation » aux espaces caractérisés par la « sécession » des « classes moyennes ». Les espaces de relégation sont en général identifiés à la géographie prioritaire de la politique de la ville — 750 quartiers désignés par décret (Estèbe, 2004). Il s'agit de quartiers urbains dont une grande partie est composée de logements sociaux, habités par des familles

étrangères ou d'origine étrangère (Péchoux, 2004), dont la spécialisation sociale s'est en effet accrue au fil des ans. Les espaces de sécession font apparaître, selon certains auteurs, une recherche de « l'entre-soi », le refus de la cohabitation avec des groupes sociaux différents, et ont pour conséquence une fermeture croissante; ces espaces fonctionnent de plus en plus sur le modèle des clubs (au sens britannique du mot) (Jaillet, 2001, 2004).

De manière générale, les observateurs et les politiques s'accordent sur cette lecture très polarisée d'un espace social à deux vitesses, représenté par ces deux termes de relégation et de sécession. Le morcellement communal français se trouve particulièrement incriminé, comme facteur explicatif de ce processus de polarisation radicale. On trouve ainsi souvent, dans les textes politiques ou savants, un raisonnement du type Tiebout, mais inversé. Pour Tiebout, la fragmentation est désirable car elle aboutit à un optimum. Selon le point de vue français, le morcellement communal est réputé accroître la compétition entre communes pour accueillir les ménages huppés et produit une mise à l'écart systématique des ménages précaires ou étrangers, qui ne trouvent plus refuge que dans les espaces spécialisés dans le logement social public; l'égoïsme municipal se manifeste notamment par le refus de construction de logements sociaux dans la plupart des communes périurbaines, afin de préserver l'équilibre social de la population en place, et cela, malgré des lois qui tendent à imposer des quotas de logements sociaux.

Un lien direct a donc peu à peu été établi entre la fragmentation politique du territoire et l'aggravation de

la ségrégation spatiale, l'un renforçant l'autre. Dès lors, la solution apparaît comme évidente: pour lutter contre la ségrégation sociale et rétablir l'équité entre les territoires, il faut dépasser le morcellement communal et favoriser l'émergence de juridictions, à la bonne échelle, autrement dit à celle de l'agglomération, de façon à orienter (en les concentrant) les différents leviers de l'action publique dans le sens d'une plus grande équité sociale.

Cette hypothèse, visant, implicitement, à contrer celle de Tiebout, rencontre un fort consensus auprès des chercheurs et des politiques, tous marqués par la tradition très française de l'optimum territorial.

Une loi « contre l'apartheid urbain »

En pratique, l'équation qui s'établit à la fin des années 1990 entre enjeux spatiaux et enjeux sociaux d'équité comprend trois termes: un terme socio-spatial (l'aggravation de la polarisation sociale de l'urbain), un terme fiscal (l'injustice liée à la répartition des ressources fiscales entre communes) et un terme politique (le morcellement communal). Différentes lois avaient tenté, séparément, de traiter ces questions. En 1991 est votée la « loi d'orientation pour la ville », qui prévoit un quota d'au moins 20% de logements sociaux pour les communes de plus de 10000 habitants; une deuxième loi, de 1992, tente d'accélérer les groupements de communes; une troisième loi instaure une redistribution financière entre communes (la dotation de solidarité urbaine) en fonction du potentiel fiscal² et du nombre de logements sociaux. La loi de 1999, portant modification des règles applicables en matière d'intercommunalité (dite « loi Chevènement », du nom du

ministre de l'Intérieur qui est à son origine), veut faire d'une pierre trois coup en créant des regroupements intercommunaux, partageant les ressources fiscales et visant à instaurer une solidarité entre communes riches et communes pauvres. Le ministre de l'Intérieur expose ces motifs devant la commission des lois de l'assemblée nationale en 1999: «Présentant les dispositions du projet de loi, [le Ministre] a indiqué que leur premier objectif était la réorganisation urbaine et la sauvegarde des communes rurales. Constatant que le chômage avait insidieusement transformé au fil des ans certains quartiers en quasi-ghettos, il a évoqué le sort des populations en difficulté, particulièrement celles issues des dernières vagues de l'immigration, en déplorant que certains mouvements politiques profitent de cette "ethnisation" du social, l'immigré devenant ainsi le bouc émissaire de toutes les frustrations. Il a observé que malgré tous les efforts entrepris, notamment la création d'un ministère de la ville, une société inégalitaire s'édifiait, la ségrégation spatiale redoublant la ségrégation sociale, de telle sorte que le projet de citoyenneté censé fonder les valeurs de la République tournait à vide. Exprimant sa volonté de refuser un modèle communautariste à l'anglo-saxonne, si contraire au génie égalitaire de la France, le Ministre a estimé qu'il existait un autre choix, consistant à mobiliser tous les moyens, dont la coopération intercommunale, pour combler l'écart entre l'idéal d'une société citoyenne et la réalité quotidienne. Partant de ce constat, il a reconnu que la réalité physique des agglomérations ne reposait aujourd'hui sur aucune entité politique et juridique, alors même que c'est à l'échelle de l'agglomération que devraient être pensées les mesures de

nouvelle répartition de l'habitat, de remodelage des banlieues, de reconstitution du tissu urbain, ou de politiques ciblées de l'emploi et de formation»³.

Le dispositif imaginé par le ministre et ses services consiste à offrir aux communes qui le souhaitent la possibilité de se regrouper dans des «communautés d'agglomération» ou des «communautés urbaines», qui percevront la taxe professionnelle pour l'ensemble des communes, de façon à financer des services communs et (ou) à redistribuer les sommes collectées selon une logique d'équité entre juridictions. Au rang des compétences obligatoires de ces communautés nouvelles figure «la politique de la ville», autrement dit les dispositifs visant à réduire la formation de «quasi-ghettos» (pour reprendre l'expression du ministre). On voit combien, du point de vue fiscal et juridique, cette réforme traduit le souhait du ministre de lutter «contre l'apartheid urbain», expression qu'il aime à utiliser dans ses interventions publiques.

Cette loi rencontra un succès immédiat: en moins de trois ans, plus de 800 groupements intercommunaux ont vu le jour. Nous allons donc maintenant tenter de comprendre si ce succès de l'intercommunalité «nouvelle formule» répond aux souhaits de ses promoteurs, soit «lutter contre l'apartheid urbain» et assurer une meilleure solidarité territoriale.

Les régimes urbains issus de la loi de 1999

La fragmentation

Une première constatation s'impose: la réforme est victime de son succès. En effet, ses impressionnants résultats font apparaître une réalité

mécanique: s'il y a autant de nouveaux groupements (EPCI)⁴, cela signifie que l'objectif consistant à unifier chaque agglomération sous un même gouvernement n'est pas atteint. On compte près de trois groupements à fiscalité partagée (taxe professionnelle unique ou TPU) pour les aires urbaines⁵ dotées de ce type de groupement.

De façon plus précise, le tableau 1 (qui recense les groupements intercommunaux dans les aires urbaines en dehors de l'Île-de-France) montre que seules 30 aires urbaines, sur un total de plus de 350, peuvent être considérées comme intégrées, c'est-à-dire disposant d'un groupement qui correspond aux souhaits du législateur, à savoir couvrir la totalité de l'aire urbaine. On voit par ailleurs que les aires urbaines concernées sont de petite taille: elles n'atteignent pas 30 000 habitants en moyenne. Moins d'une centaine d'aires urbaines disposent d'un seul groupement à fiscalité partagée, ne concernant, en moyenne, que moins de 30 % des communes incluses dans l'aire urbaine; ici encore, il s'agit d'aires urbaines moyennes, à peine supérieures à 50 000 habitants en moyenne. La majorité relative (37 %) des aires urbaines vit sous un régime de fragmentation, avec plus de 4 groupements en moyenne; cette majorité relative des aires urbaines recouvre une écrasante majorité de la population concernée (82 %). Autrement dit, plus l'aire urbaine est grande, plus les groupements issus de la loi de 1999 sont nombreux. La «loi Chevènement» n'atteint vraiment son objectif que dans les petites aires urbaines, autrement dit celles qui gravitent autour des petites villes ou des villes moyennes. La situation dans les très grandes villes est bien plus fragmentée.

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

18

On définit ainsi trois grands régimes urbains produits par la loi de 1999: l'intégration, pour les très petites aires urbaines (un seul EPCI à taxe professionnelle unique couvrant la totalité de l'aire urbaine); l'unité, pour les aires urbaines moyennes (un seul EPCI ne couvrant pas la totalité de l'aire urbaine); la fragmentation, pour les grandes aires urbaines (plusieurs EPCI qui ne couvrent pas la totalité de l'aire urbaine).

Tout aussi intéressante est l'analyse de la taille moyenne des EPCI (tableau 2). Il n'existe aucune corrél-

ation entre la taille de l'aire urbaine et celle des EPCI: les aires urbaines vivant sous le régime de la fragmentation, qui ont en moyenne 200 000 habitants, sont couvertes d'EPCI dont la taille moyenne, aussi bien en nombre de communes qu'en nombre d'habitants, est inférieure à celle des EPCI présents dans les aires urbaines vivant sous le régime de l'unité. Certes, ces tailles moyennes recouvrent des disparités importantes: on peut trouver, dans une même aire urbaine, un EPCI d'un million d'habitants coexistant avec des EPCI de 30 000 ou de 20 000 habitants. On se rend bien compte cependant que la fragmentation est liée à un autre phénomène, extrêmement proche de l'hypothèse de Tiebout, à savoir que, dès lors que les juridictions locales se comportent comme des clubs, elles tendent vers une taille optimale.

L'homogamie

Ce premier constat de fragmentation est discutable; du moins, il ne constitue pas, en soi, un problème. Nombre d'observateurs le considèrent comme un progrès par rapport

au morcellement antérieur, une première étape vers l'intégration politique des agglomérations et, à ce titre, en soulignent les aspects positifs. Il faut donc se poser une deuxième question: ces groupements (EPCI) permettent-ils de répondre à l'enjeu posé par le législateur, à savoir le renforcement de la solidarité territoriale, par la redistribution entre communes riches et communes pauvres?

Dans une première approche, on peut s'en tenir à une typologie des EPCI en fonction du degré de variation du revenu moyen communal (totalité du revenu déclaré divisé par la population légale de la commune). Seront dits «hétérogames» les EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est supérieur à celui de l'aire urbaine d'appartenance: les communes qui composent ces EPCI font preuve d'une diversité de revenu moyen plus grande que l'aire urbaine. Seront dits «homogames» les EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est inférieur à celui de l'aire urbaine dans la mesure

Tableau 1. Bilan quantitatif de l'intégration (1^{er} janvier 2003)

	Nombre d'aires urbaines		Nombre d'EPCI à TPU		Population de l'aire urbaine		Population des EPCI à TPU		Nombre de communes de l'aire urbaine		Nombre de communes en EPCI à TPU		Communes de l'aire urbaine en EPCI à TPU	Population de l'aire urbaine en EPCI à TPU
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Aucune intégration	99	28	0	0	2 625 204	8	0	0	1 580	13	0	0	0 %	0 %
Intégration	31	9	31	5	793 250	2	793 250	3	137	1	137	3	100 %	100 %
Unité	93	26	93	14	5 216 234	15	3 094 138	12	2 708	22	747	15	28 %	59 %
Fragmentation	131	37	558	82	25 243 470	75	21 331 437	85	7 899	64	4 150	82	53 %	85 %
Ensemble	354	100	682	100	33 878 158	100	25 218 825	100	12 324	100	5 034	100		

Source: L'Écil, Fiscalité territoriale, juillet 2004. (EPCI: établissements publics de coopération intercommunale.)

où ils regroupent des communes dont les habitants ont des revenus plus resserrés. Chaque type, évidemment, peut se diviser en riches et pauvres, ce qui donne la typologie théorique présentée en encadré.

L'homogamie ou l'hétérogamie, ici mesurées à partir des variations du revenu moyen, sont réputées constituer, de manière très approximative, un indicateur de la solidarité redistributive intercommunale: un mariage homogame est faiblement solidaire, dans la mesure où il regroupe des communes dont les profils sociaux ont toutes les chances d'être proches; inversement, un ménage hétérogame est réputé plus solidaire (au sens de la redistribution), dans la mesure où il regroupe des communes dont les profils sociaux ont toutes les chances d'être différents. Qu'en est-il sur notre échantillon d'aires urbaines françaises?

L'homogamie apparaît comme constituant la règle dominante (tableau 3), aussi bien parmi les EPCI «riches» que parmi les «pauvres» (ces deux catégories étant entre guillemets, dans la mesure où elles se fondent sur une moyenne communale et ne tiennent pas compte des disparités internes aux communes). Dans les deux cas, 70% des groupements apparaissent comme homogames. En revanche, lorsqu'on mesure les poids respectifs des populations concernées par l'homo- ou l'hétérogamie, on perçoit une différence; les EPCI hétérogames pauvres regroupent une population plus nombreuse que les EPCI hétérogames riches (respectivement 52% et 44%), même si une majorité de la population des EPCI à TPU vit sous le régime de l'homogamie (52%).

L'analyse de la taille moyenne des EPCI par type apporte quelques infor-

Tableau 2. Taille moyenne des EPCI en fonction du régime de l'aire urbaine

	Nombre de communes	Nombre d'habitants
Intégration	4,42	25 588,71
Unité	29,12	56 088,54
Fragmentation	14,16	45 239,19
Ensemble	18,07	49 674,72

EPCI : TYPOLOGIE THÉORIQUE		
	EPCI homogames	EPCI hétérogames
Riches	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est inférieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global supérieur au revenu moyen de l'aire urbaine.	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est supérieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global supérieur à celui de l'aire urbaine.
Pauvres	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est inférieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global inférieur à celui de l'aire urbaine.	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est supérieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global inférieur à celui de l'aire urbaine.

mations supplémentaires (tableau 4). Systématiquement, les EPCI homogames ont une population inférieure à celle des EPCI hétérogames. Cela peut donner à penser que les EPCI hétérogames englobent plus fréquemment les villes centres d'aire urbaine que les EPCI hétérogames. Systématiquement aussi, les EPCI riches ont une taille moyenne supérieure à celle des EPCI pauvres. Cela laisse croire que les EPCI pauvres tendent à se trouver plus fréquemment en grande périphérie des aires urbaines, où le revenu moyen est le plus bas, et que les EPCI endogames riches se trouvent plutôt, lorsqu'ils n'englobent pas la ville centre, dans les premières périphéries des grandes

villes, où logent souvent les ménages les plus huppés. On peut en inférer l'existence d'un gradient, selon lequel la taille, la richesse et le degré d'hétérogamie des EPCI décroissent en fonction de la distance à la ville centre.

Si l'on rapproche ces résultats de ce que l'on sait par ailleurs de la répartition spatiale des groupes sociaux dans les aires urbaines (FNAU, 2003), on peut inférer de la distribution des types d'EPCI trois types de groupements:

— Des groupements hétérogames, riches ou pauvres, incluant les villes centres d'aire urbaine et une partie de leur première couronne.

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

20

— Une logique «d'entre-soi» fondant des EPCI riches, généralement situés dans les premières couronnes urbaines.

— Une logique «résiduelle» regroupant les communes pauvres, la troisième, voire quatrième couronne des grandes aires urbaines.

Pour utiliser les registres de la sociologie classique, les solidarités qui se constituent sur la base de l'intercommunalité relèvent plus de la solidarité «mécanique» (ou de simi-

litude) que de la solidarité organique (fondée sur les différences). Ce n'est que dans le cas des intercommunalités de grande taille, incluant donc les villes centres d'aire urbaine, qu'apparaissent véritablement les formes de la solidarité organique recherchée par le législateur.

La redistribution territoriale est-elle souhaitable?

Ici encore, ce résultat est discutable. Certes, une grande partie de la population vit plutôt sous le régime de l'homogamie, consécutif à une application peut-être laxiste de la loi de 1999. Il est vrai que les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, et leurs représentants sur le terrain (notamment les préfets) n'ont pas toujours fait preuve d'une forte résistance par rapport à la volonté des élus de créer leur «club», aboutissant à la fragmentation politique des aires urbaines. Mais pour autant, l'essentiel n'est-il pas acquis? L'essentiel, c'est-à-dire le fait que les villes centres d'aire urbaine ont réussi à entrer dans des

groupements à taxe professionnelle unique, faisant ainsi bénéficier de leur richesse fiscale les communes périphériques pauvres. Ainsi les communes de banlieue, réputées accueillir une population plus précaire, se trouvent-elles intégrées dans un dispositif de solidarité qui ne peut qu'aller dans le sens de la «lutte contre l'apartheid urbain».

Or l'examen plus fin des logiques de redistribution spatiale démontre que cette assertion n'est que rarement vérifiée dans les cas de groupement endogame. Et cela pour deux raisons, l'une liée à la localisation des entreprises qui fournissent la taxe professionnelle, l'autre liée à la localisation des populations les plus pauvres.

Compte tenu de la nature de la fiscalité locale en France (plus de 50% des ressources fiscales des collectivités sont le produit de la taxe professionnelle, impôt perçu sur les entreprises), la notion de commune pauvre ou de commune riche est ambiguë. En effet, il convient de dis-

Tableau 3. Disparité relative de revenu entre les communes et niveau de revenu moyen de l'EPCI (EPCI en TPU au 1^{er} janvier 2003)

	Nombre d'EPCI			Population (nombre)		
	Homogames	Hétérogames		EPCI homogames	EPCI hétérogames	
Pauvres	260	111		7 146 594	7 596 470	
Riches	168	76		7 414 324	5 893 359	
	Pourcentage d'EPCI			Pourcentage de la population		
	Homogames	Hétérogames	Total	EPCI homogames	EPCI hétérogames	Total
Pauvres	70	30	100	48	52	100
Riches	69	31	100	56	44	100
Total	70	30	100	52	48	100

tinguer entre richesse (ou pauvreté) fiscale et richesse (ou pauvreté) sociale, car (et c'est là l'un des principaux obstacles actuels à l'hypothèse de Tiebout en France), les ménages et les entreprises n'ont pas nécessairement les mêmes comportements de localisation. Les bases de taxe professionnelle, qui déterminent largement la richesse ou la pauvreté d'une commune (du moins avant redistribution nationale), ne suivent pas nécessairement la répartition du revenu. Dans son étude sur la région parisienne, Edmond Préteceille (Préteceille, 1993) montre bien que, s'il existe des communes socialement riches et fiscalement riches (dont l'archétype est Neuilly-sur-Seine, à l'ouest de Paris), il existe aussi nombre de communes ouvrières, socialement pauvres mais fiscalement riches, parce qu'elles disposent, pour des raisons historiques notamment, d'une présence importante d'activités économiques. Ainsi, dans certains cas, mais pas dans tous, la distribution des bases fiscales peut agir comme un correcteur territorial des inégalités de revenus. Ce résultat est vérifié à l'échelle nationale, où l'on montre que, en moyenne, les communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à celles de l'aire urbaine abritent des habitants dont le revenu moyen est inférieur à celui de l'aire urbaine.

La deuxième raison pour laquelle la solidarité organique n'organise pas nécessairement la redistribution des riches vers les pauvres est la suivante: les ménages les plus pauvres n'habitent pas nécessairement dans les banlieues des grandes villes ou des villes moyennes. Ils sont le plus souvent localisés soit dans les villes centres, soit en très grande périphérie, comme on l'a dit précédemment.

Tableau 4. Taille moyenne (nombre d'habitants) des EPCI, par type

	EPCI homogames	EPCI hétérogames
Pauvres	27487	68437
Riches	44133	77544
Total	34021	72138

Tableau 5. Communauté du Muretain: comparaison des deux villes centres et des autres communes (1999, équivalents euros)

	Population totale	Bases de taxe professionnelle par habitant	Revenu par habitant	Part des logements sociaux communautaires
Les deux villes centres	29 468	3 392,04 €	7 552,20 €	88 %
Les autres communes	29 880	484,92 €	7 943,85 €	12 %

Sources: INSEE, Direction générale des impôts.

Les banlieues pauvres ou ouvrières sont, en France du moins, un phénomène très localisé, qui se rencontre essentiellement en région parisienne et lyonnaise et, beaucoup plus rarement, dans certaines très grandes villes de province (comme Lille par exemple). La très grande majorité des quartiers inscrits au titre de la géographie prioritaire de la politique de la ville se rencontre dans les villes centres (Champion et Marpsat, 1996; Estèbe, 2004), du fait de la localisation des grands ensembles d'habitat social.

Pour s'en convaincre, on peut s'appuyer sur une étude de cas conduite en 2004 dans une communauté d'agglomération (le «Muretain») de taille moyenne (65 000 habitants) inscrite dans l'aire urbaine de Toulouse. Cette communauté d'agglomération regroupe 14 communes, dont deux font office de «ville centre», les

autres étant des petites communes à vocation essentiellement résidentielle.

Si l'on en juge par les différences de revenu par habitant, le mariage paraît plutôt homogame. Il présente néanmoins des aspects d'hétérogamie. On note pour les villes centres un revenu moyen par habitant inférieur à celui des autres communes. Inversement, l'inégalité de répartition des bases de taxe professionnelle est flagrante. On est donc, spontanément, porté à acquiescer au principe de solidarité territoriale, susceptible de redistribuer la richesse fiscale depuis les communes riches (les deux villes centres de l'agglomération) vers les autres communes, nettement plus pauvres. Ce tableau, cependant, montre que les flux de distribution monétaires des territoires riches vers les territoires pauvres ne se font pas nécessairement depuis les habitants riches vers

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

les habitants pauvres. Dans l'exemple qui nous intéresse, les communes « riches » sont aussi celles dont le revenu moyen par foyer est le plus faible, mais surtout qui disposent de la très grande majorité des logements sociaux, ce qui laisse supposer que c'est dans ces deux communes que la population pauvre ou précaire est la plus nombreuse (ce que l'on vérifie par ailleurs avec les données relatives aux minima sociaux). Ainsi, dans ce cas précis, la solidarité territoriale consiste à redistribuer une partie de la fiscalité des villes centres vers la périphérie, alors même que ce sont les villes centres qui accueillent le plus de logements sociaux. Les autres communes apparaissent comme fondamentalement résidentielles; autrement dit, elles tirent leur richesse de l'installation, dans leur territoire, de ménages de classe moyenne, certes pas très huppés, mais en situation sociale promotionnelle, dans la mesure où leur installation dans ces communes correspond à une accession à la propriété. Dans ce cas, la redistribution revient à faire financer une partie des services collectifs de ces communes par les recettes fiscales des villes centres, autrement dit, à subventionner leur stratégie résidentielle de moyenne gamme.

Cette logique conduit d'ailleurs à une forme de conflit latent: les communes résidentielles ont intérêt à accroître leur population, dans la mesure où celle-ci rapporte des recettes fiscales non partagées⁶ et où une partie du coût supplémentaire que ces nouveaux ménages engendrent est supporté par la communauté d'agglomération⁷. Inversement, celle-ci, dont les ressources sont limitées par les capacités d'accueil des zones d'activités des deux communes centrales, cherche au contraire à freiner les élans démographiques des communes, afin d'éviter une explosion du coût des services collectifs.

Ce cas illustre bien, à notre sens, les difficultés de la redistribution territoriale, dans un système fiscal tel qu'il prévaut en France (c'est-à-dire dont plus de la moitié dépend des entreprises): d'une part, il n'est pas évident que, redistribuant des communes riches vers les communes pauvres, on redistribue en même temps des habitants riches vers les habitants pauvres; dans le cas présenté plus haut c'est, pour partie, l'inverse. D'autre part, cette logique de redistribution peut faire émerger des conflits d'intérêts et des conflits entre échelles de juridiction (ici entre communes et groupement intercommunal), et donc introduire un ferment de rupture de la solidarité entre juridictions associées.

Si l'on poussait le raisonnement, on pourrait dire, de façon cynique, que les communes résidentielles aisées mais faiblement dotées en taxe professionnelle ont intérêt à se grouper avec une commune fiscalement riche mais socialement pauvre, de façon à mutualiser les richesses fiscales, sans risquer de se voir satellisées par une ville centre trop socialement dominante. Inversement,

les communes fortement dotées en taxe professionnelle n'ont pas trop intérêt à chercher des alliances avec des communes résidentielles huppées, pour ne pas risquer de voir leur richesse fiscale absorbée par le financement inflationniste des demandes en services des classes moyennes.

On pourrait pousser le trait: telle qu'elle est aujourd'hui conçue, et portant essentiellement sur la fiscalité directe des entreprises et non sur celle des ménages, il n'est pas certain que la redistribution territoriale soit une bonne chose pour les populations les plus pauvres. Du moins ne constitue-t-elle pas le levier le plus évident pour mettre fin à « l'apartheid social » dénoncé par le ministre de l'Intérieur.

L'impasse territoriale?

La réforme de l'intercommunalité a donc, pour l'instant, entraîné trois effets contre-intuitifs (ou qui, du moins, vont à l'encontre des enjeux que le législateur avait posés): d'une part, la majorité des aires urbaines n'a pas bénéficié d'un processus d'intégration, la logique de fragmentation politique a prévalu; d'autre part, les regroupements se sont faits plutôt sur des bases de ressemblance (ou d'homogamie), les regroupements entre communes riches et communes pauvres étant plutôt l'exception que la règle; enfin, même dans les cas de regroupements « hétérogames », il n'est pas certain que les populations les plus pauvres aient véritablement à y gagner, dans la mesure où elles habitent dans des communes fiscalement riches.

On peut donc conclure (provisoirement) de deux manières, pessimiste et (relativement) optimiste.

La première ligne de conclusion est la suivante : une loi prétendant traiter les effets territoriaux de la question sociale risque fort de les renforcer. On peut en effet faire l'hypothèse que la réforme de l'intercommunalité va avoir pour effet de renforcer les spécialisations sociales plutôt que de les atténuer. Cela pour deux raisons. Premièrement, la constitution des périmètres intercommunaux s'est déjà produite, on l'a vu, sur la base d'une conscience nette de la proximité sociale et économique des communes qui y adhèrent : on voit mal les organisations intercommunales ainsi constituées afficher volontairement un changement complet d'orientation sociologique, accueillant des ménages fondamentalement différents de ceux qui s'y trouvent déjà. Le phénomène est bien connu et risque de s'accroître dans la mesure où ces nouvelles communautés peuvent disposer de moyens importants du fait du partage de la fiscalité sur les entreprises. C'est d'ailleurs là la deuxième raison qui rend crédible l'hypothèse d'un renforcement des spécialisations sociales de l'espace urbain (et périurbain). Jusqu'à présent, du fait du morcellement communal, les périmètres de la fiscalité des ménages et ceux de la fiscalité des entreprises étaient dissociés ; désormais, ils sont largement regroupés : à l'intérieur d'une même communauté d'agglomération, on prélève les impôts sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe d'enlèvement des ordures ménagères) et les impôts sur les entreprises (taxe professionnelle), même si les premiers demeurent communaux. Cela confère aux communautés issues de la loi de 1999 la capacité de coordonner leurs politiques d'attractivité, en direction des ménages et en direction des entreprises.

Au final, là où le morcellement communal tendait, du fait de la faiblesse relative des communes et de la dissociation du périmètre des deux fiscalités, à atténuer les effets de concurrence fiscale, sociale et économique entre juridictions, on peut faire l'hypothèse que les formes actuelles du regroupement, en faisant surgir des entités fortes et concurrentes au sein d'une même aire urbaine, vont entraîner une compétition et une spécialisation accrues de ces entités. Ainsi l'hypothèse de Tiebout pourrait-elle, au final, trouver une pertinence paradoxale, du fait même, non du morcellement, mais du regroupement.

Faut-il dès lors, en France du moins, abandonner toute dimension territoriale aux politiques de solidarité, comme semblent nous y inviter Donzelot (2003) et, plus récemment, Maurin (2004) ? Pour ces deux auteurs, qui n'ont pas étudié les effets de la fiscalité locale, l'approche territoriale telle qu'elle a été pratiquée en France depuis des années aboutit à une impasse, dans la mesure où elle fonde des catégories rigides (des périmètres) dont la situation et le traitement finissent par paraître, aux yeux des responsables publics, plus importants que la situation et le traitement de leurs habitants. Autrement dit, pour ces deux auteurs, à trop traiter les lieux, on aurait oublié leurs habitants. Cette hypothèse est confirmée par la récente inflexion de la politique urbaine en France, destinée à accélérer la démolition de logements sociaux dans les quartiers où la pauvreté et l'immigration paraissent trop concentrées et trop profondément enracinées : il s'agit donc, dans l'esprit du gouvernement, de disperser la population en difficulté pour la traiter plus facilement dès lors qu'elle

sera dans un environnement plus favorable. On ne se prononcera pas ici sur les attendus et les effets possibles d'une telle orientation ; il nous suffit de constater que, d'une certaine façon, elle pousse jusqu'au bout la logique territoriale en prétendant traiter le problème social par une approche purement spatiale et morphologique.

Ainsi, plusieurs éléments, à la fois théoriques et politiques, poussent à laisser de côté l'approche territoriale, dont on avait espéré tant d'innovation dans les années 1980, pour renouer avec des approches plus classiques, ciblant les publics. Or, malgré la force des arguments « anti-territoriaux » (dont la fiscalité n'est pas des moindres), il nous semble que cette dimension territoriale des politiques sociales doit être conservée, pour trois raisons au moins.

La première est que, du fait même des logiques de spécialisation sociale qui sont déjà à l'œuvre dans l'espace, même s'il ne constitue pas un concept stable, le territoire est un instrument essentiel de l'analyse sociale et même économique. Il permet de repérer les logiques de classement et de diffusion, l'impact des modes de vie, les trajectoires quotidiennes et résidentielles qui constituent la base des questions actuelles de solidarité et d'intégration.

La deuxième est que l'approche territoriale, ou territorialisée, constitue un instrument de l'action, dont la pertinence peut être grande, pour autant qu'on l'utilise pour ce qu'il sait faire. Ainsi, dans une perspective de discrimination positive, l'approche territoriale peut-elle se révéler plus efficace que la construction de catégories complexes et toujours délicates à manier (Sabbagh, 2004). L'expérience engagée par l'Institut

Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

24

d'études politiques de Paris, consistant à ouvrir un concours particulier pour les élèves issus des zones d'éducation prioritaire (ZEP)⁸, est plutôt intéressante par son caractère « d'euphémisation stratégique » (Sabbagh, 2004): chacun sait bien que, parmi les « bons élèves de ZEP », la part d'enfants d'immigrés, notamment d'Afrique du Nord, est loin d'être négligeable.

Enfin, l'approche territoriale paraît être, paradoxalement, un meilleur instrument pour les institutions supra-locales que pour les institutions locales. On comprend combien, c'est le sens de cet article, il est difficile, localement, d'œuvrer dans le sens d'une solidarité intercommunale permettant réellement d'accroître les opportunités pour les habitants des quartiers pauvres et (ou) immigrés. En revanche, pour les institutions supra-locales disposant de certains leviers (sur l'éducation, les transports et l'accès à l'emploi notamment), l'approche territoriale peut constituer un point d'appui pour l'interpellation des autorités locales, en même temps qu'un instrument pertinent de la discrimination positive sociale.

* * *

Il nous semble que, historiquement, les gouvernements ont, à propos du rapport entre question sociale et question territoriale, fait une erreur d'analyse, consistant à renvoyer au local la question de la solidarité et de l'équité sociale. Or, on le voit, en France du moins, les collectivités locales ne sont pas fiscalement pertinentes pour traiter cette question de l'équité et de la solidarité. Leur groupement autour du partage de la fiscalité aurait plutôt pour résultat d'accroître la spécialisation et la compétition des territoires politiques au sein d'une même aire urbaine. L'équité spatiale ne peut se substituer à l'équité sociale. La question de la redistribution demeure largement un enjeu supra-local, pour lequel l'approche territoriale, paradoxalement, demeure un instrument pertinent.

Philippe Estèbe
Acadie et

Université de Toulouse II

Notes

¹ La solution de la création de nouvelles juridictions locales, possibilité légale aux USA, est totalement impensable en France, où la carte communale apparaît comme intangible, dans le sens de la fusion comme dans celui de la division.

² On appelle potentiel fiscal le produit des impôts locaux pour une commune donnée si celle-ci pratiquait les taux d'imposition moyens constatés au plan national.

³ Audition de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, 1999.

⁴ Les groupements sont autrement nommés établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI,

acronyme qui sera utilisé pour la suite de l'article.

⁵ L'aire urbaine est une catégorie territoriale construite par l'INSEE pour tenter de rendre compte des phénomènes urbains. Une aire urbaine se définit par un pôle urbain d'au moins 5000 emplois, entouré d'une couronne périurbaine composée de communes dont au moins 40 % des actifs travaillent dans le pôle urbain.

⁶ Dans le « contrat de mariage » des nouvelles communautés, seule la taxe professionnelle est obligatoirement partagée. Les impôts portant sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière) peuvent rester à l'échelon communal.

⁷ On voit ici le problème des clubs: évidemment, selon l'échelle du club, la dimension idéale varie. Mais ici, d'une certaine façon, les termes du conflit sont inversés: c'est l'échelon supérieur qui paraît malthusien par rapport à un échelon inférieur qui se comporte généreusement, dès lors qu'il bénéficie de la cotisation marginale (impôt ménagé sans le coût marginal (services locaux financés par la structure communautaire) du dernier ménage arrivé.

⁸ Les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ou réseaux d'éducation prioritaires (REP) regroupent des établissements d'éducation (lycées et collèges) dont les caractéristiques sociales de l'environnement et des élèves, ainsi que leurs résultats scolaires, permettent d'obtenir des moyens financiers et humains supplémentaires auprès du ministère de l'Éducation nationale.

Bibliographie

BUCHANAN, J. 1965. « An economic theory of clubs », *Economica*, novembre: 1-14.

CHAMPION, Michel, et Thérèse MARPSAT. 1996. « La diversité des quartiers prioritaires, un défi pour la politique de la ville », *Économie et Statistiques*, 294-295: 47-65.

- DAVEZIES, Laurent. 1998. « Ville éclatée ou société éclatée ? » dans N. MAY, J. LANDRIEU et Th. SPECTOR, éd. *La ville éclatée*. La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube: 59-79.
- DONZELOT, Jacques, Catherine MÉVEL et Anne WYVEKENS. 2003. *Faire société en France et aux États-Unis*. Paris, éditions du Seuil.
- ESTÈBE, Philippe. 2004. *L'usage des quartiers. Géographie et action publique dans la politique de la ville*. Paris, l'Harmattan.
- HIRSCHMAN, A. O. 1995. *Défection et prise de parole*. Paris, Fayard.
- JAILLET, Marie-Christine. 1999. « Peut-on parler de sécession à propos des villes européennes ? », *Esprit*, novembre: 145-167.
- JAILLET, Marie-Christine. 2004. « L'espace périurbain, un univers pour les classes moyennes », *Esprit*, mars-avril: 40-64.
- MAURIN, Éric. 2004. *Le ghetto français. Enquête sur la ségrégation urbaine*. Paris, éditions du Seuil.
- PÉCHOUX, Sylvain. 2004. *Les zones urbaines sensibles*. Paris, EHESS, Mémoire de DEA.
- PRÉTECEILLE, Edmond. 1993. *Mutations urbaines et politiques locales*, volume 2, *Ségrégation sociale et budgets locaux en Île-de-France*. Paris, Centre de sociologie urbaine, CNRS.
- SABBAGH, Daniel. 2004. *L'égalité par le droit. Les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*. Paris, Economica.
- TABARD, Nicole, et Isa ALDEHI. 1990. *Transformation socioprofessionnelle des communes de l'Île-de-France entre 1975 et 1982*. Paris, CREDOC.
- TIEBOUT, Charles. 1956. « A pure theory of local expenditures », *The Journal of Political Economy*, 64, 5: 416-424.
- TIEBOUT, Charles, Vincent OSTROM et Robert WARREN. 1961. « The organization of government in metropolitan areas: A theoretical enquiry », *American Political Science Review*, LV, 4: 831-842.