

## Villes & Territoires Durables

# Aménager la métropole parisienne Comment les intercommunalités franciliennes se saïssissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?

Rapport final du programme de recherche du PUCA  
« L'intercommunalité à l'épreuve des faits »

Xavier DESJARDINS - Hervé DURET - Mélanie TUAL

Octobre 2010

**CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT**

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | [www.cstb.fr](http://www.cstb.fr)

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RCS MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229

MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS

## Villes & Territoires Durables

# Aménager la métropole parisienne Comment les intercommunalités franciliennes se saissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?

### Rapport final

Recherche menée pour le PUCA  
Programme *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*  
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement  
Durable et de la Mer  
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la  
Nature  
Subvention M 08.12 (0005116) du 7 novembre 2008

DESJARDINS, Xavier,  
**Maître de conférences, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,  
chercheur au sein de l'UMR Géographie-Cités, Equipe CRIA**

DURET, Hervé, TUAL, Mélanie  
**Chercheurs au sein du Département Economie et Sciences Humaines,  
Centre scientifique et technique du Bâtiment, Université Paris Est**

**Octobre 2010**

Diffusion restreinte

Rech2008-2010-PUCA/Intercommunalité

Programme recherche CSTB

Champs d'action : Ville durable

Programme : Villes & Territoires Durables

Action de recherche : Recherche du PUCA

« L'intercommunalité à l'épreuve des faits »

ER 872 08 0046 872 GUP

*Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent document, faite sans l'autorisation du CSTB est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1er juillet 1992 - art. L 122-4 et L 122-5 et Code Pénal art. 425).*

*Toute citation d'extraits ou reproduction doit obligatoirement faire apparaître la référence de ce document sous la forme*

## Résumé

La réponse à la crise du logement en Ile-de-France passe-t-elle par une réorganisation institutionnelle ? La lecture dominante des problèmes d'habitat consiste à accuser les communes, compétentes en matière de droit des sols depuis le début des années 1980, de tarir la production possible par un excessif malthusianisme foncier. La coopération intercommunale est ainsi considérée comme un des leviers pour inciter les communes à construire plus de logements, tout en réduisant les risques de pratiques ségrégatives. Les établissements publics de coopération intercommunale pourraient ainsi devenir les opérateurs de mise en adéquation des objectifs métropolitains portés par l'Etat ou la Région, qui militent pour un développement plus massif de logements, et des intentions communales. La recherche montre que le développement des groupements communaux n'entraîne qu'un faible changement des pratiques communales. Par ailleurs, l'accouplement difficile des politiques intercommunales d'habitat, notamment dans le cœur de l'agglomération parisienne, met en évidence l'inadéquation entre les moyens et outils des politiques du logement et la promotion d'une ville plus dense et compacte.

**Mots clés :** Ile-de-France, Grand Paris, Politique du Logement, Habitat, Décentralisation, Ségrégation territoriale, Croissance urbaine

## Abstract

Do we need to modify the current institutional framework to solve the Parisian region's housing crisis? Since the beginning of the 1980's, French municipalities are in charge of land management, and since then housing shortages are usually presented as the result of municipalities' reluctance to develop housing on their own territories. In this context, the 'intercommunal' institutions are seen as a mean to encourage municipalities to build more and hinder segregating attitudes. These institutions could eve, eventually let municipal and metropolitan policies fit together, although the latter carried out by the central or the regional government promote a larger housing production.

Altogether, this piece of research reveals that 'intercommunal' alliances have little impact on the way municipalities deal with the housing issue.

Another finding is that the difficult elaboration of 'intercommunal' housing policies, especially in the more central part of the Parisian region reflects the discordance existing between, on the one hand, the means and tools at hand of local authorities to implement housing policies and, on the other hand, the general impetus for a compacter and denser urban development.

**Keywords:** Greater Paris, Ile-de-France, housing policies, housing, decentralization, spatial segregation, urban growth

## Résumé long

La crise du logement en Ile-de-France a des manifestations multiples : faible ampleur de la production de logements, mauvaise localisation de nombreux programmes de logement par rapport aux réseaux de transports collectifs, allongement continu des listes de demandeurs de logements locatifs sociaux, très faible fluidité des parcours résidentiels, etc. Face à ces difficultés, les responsables nationaux et régionaux comme le patronat partagent un même constat. Les communes, qui, depuis l'acte I de la décentralisation de 1982-1983, maîtrisent le droit des sols, contribuent, par l'excessif malthusianisme foncier de nombre d'entre elles, à rendre presque impossible une production suffisante de logements, notamment de logements à coût modéré. Une des solutions envisagées pour améliorer la situation consiste à recentraliser une partie des décisions en matière d'habitat et d'urbanisme, mais surtout à inciter au transfert de l'exercice de la compétence « habitat » depuis les communes vers leurs groupements. Pour évaluer, à l'épreuve des faits, l'efficacité d'une telle réorganisation institutionnelle, la recherche a consisté à mener une enquête auprès de différents acteurs régionaux de la politique de l'habitat, puis à observer précisément les politiques menées par les trois communautés d'agglomération du Val de Bièvre, de la Boucle de Seine et de Mantes-en-Yvelines. Les pratiques de ces groupements de communes ont été analysées dans le cadre des débats, particulièrement vifs, suscités entre 2008 et 2010, par le schéma directeur élaboré par la Région Ile-de-France, la loi sur le Grand Paris ou encore le projet de réforme des collectivités locales.

Cette recherche montre que les groupements intercommunaux en Ile-de-France, et notamment dans sa zone dense, participent bien d'une rationalisation de la gestion des services publics locaux (notamment les transports, la propreté urbaine ou encore les ordures ménagères). Pour le législateur au moment de la loi Chevènement, la nouvelle échelle intercommunale devait concomitamment être utile en matière de gestion et de projet. Or, il s'avère que les groupements de communes aux profils très homogènes tels que celui de la Boucle de la Seine ou du Val de Bièvre sont inadaptés pour élaborer des stratégies territoriales. Ces stratégies supposent de trouver des complémentarités entre territoires différents, par exemple entre territoires de résidence et territoires de production, territoires denses et territoires au foncier disponible, etc. Ce débat est donc renvoyé à une échelle plus large que celle des établissements publics de coopération intercommunale. Les débats intercommunaux visent moins à transformer les projets communaux qu'à décider ensemble de la manière la moins douloureuse de mettre en œuvre des règles nationales, notamment celles qui sont relatives à la construction et à la gestion des logements sociaux.

Cette recherche montre également que la notion répandue d'« égoïsme communal », souvent avancée pour expliquer la réticence des communes face au développement résidentiel, notamment par des logements sociaux, explique bien des situations, mais n'épuise pas le sujet. En effet, les outils et moyens des collectivités publiques en matière de politiques de l'habitat sont en partie discordants avec l'objectif poursuivi par ailleurs de promouvoir une ville plus dense et compacte. Pour le dire autrement, la région parisienne ne dispose pas des instruments des politiques d'habitat adéquats pour la mise en œuvre du modèle urbain actuellement promu.

## Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
<b>Le développement métropolitain bridé par les communes ?.....</b>	<b>10</b>
Des objectifs de relance de la production de logements... hors sol ?.....	11
<b>L'intercommunalité : réconcilier local et métropolitain ? .....</b>	<b>13</b>
<b>Méthode de la recherche .....</b>	<b>15</b>
<b>1. LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : HERITAGE ET RECOMPOSITION.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Les grandes étapes de construction de la politique de l'habitat en lien avec le développement de l'intercommunalité .....</b>	<b>17</b>
1.1.1 Une émergence concomitante mais parallèle (1850-1890) .....	17
1.1.2 Naissance du logement social, politique partagée entre l'Etat et les communes (1890-1920) .....	18
1.1.3 Grands programmes nationaux et laisser-faire (1920-1940) .....	19
1.1.4 Relance de la construction et étatisation des politiques du logement (1945-1975) .....	19
1.1.5 Libéralisation et décentralisation partielle (1975-1990).....	21
1.1.6 Maturation de la décentralisation et tentative de recentralisation (1990-2010) .....	22
1.1.6.1 L'intercommunalité entre obligation et incitation .....	23
1.1.6.2 Renforcement des obligations intercommunales et recentralisation.....	25
<b>1.2 Caractéristiques des politiques locales de l'habitat.....</b>	<b>28</b>
1.2.1 Un contour mal défini .....	28
1.2.2 Une frénésie législative .....	30
<b>1.3 L'intercommunalité : service communal ou service extérieur de l'Etat ?.....</b>	<b>31</b>
<b>2. LA BATAILLE DU GRAND PARIS .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Vers un « grand soir » institutionnel ? .....</b>	<b>34</b>
2.1.1 Le retour de la question institutionnelle .....	34
2.1.2 Les établissements publics de coopération intercommunale en Ile-de-France .....	35
2.1.2.1 Une réelle inventivité institutionnelle.....	37
2.1.2.2 Un échec sans retentissement.....	39
<b>2.2 Le projet : un métro de rocade.....</b>	<b>39</b>
2.2.1 Le projet de double boucle de métro en périphérie .....	40
2.2.2 Un projet démobilisateur ? .....	41
2.2.3 Quand l'histoire se répète.....	43
<b>2.3 Une SCÈNE: Paris Métropole .....</b>	<b>44</b>
2.3.1 La métropole à petits pas .....	44
2.3.2 Un syndicat d'études .....	45
2.3.3 Pourquoi la lenteur ? .....	46
<b>2.4 Une métropole INGOUVERNABLE? .....</b>	<b>47</b>
<b>3. QUELQUES ELEMENTS STATISTIQUES POUR DECRIRE ET COMPRENDRE LA CRISE DE L'HABITAT ..</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Une croissance inférieure à la moyenne nationale depuis 40 ans .....</b>	<b>48</b>

3.1.1	Y-a-t-il eu compensation par une croissance forte des départements qui entourent l'Ile-de-France ? .....	49
3.1.2	Plus nombreux par logement et un « senior flight » .....	50
<b>3.2</b>	<b>Etallement et densification ? .....</b>	<b>51</b>
3.2.1	Vers une « ré-urbanisation » du développement résidentiel ? .....	54
3.2.2	Moins de desserrement, plus d'émiettement en grande périphérie .....	55
3.2.3	La fin annoncée des villes nouvelles, quelles conséquences ? .....	57
<b>3.3</b>	<b>densification au centre, desserrement ralenti et émiettement en périphérie</b>	<b>59</b>
<b>4.</b>	<b>LES TERRAINS DE RECHERCHE .....</b>	<b>60</b>
4.1.1	Le choix initial des terrains .....	60
4.1.1.1	Versailles Grand Parc : difficultés d'accès à l'information .....	61
4.1.1.2	Le territoire du Mantois : un pôle secondaire aux franges de l'Ile-de-France .....	62
4.1.1.3	Le Val de Bièvre : un territoire au cœur des mutations de l'agglomération centrale .....	63
4.1.1.4	La Boucle de la Seine : pressions foncières et développement modéré .....	65
4.1.2	L'émergence des institutions : liens forts et liens faibles .....	66
4.1.2.1	Mantes : une culture intercommunale ancienne .....	66
4.1.2.2	Val de Bièvre : des liens faibles .....	68
4.1.2.3	Boucle de la Seine : une intercommunalité défensive .....	69
4.1.3	La proximité politique : vecteur de solidarité ? .....	70
4.1.3.1	Par-delà la gauche et la droite .....	70
4.1.3.2	Quand la gauche cherche un programme commun ! .....	72
4.1.3.3	Diverses droites .....	73
4.1.3.4	Coopération intercommunale et proximité politique : une relative indépendance .....	74
4.1.4	La coopération communautaire : une coopération territoriale parmi d'autres .....	74
4.1.5	Territoires sans identité ? .....	76
<b>4.2</b>	<b>Des terrains de recherche diversement affectés par les dynamiques régionales .....</b>	<b>76</b>
4.2.1.1	De la ville dense aux marges rurales .....	77
4.2.1.2	Petits et grands ménages .....	78
4.2.1.3	Anciens et nouveaux arrivants .....	79
4.2.1.4	Avec ou sans voiture .....	80
4.2.1.5	Maison ou appartement .....	81
4.2.1.6	Propriétaire ou locataire .....	82
4.2.1.7	Lieux d'emploi .....	87
4.2.1.8	Actifs et inactifs .....	88
<b>5.</b>	<b>LES POLITIQUES INTERCOMMUNALES D'HABITAT A L'EPREUVE DES FAITS : CHANGEMENT D'ECHELLE, CHANGEMENT DE REGARD ? .....</b>	<b>90</b>
<b>5.1</b>	<b>Quelle place pour l'habitat parmi les compétences communautaires ? .....</b>	<b>90</b>
5.1.1	La difficile définition de l'intérêt communautaire .....	90
5.1.2	Le Val de Bièvre : une gestion intercommunale pour des politiques communales ..	91
5.1.3	Mantes-en-Yvelines : un large transfert de compétences en matière d'habitat et d'aménagement .....	94

5.1.4 Dans la boucle de la seine : ne pas créer de services nouveaux .....	96
5.1.5 Trois modes de construction de l'intérêt communautaire .....	97
<b>5.2 Observer .....</b>	<b>98</b>
5.2.1 Pourquoi observer ?.....	98
5.2.2 Val-de-Bièvre et Boucle de la Seine : ne pas observer pour ne pas partager .....	99
5.2.3 Mantes-en-Yvelines : observer pour dénoncer .....	101
<b>5.3 Gérer .....</b>	<b>102</b>
5.3.1 Que gérer ?.....	102
5.3.2 La gestion de la demande de logements locatifs sociaux : des pratiques différenciées pour une question toujours très sensible .....	102
5.3.2.1 Dans le Mantois : un service mutualisé, une démarche harmonisée .....	103
5.3.2.2 Le Val de Bièvre et la Boucle de Seine : l'attribution, ressort majeur du pouvoir des maires .....	104
5.3.3 Vers une gestion urbaine de proximité intercommunale : chronique d'un échec annoncé .....	104
5.3.4 Des effets sur la gestion des organismes de logements sociaux ?.....	106
5.3.4.1 Vers des offices publics de l'habitat communautaires ? .....	106
5.3.4.2 L'intercommunalité comme organisateur.....	107
5.3.4.3 Une territorialisation accrue ? .....	108
<b>5.4 Prévoir et programmer .....</b>	<b>109</b>
5.4.1 la Boucle de seine : argumentaires renouvelés, stratégies inchangées .....	110
5.4.1.1 Le projet territorial .....	110
5.4.1.2 Contenir le développement résidentiel.....	111
5.4.1.3 Une application minimale de l'objectif de mixité sociale.....	113
5.4.2 Le Mantois : l'habitat au service d'un projet de territoire.....	114
5.4.2.1 Un projet territorial construit avec l'Etat .....	114
5.4.2.2 Le PLH, volet habitat du projet territorial .....	116
5.4.2.3 La solidarité territoriale à l'épreuve de la mixité sociale.....	118
5.4.3 Le programme local de l'habitat du Val de Bièvre : la somme de programmes communaux ?.....	121
5.4.3.1 L'affirmation d'une même orientation politique, la mise en commun des projets communaux .....	121
5.4.3.2 La faible capacité d'orientation de l'Etat.....	122
5.4.4 Les promoteurs : acteurs de la régulation politique locale ?.....	124
<b>5.5 un testeur de solidarité territoriale : la reconstitution de l'offre dans le cadre des projets de rénovation urbaine.....</b>	<b>126</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>128</b>
<b>Intercommunalités : amortisseurs plus que relais .....</b>	<b>128</b>
<b>La coopération intercommunale, apprentissage de la coopération territoriale .....</b>	<b>128</b>
<b>Des Politiques du logement inadaptées au modèle urbain .....</b>	<b>129</b>
<b>LISTE DES REFERENCES.....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>130</b>
Les politiques du logement et de l'habitat.....	130
Le gouvernement des villes .....	131

L'Île-de-France et les enjeux du Grand Paris .....	132
Rapport public sur le logement, l'habitat et les collectivités territoriales en France et en Île-de-France .....	133
Documents de presse .....	133
Documents relatifs aux enquêtes de terrain .....	134
Dans le Mantois .....	134
Dans la Boucle de Seine.....	134
Liste des entretiens.....	135
Dans le Mantois .....	135
Dans le Val de Bièvre.....	136
Dans la Boucle de Seine.....	136
Panorama régional .....	136
Participation à des journées d'études et d'échanges .....	137

## INTRODUCTION

### LE DEVELOPPEMENT METROPOLITAIN BRIDE PAR LES COMMUNES ?

Quel développement démographique et économique peut-il être considéré comme optimal pour Paris et sa région ? Cette question fait partie des grandes questions de l'aménagement du territoire en France (MARCHAND, 2009). Jean-François Gravier avec son célèbre *Paris et le Désert Français* de 1947, a marqué durablement les esprits en insistant sur les risques d'une concentration trop forte de la population française autour de Paris. Les politiques successives d'aménagement du territoire ont cherché, au cours des années 1960 et 1970 principalement, à limiter le développement économique de l'Ile-de-France ou plutôt à spécialiser l'appareil productif francilien dans les activités à forte valeur ajoutée. Cet objectif s'est traduit par l'obligation nouvelle de demander des agréments pour l'implantation d'industries d'abord, de bureaux ensuite. Différentes activités économiques ont été ainsi décentralisées. Par ce biais, on cherchait aussi à ralentir la croissance démographique de la région parisienne (MERLIN, 2004). A la fin des années 1980 et 1990, le débat sur le niveau souhaitable de croissance parisienne est relancé, avec, selon les termes d'Alain Lipietz, un débat entre la « *mégapolitisation* » ou le maintien d'une croissance démographique modérée (LIPIETZ, 2000)

Aujourd'hui, les différents freins législatifs et réglementaires au développement de l'Ile-de-France ont été progressivement levés. L'Etat semble particulièrement souhaiter un renforcement de l'attractivité économique et démographique de la région parisienne (BLANC, 2010). Or, ce que l'Etat a imparfaitement réussi à imposer au cours des années 1960 et 1970, à savoir un puissant coup de frein au développement démographique, n'est-il pas en train de se réaliser à travers l'action des collectivités locales, et notamment des communes ? Alors que les communes ont la compétence de définir l'affectation des sols depuis les lois de décentralisation des années 1982 et 1983, par les puissantes restrictions en matière de développement résidentiel que leurs plans d'urbanisme produisent, ne sont-elles pas en train de limiter fortement le développement métropolitain ?

La littérature d'inspiration néo-marxiste voit dans le transfert progressif de compétences en matière de développement territorial et économique depuis les Etats vers les collectivités locales, une manière pour les politiques nationales de favoriser les métropoles, principaux lieux de production de richesse dans le cadre d'une économie plus mondialisée (BRENNER, 2004). En Ile-de-France, on observe le plus souvent la relation strictement inverse, à savoir que c'est l'action des collectivités territoriales, et principalement des plus petites d'entre elles, les communes, qui menacerait le développement métropolitain. Ces communes le freineraient non par un refus de nouveaux espaces d'activités, mais par la production de documents d'urbanisme trop restrictifs en matière de développement résidentiel. Les documents réalisés par les services de l'Etat, après des Etats Généraux du Logement en Ile-de-France tenus en 2008 (MUTZ, 2008), par les représentants du patronat en 2010 (MEDEF Ile-de-France, 2010) ou encore par les services du Conseil Régional d'Ile de-France, notamment l'institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France (CORBILLE, 2008) mettent tous en avant la question institutionnelle comme une des causes majeures de la crise du logement.

Quelles sont les difficultés de logement mises en avant par ces rapports publics ? La région parisienne se distingue par l'inadéquation qui existe sur son territoire entre le volume de construction et le poids démographique. Ainsi, depuis 2004, l'Île-de-France représente moins de 10 % du volume de logements construits en France alors qu'elle compte 18 % de la population française. De même, en 2008, l'Île-de-France affichait un ratio de 3,4 logements construits pour 1000 habitants contre 5,8 pour la France métropolitaine.

Par ailleurs, l'offre en logements est peu adaptée aux besoins des ménages, notamment des plus modestes. La liste des demandeurs de logements sociaux, bien que très imparfaite manière de quantifier les difficultés de logement, souligne néanmoins clairement, par son allongement continu, les difficultés d'accès des plus pauvres à un logement. Par ailleurs, l'accroissement des écarts entre les coûts de location, mais aussi d'accession à la propriété dans le parc privé par rapport au parc social explique la baisse de la mobilité résidentielle dans le parc locatif social. Le logement social accueille 25 % des ménages franciliens. La durée moyenne d'occupation d'un logement social a atteint 13 ans, contre seulement 8 avant 2000.

Aux problèmes quantitatifs et qualitatifs s'ajoutent des problèmes de répartition des logements sur le territoire francilien. Le parc locatif social est très inégalement réparti sur le territoire régional, avec des concentrations fortes sur des territoires très spécialisés (comportant de 40 à près de 80 % de locatif social). La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, dite loi SRU (2000), en imposant, par son fameux article 55, à chaque commune d'atteindre d'ici à 2020 l'objectif de 20 % de logements sociaux dans son parc, a participé à la relance de la production. 89 communes sur 188 ont atteint ou dépassé leurs objectifs de production ; mais elle ne modifie pas sensiblement la répartition du parc social entre les territoires, compte tenu du poids du parc existant. Le plan de cohésion sociale lancé par l'Etat en 2005 pour relancer l'offre de logements locatifs sociaux en 2005, peine également à infléchir cette situation (les départements des Yvelines et de l'Essonne n'ont pas réalisé les objectifs prévus, la Seine Saint Denis les a dépassés). De même, la reconstitution de l'offre de logements démolis dans le cadre des projets de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (CES ANRU) se fait majoritairement sur site (50 %) et sur la commune (82 %). Les inégalités entre les départements concernent aussi leur capacité à répondre aux demandeurs prioritaires dans le cadre de la loi pour le Droit Au Logement Opposable (2006). Cette spécialisation des territoires en matière d'offre en habitat social se conjugue avec une spécialisation des territoires selon les revenus des ménages. Par ailleurs, si la concentration du logement social peut apparaître comme un problème, la diffusion de l'habitat individuel dans les communes situées aux franges de l'agglomération est également jugée comme un problème majeur d'aménagement du territoire. Cette périurbanisation, consommatrice de sol et d'énergie, est le résultat d'une politique du logement oublieuse des enjeux territoriaux.

#### **DES OBJECTIFS DE RELANCE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS... HORS SOL ?**

Face à ces constats, la puissance publique ne peut pas ne pas afficher d'ambitieuses politiques. La querelle entre l'Etat et la Région sur le chiffre optimal de logements à construire par année, 70 000 pour le premier et 60 000

pour la seconde, marque surtout leur convergence d'analyse sur la nécessité de produire plus de logements.

Le schéma directeur de la Région Ile-de-France, élaboré par le Conseil Régional, adopté le 25 septembre 2008, a retenu un objectif de 60 000 logements par an soit un million et demi de logements d'ici à 2030 dont 50 % localisés dans le cœur d'agglomération. Le cœur d'agglomération, notion particulière du SDRIF, concerne 73 000 hectares, soit une superficie à peu près équivalente à celle de Paris et des trois départements limitrophes, environ 76 000 hectares, mais avec une géographie légèrement différente.

La région propose que ce million et demi de logements soit réalisé conformément aux objectifs suivants :

- 870 000 logements pour répondre aux besoins des nouveaux ménages ;
- 160 000 pour rattraper le retard accumulé depuis 1990 ;
- 90 000 à 150 000 logements vacants pour maintenir un volant de disposition ;
- 350 000 logements pour compenser les disparitions dans le parc existant.

L'objectif du schéma directeur est de porter la part du logement locatif social dans le parc total francilien à 30 % (60 % de logements neufs et 40 % d'acquisitions-améliorations de logements issus du parc privé), soit au total 33 500 logements par an.

Dans les départements de la Petite Couronne, les efforts demandés sont particulièrement importants : le schéma directeur propose un objectif de 4500 logements par an à Paris (moins de 3 500 logements commencés en 2009, 2 850 en 2007), 8 600 dans les Hauts-de-Seine (6 600 commencés en 2009, 6 780 en 2007), 8 800 en Seine-Saint-Denis (7 100 commencés en 2009, 6 500 en 2007) et enfin, 7500 dans le Val-de-Marne (5 300 commencés en 2009, moins de 4 500 en 2007). Pour atteindre un taux de 30 % de logements sociaux dans le cœur d'agglomération, la production annuelle de logements sociaux nécessaire est estimée à 19 500 logements sociaux, dont 10 800 logements neufs par an, représentant 38 % de la construction totale et 8 700 logements en acquisition-amélioration

Le plan gouvernemental présenté par le président de la République le 29 avril 2009 fixe un objectif plus ambitieux encore que celui du schéma directeur, avec 70 000 logements par an en Île-de-France. Cet objectif s'accompagne de la volonté d'assouplir les règles d'urbanisme.

Si les objectifs sont légèrement différents entre l'Etat et la Région, ils souffrent de la même faiblesse, l'absence de spatialisation. Les acteurs pointent à l'origine de cette faiblesse les effets d'un système de décision qui serait paralysant. L'association des organismes HLM d'Ile-de-France évoque « *les compétences éclatées en matière d'urbanisme et d'habitat, et réparties à des échelles territoriales multiples rendant difficile une réelle articulation. Si un consensus entre tous les acteurs en charge de l'habitat se dégage en termes d'objectif global de construction libre et sociale, les outils d'urbanisme ou les outils d'orientation et de programmation ne s'articulent pas correctement les uns avec les autres. En pratique, les décisions en matière d'urbanisme et d'implantation de logements sociaux sont largement décidées par les communes (1 281 en Ile-de-France), ce qui apparaît contradictoire avec la volonté et la nécessité de créer des solidarités entre les territoires de l'agglomération* ». Dans ces conditions,

pour que soient réalisables les objectifs fixés, il convient de « *décliner les objectifs du SDRIF, quantifiés sur des territoires opérationnels, à un niveau pertinent sur l'agglomération francilienne* » ce qui conduit à « *articuler les différents documents d'urbanisme et de programmation entre eux* » (AORIF, 2008). Pour le patronat, à travers le Mouvement des entreprises de France, il convient de « *traduire en termes spatiaux– dans le SDRIF – l'objectif de construction de 60 000 logements par an* » et de prévoir plus de nouveaux quartiers en extension urbaine (MEDEF, 2010). Pour le préfet de Région, « *pour atteindre 60 000 logements par an en Ile-de-France, il est nécessaire de mettre en place les moyens de décliner efficacement cet objectif* » (MUTZ, 2008) ».

Pourquoi cette même insistance de tous les acteurs pour exiger une territorialisation des objectifs ? Si la Région, par son schéma directeur, laisse supposer qu'elle est en mesure d'imposer des densités plus fortes et des constructions plus nombreuses, ce sont en réalité les communes, entités qui ne sont pratiquement jamais citées, qui, depuis presque 30 ans, sont responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme. Et ce sont les maires qui accordent- ou refusent- les permis de construire, et rendent compte de leurs actions devant les électeurs. Etudiant les zones de densification préférentielle prévues par le schéma directeur de la région Ile-de-France, cartographiées sous la forme de pastilles rouges, Juliette Maulat note : «  *finalement, les pastilles de densification préférentielle semblent constituer un exemple probant des limites du pouvoir régional en matière d'aménagement de l'espace métropolitain. [...] Les obligations législatives imposent à la Région de respecter le principe de non-subsidiarité. Ainsi, cela oblige la Région à se restreindre à la formulation d'orientations d'aménagement non-prescriptives et floues, dont l'imprécision des pastilles semble être le reflet (pas de périmètres, contenu incertain)* » (MAULAT, 2009). Dans ce contexte, les communes ont-elles la possibilité de mettre à mal un projet métropolitain ?

## **L'INTERCOMMUNALITE : RECONCILIER LOCAL ET METROPOLITAIN ?**

Face à cet ensemble de problèmes, les solutions imaginées sont évidemment nombreuses. L'inventivité institutionnelle des élus et de ceux qui les conseillent apparaît presque sans bornes (SUBRA, 2010). Dans le cadre de cette recherche, nous souhaitons évaluer, à l'épreuve des faits, l'innovation institutionnelle majeure de la première décennie de ce siècle en Île-de-France : l'intercommunalité.

L'intercommunalité a été étudiée, notamment après la loi Chevènement de 1999 qui a considérablement relancé le mouvement de coopération intercommunale (DESJARDINS, 2006, BOINO-DESJARDINS, 2009). Néanmoins, en Île-de-France, les effets territoriaux de la montée en charge de l'intercommunalité ont fait l'objet de recherches moins nombreuses. Plusieurs raisons expliquent cette faiblesse des recherches empiriques sur l'intercommunalité francilienne. Tout d'abord, son éclosion a été plus tardive que dans les autres régions françaises, en raison de l'ancienneté d'intercommunalités de gestion de réseaux très puissantes. De plus, les auteurs de la loi Chevènement ont volontairement peu insisté sur le cas francilien lors de l'élaboration du texte et des débats parlementaires, parce qu'ils étaient principalement soucieux d'obtenir un accord des parlementaires. Aussi, les collectivités locales d'Ile-de-France, se sont-elles saisies, de manière tardive

et en partie accidentelle, d'instruments de coopération principalement pensés en fonction des problèmes rencontrés par les agglomérations de province et les territoires ruraux. Dans ces conditions, le développement intercommunal francilien a fait l'objet d'une moindre attention des chercheurs.

D'une manière générale, qu'attend-on d'une nouvelle répartition de compétences entre échelons territoriaux et/ou de l'ajout d'un nouvel échelon de l'action publique ? On peut synthétiser les multiples attendus en quatre points principaux :

- une nouvelle manière de construire les politiques publiques. Cette attente porte sur l'adéquation entre l'échelle de gouvernement et la géographie des problèmes. La notion « *d'échelle pertinente* » désigne cette quête d'une action publique plus rationnelle. Toutefois, au-delà même de la quête (chimérique ?) de l'échelle optimale de résolution des problèmes, on attend du changement d'échelle un changement de regard sur les problèmes, une nouvelle manière d'envisager la construction des politiques publiques ;
- une nouvelle manière de travailler. L'émergence d'une nouvelle institution peut être l'occasion de rebattre les cartes et de réaliser de nouveaux appariements sectoriels. Une des difficultés « *éternelles* » des politiques territoriales consiste à décloisonner des approches segmentées par les habitudes administratives comme techniques : le logement, la politique de la ville, l'habitat, les transports, les équipements scolaires, etc. L'approche « *globale et transversale* » est, comme l'échelle pertinente, un mythe des réformateurs de l'action publique. Néanmoins, une institution nouvelle se construit sur des organigrammes nouveaux : la naissance d'une nouvelle organisation est donc l'occasion de repenser les sectorisations de l'action administrative et technique, et on peut donc espérer que cette nouvelle organisation sera plus en adéquation avec les enjeux du territoire ;
- l'émergence d'un nouvel acteur est l'occasion de renouveler les liens entre l'ensemble des autres acteurs publics. En effet, la nouvelle institution par ses relations avec les communes, les départements, la Région et les différents organismes étatiques, va transformer les modes de relation internes à la sphère publique, et donc les rapports entre celle-ci et la société ;
- enfin, l'émergence d'une nouvelle échelle de gouvernement, si elle ne peut prétendre être optimale, peut contribuer à réconcilier les identités vécues avec les périmètres institutionnels. Développement de l'automobile, des résidences multiples, et autres mutations dans le domaine des mobilités quotidiennes, hebdomadaires ou résidentielles modifient les espaces vécus. Mieux arrimer les échelles politiques aux identités vécues peut être une condition de leur plus grande reconnaissance par les habitants.

Dans le cas des politiques de l'habitat, ces différents attendus de la transformation des politiques publiques par le changement d'échelle sont recherchés :

- par le changement d'échelle, il est souhaité que les élus locaux dépassent le périmètre communal pour mieux percevoir le lien entre les décisions communales et le fonctionnement territorial plus large, en termes de

répartition socio-spatiale des populations, d'équilibre entre habitat et emploi, etc. ;

- alors que les politiques du logement ont souvent été cloisonnées, la naissance d'une nouvelle institution peut être l'occasion de faire émerger de véritables politiques d'habitat, qui associent aux réflexions sur la programmation et la gestion des logements les différentes dimensions du cadre de vie, des équipements publics ou encore des transports ;
- enfin, l'intercommunalité doit participer à l'émergence de nouvelles relations entre les différentes collectivités existantes, notamment entre l'Etat, la Région et les communes. Cette attente est notamment forte de la part de la Région et de l'Etat qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, veulent, toutes deux, que les intercommunalités participent à la territorialisation de leurs objectifs en termes de production de logement.

## **METHODE DE LA RECHERCHE**

La recherche vise à tester cette hypothèse d'une intercommunalité à même de concilier le local et le métropolitain à travers l'exemple des politiques d'habitat.

Notre démarche est empirique et conjugue quatre types d'approche :

- une analyse du rôle des intercommunalités en matière d'habitat, afin de mieux comprendre le cadre juridique particulier d'exercice de cette compétence. Ce travail est issu de recherches bibliographiques et documentaires ;
- une compréhension actualisée des caractéristiques de la crise du logement que connaît l'Île-de-France depuis le début des années 2000. Ce travail s'appuie sur des traitements statistiques et cartographiques et cherche à resituer les tendances récentes dans les dynamiques territoriales des quarante dernières années ;
- une lecture des enjeux liés à l'architecture institutionnelle de l'Île-de-France et des débats récents, afin de situer l'intercommunalité dans le contexte plus général du gouvernement de la métropole. Cette étape repose sur des entretiens ainsi que sur l'analyse de documents scientifiques et administratifs ou encore d'articles de presse ;
- enfin, une description précise du rôle de trois établissements publics de coopération intercommunale en matière d'habitat, le Val de Bièvre, les Boucles de Seine et Mantes-en-Yvelines. Cette étape est basée sur plus d'une vingtaine d'entretiens ainsi que sur l'analyse de très nombreux documents administratifs et techniques.

Ce rapport présente les résultats de cette recherche :

- une première partie replace les politiques intercommunales de l'habitat dans le temps de la construction de l'intercommunalité et des politiques du logement. Elle pose la question d'une mutation progressive de l'intercommunalité dont on attendrait aujourd'hui moins une meilleure coopération entre communes qu'un rôle de relais de l'Etat pour faire accepter différentes contraintes aux communes ;
- une seconde partie présente la bataille du Grand Paris. En effet, la recherche, entre 2008 et 2010, s'est déroulée dans un contexte particulièrement agité avec les débats sur le SDRIF, la loi portée par Christian Blanc sur le Grand Paris ou encore le rapport Balladur sur l'avenir de la décentralisation. Aussi, apparaît-il important de resituer ces débats pour comprendre la manière dont ils pouvaient transformer la manière de gouverner et d'aménager l'Ile-de-France ;
- une troisième partie précise la nature de la crise du logement que connaît actuellement l'Ile-de-France. La chute de la construction de logements en Ile-de-France, non compensée par le développement pourtant rapide des départements limitrophes de l'Ile-de-France se traduit par de très difficiles conditions de logements. Son impact, atténué par le départ de très nombreux jeunes retraités qui libèrent alors des logements pour des actifs, se ressent dans l'ensemble des territoires franciliens, particulièrement dans les couronnes périurbaines ;
- une quatrième partie présente les territoires étudiés, ceux du Mantois, de la Boucle de Seine et du Val de Bièvre et resituent leur action en matière d'habitat dans leur contexte géographique particulier ;
- une cinquième partie présente les actions des trois intercommunalités en matière d'habitat en distinguant les différentes missions qu'elles peuvent exercer dans ce champ, à savoir l'observation, la gestion, la programmation. Cette partie montre la très grande diversité des pratiques intercommunales.

## **1. LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT : HERITAGE ET RECOMPOSITION**

Une vue rapide de l'histoire des politiques de l'habitat et de l'intercommunalité pourrait laisser à penser que l'un et l'autre se sont épaulés mutuellement pour se renforcer. La coopération entre communes est vite apparue comme une nécessité pour mieux répondre aux besoins de citoyens dont les pratiques quotidiennes se sont rapidement affranchies des limites communales. Par ailleurs, l'intercommunalité apparaît utile pour mettre en œuvre une politique du logement, mais surtout une politique de l'habitat. Si la politique du logement consiste à fournir à chacun un « *toit* », la politique de l'habitat se veut plus globale. Pour Yves Jégouzo, l'habitat apparaît comme un « *concept globalisant et fédérateur, qui regroupe le logement, l'aménagement (urbanisme opérationnel, action foncière), l'écologie urbaine (le cadre de vie), le suivi social et culturel, l'action économique et la prévention de la délinquance* » (JEGOUZO, 1996). En ce sens, politique de synthèse entre l'action sociale, l'urbanisme et les politiques du logement, l'émergence progressive de la notion d'habitat invite à dépasser l'échelle communale pour une échelle plus adaptée à la mise en cohérence de ces différentes politiques sectorielles.

Une présentation, même rapide, de cette relation entre intercommunalité et habitat, montre cependant que leur développement conjoint n'a pas été linéaire. Le développement de la compétence habitat des groupements de communes a toujours été mis en débat, entre la responsabilité des communes d'un côté et celle de l'Etat de l'autre.

### **1.1 LES GRANDES ETAPES DE CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT EN LIEN AVEC LE DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE**

#### **1.1.1 UNE EMERGENCE CONCOMITANTE MAIS PARALLELE (1850-1890)**

L'idée d'une nécessaire intercommunalité est presque aussi vieille que les communes elles-mêmes. Dès le choix fait, en 1789, de conserver un maillage communal particulièrement fin, les limites d'un tel choix sont apparues et avec elles, les projets de fusion et/ou de coopération entre communes (ESTEBE, KIRSZBAUM, 1996). Les premières initiatives de coopération intercommunale remontent à la création des commissions syndicales de gestion des biens indivis entre communes (1837) et des ententes intercommunales (1884) : les premières accomplissent des actes d'administration courante, les secondes organisent une simple concertation entre les communes. Cependant, c'est la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes qui fixe le cadre juridique de l'intercommunalité. Par ce texte, le législateur autorise les communes à constituer entre elles un établissement public autonome, destiné à créer et gérer un service d'intérêt commun.

Il est habituel de faire débiter la politique du logement à la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres. En effet, c'est la première fois que l'Etat intervient pour lutter contre des conditions de vie dramatiques qui ont favorisé le développement de l'épidémie de choléra de 1832 (DRIANT, 2009). Cette loi oblige chaque commune à réparer ou à détruire tout édifice inapte à l'habitation. Elle donne le droit aux conseils municipaux de définir les travaux à

effectuer pour assainir les logements et crée, comme outil, des comités d'hygiène consultatifs auprès des municipalités. La loi permet aussi la création de commissions des logements insalubres chargées de les inspecter et de recevoir les plaintes. Les effets de cette loi restèrent très limités, mais elle marque une nouvelle inflexion du positionnement de l'Etat par rapport à la question sociale, et notamment celle du logement des classes laborieuses. L'intercommunalité est encore absente de ce développement.

### **1.1.2 NAISSANCE DU LOGEMENT SOCIAL, POLITIQUE PARTAGEE ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES (1890-1920)**

C'est à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que les bases du système de ce qui devient le logement social après la seconde guerre mondiale sont jetées par le secteur privé. En effet, la loi Jules Siegfried (1894) donne un cadre juridique aux habitations à bon marché (HBM) en y impliquant d'abord modérément les pouvoirs publics. Cette loi a pour objectif de favoriser l'accession à la propriété des ménages « *n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment des ouvriers et employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire* ». La loi comprend des exonérations fiscales en faveur des propriétaires et des sociétés de construction et invite les organismes caritatifs et les institutions publiques à investir leurs fonds dans la construction d'habitation à bon marché. Trois lois complètent le dispositif mis en place dans les années qui suivent. La loi Strauss (1905) autorise les communes et les départements à apporter des terrains et aides financières aux sociétés d'habitation à bon marché et crée les sociétés coopératives d'habitation à bon marché. La loi Ribot (1908) institue des sociétés de crédit immobilier destinées à financer l'acquisition de maisons salubres dont la valeur locative est plafonnée et étend les aides fiscales prévues par la loi Siegfried. Enfin, la loi Bonnevey (1912) crée les offices publics d'habitations à bon marché, ce qui autorise les communes et les départements à devenir partie prenante dans l'histoire du logement social.

Dès la loi de 1912, est définie la place particulière du logement social, compétence exercée par les communes mais dans un cadre strictement défini par l'Etat. Pour l'initiateur de la loi de 1912, « *c'est à la commune que doivent revenir la décision, l'action et les charges. Elle est le meilleur juge de ses propres besoins, elle est mieux outillée pour les contrôler* ». Mais, dans le même temps, le souci de ne pas mettre en péril les finances des collectivités locales - à l'époque sous « tutelle » - conduit à affirmer le rôle de l'Etat. L'office d'HBM, établissement public local chargé de mettre en œuvre les interventions publiques dans le domaine du logement, sous le contrôle de l'Etat et avec l'aide de l'Etat, devient l'instrument juridique permettant de concilier ces deux tendances. Seules les communes peuvent en prendre l'initiative, mais l'Etat en assure la tutelle (JEGOUZO, 2008).

A la veille de la première guerre mondiale, la structuration du « monde HLM » tel qu'il existe encore aujourd'hui est achevée (DRIANT, 2009). Il comprend des sociétés de construction de droit privé (futurs entreprises sociales de l'habitat), les offices publics, les sociétés coopératives et les sociétés de crédit immobilier. Il repose sur une initiative locale, encadrée et contrôlée par l'Etat.

### **1.1.3 GRANDS PROGRAMMES NATIONAUX ET LAISSER-FAIRE (1920-1940)**

La première guerre mondiale aggrave la crise du logement ; plus de 450 000 logements sont détruits dans la partie Nord de la France. La situation est particulièrement difficile dans les villes. Pour faire face à la grave crise sociale qui accompagne la crise du logement, l'Etat proroge le moratoire sur les loyers institué pendant la guerre. Cette mesure, prise en 1919, aggrave la crise car elle a pour effet de geler la production de logements à vocation locative et l'entretien des immeubles destinés à la location. Les années 1920 sont marquées par la construction d'initiative privée (et spéculative) de grands lotissements en périphérie des villes notamment autour de Paris, situés sur des terrains non équipés, voire non adaptés. 700 000 personnes se retrouvent ainsi logées dans des conditions déplorables. Les communes de banlieue prennent conscience de la prégnance de la question du logement sur leur territoire (FOURCAUT, 2000).

C'est aussi à cette époque que se développe le logement locatif social et que les offices publics supplantent les organismes privés d'habitation à bon marché. Les organismes publics assurent la construction de 260 000 logements en cinq ans (après quoi la loi deviendra caduque) prévue par la loi Loucheur (1928) dans l'objectif de lutter contre la pénurie de logements. La loi consiste en un programme général de construction des pavillons dits de « banlieue » avec l'objectif de faire 500 000 nouveaux propriétaires. Les 260 000 logements se répartissent en 200 000 habitations à bon marché et 60 000 habitations à loyer moyen, sur le modèle de ce qui avait déjà été prévu par la Ville de Paris. L'Etat consent des avances et des prêts à taux réduits aux sociétés d'habitation à bon marché et de crédit immobilier : 2% pour les habitations à bon marché, 4% pour les habitations à loyer modéré. Mais le premier objectif de la loi est d'encourager l'accession à la petite propriété et la rénovation, l'assainissement et la construction de l'habitat rural. La mise en œuvre du programme se heurte à la crise économique des années 1930, seuls 126 000 logements sont finalement construits et le programme n'est pas reconduit. Pendant les années 1930, l'Etat réduit progressivement ses aides financières au secteur du logement. A la veille de la seconde guerre mondiale seuls 300 000 habitations à bon marché ont été construites, dont environ la moitié dans le secteur locatif, ce qui reste très insuffisant par rapport aux besoins des populations, notamment ouvrières et urbaines (DRIANT, 2009).

L'intercommunalité connaît peu de développement au cours de cette période, mais de nombreux réformateurs de l'action publique militent, notamment en région parisienne, pour une vigoureuse réorganisation administrative, seule à même de répondre à l'importance des enjeux (SELLIER, 1920).

### **1.1.4 RELANCE DE LA CONSTRUCTION ET ETATISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT (1945-1975)**

Les « Trente Glorieuses » sont souvent décrites comme la grande époque du logement social (TELLIER, 2007) parce que l'Etat investit massivement pour assurer la reconstruction et gérer une très importante urbanisation (JEGOUZO, 2008). Entre 1945 et la crise pétrolière de 1973, la construction de logements connaît une croissance ininterrompue avec une production de près de 500 000 logements au début des années 1970 (COLOOS, 2009). L'année 1953 marque un

tournant, le logement est considéré comme une priorité du Plan et l'Etat engage des moyens sans précédent pour stimuler la construction neuve. Le plan Courant de 1953 marque cette nouvelle politique de logement au service de grands objectifs énoncés par l'Etat : résorber l'important déficit quantitatif par la production abondante et rapide de logements en ne négligeant pas le niveau de confort. Pour répondre à ces enjeux, la politique, presque exclusivement menée par l'Etat central est entièrement tournée vers la production de logements neufs grâce à des régimes successifs d'aide à la pierre<sup>1</sup>. C'est l'ère de l'industrialisation massive de la construction et des grands ensembles, systématisée en 1958 avec la création des zones à urbaniser en priorité (ZUP), mais aussi des vastes opérations de rénovation urbaine dans les quartiers insalubres des centres anciens.

Les organismes de logements sociaux contribuent fortement à la relance de la construction. C'est en 1950 que les habitations à bon marché deviennent habitations à loyer modéré, HLM, sans que cela entraîne de modifications particulières. L'office HLM garde le statut d'établissement public local rattaché aux collectivités territoriales (commune et département). Cependant, la tutelle de l'Etat qui assure le financement du logement social est telle que les offices peuvent être qualifiés de simples instruments d'exécution de la politique nationale de l'Etat. En effet, le contrôle de l'Etat s'exerce sur l'établissement public lui-même mais aussi et surtout s'affirme par le jeu des normes techniques et financières imposées par le ministère de la construction : prix plafonds, charge foncière limitée, seuils de ressources des locataires, etc. Ainsi, pour Yves Jégouzo « *c'est le territoire où s'exercent les compétences qui est local, non la gouvernance* » (JEGOUZO, 2008). Cette forme de tutelle de l'Etat s'exerce d'ailleurs non seulement sur les établissements publics mais aussi sur les sociétés privées d'habitations à loyer modéré.

Dans ce contexte, les prérogatives des communes sont limitées et les incitations à la coopération intercommunale faibles. Les premières mesures visant à organiser une approche de l'habitat à l'échelle intercommunale, datent de l'ordonnance du 11 octobre 1945 qui permet à plusieurs communes de « *s'associer pour demander l'institution à titre temporaire d'un service intercommunal du logement* ». Plus tard, la toute première forme de coopération intercommunale, le district urbain créé en 1958, se voit doté de la compétence « *service du logement* ». Cependant, celle-ci se résume à la tenue d'un fichier des locaux à usage d'habitation en vue de déterminer les logements vacants ou insuffisamment occupés. Néanmoins, par la loi du 31 décembre 1996, les communautés urbaines sont créées et récupèrent la compétence « *service du logement* », élargie à la gestion des organismes d'habitation à loyer modéré. Toutefois, la faible emprise des collectivités locales sur les politiques du logement et de l'habitat au cours des décennies qui suivent la seconde Guerre Mondiale conduit seulement quelques regroupements intercommunaux à partager la gestion de fichiers de demandeurs de logements sociaux.

---

<sup>1</sup> L'aide à la pierre, c'est l'ensemble des aides financières publiques qui ont pour but de favoriser la réalisation d'investissement en matière de logement. Elle est versée à destination des maîtres d'ouvrage (bailleurs publics et privés, accédants à la propriété, investisseurs) qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements.

### 1.1.5 LIBERALISATION ET DECENTRALISATION PARTIELLE (1975-1990)

A partir des années 1970, on assiste alors à un changement de fonctionnement du secteur du logement, « *d'un fonctionnement administré, proche de celui des grandes infrastructures qui organisent le territoire national, à une logique dominante de marché dans lequel les choix des acteurs privés de l'offre et de la demande jouent le rôle moteur* », qui justifie la décentralisation progressive des politiques du logement depuis la fin des années 1970 (COLOOS, 1999). Les causes de cette réorientation sont nombreuses : le centralisme avait ses excès, notamment en raison d'une absence de prise en compte de la qualité urbaine et des besoins locaux. Le jeu du marché, par la loi de l'offre et de la demande, a alors semblé plus à même de répondre aux besoins et souhaits des habitants.

Ces nouvelles inflexions mènent à la loi du 3 janvier 1977 qui formalise le passage d'une logique de production à une politique d'accompagnement de la consommation et du marché. Les contraintes économiques et budgétaires imposées par la crise conduisent l'Etat à recentrer son action, d'une part sur l'encouragement à l'épargne privée et d'autre part sur l'aide au logement le plus social. Comme les politiques d'Etat se donnent désormais pour objectif premier d'aider les ménages à consommer des logements correspondant au mieux à leurs caractéristiques sociales et familiales, la réforme du logement de 1977 prévoit une réorientation en faveur de l'aide personnelle au logement (APL). Ce dernier type d'aide est en effet considéré comme plus apte à réduire les inégalités et à favoriser la fluidité du marché. Ce choix est ainsi explicité dans le rapport remis par Raymond Barre qui a précédé la réforme : avec l'aide personnelle au logement « *les concours de la collectivité sont accordés exclusivement aux individus pour leur permettre de couvrir, dans certaines limites, la différence entre la dépense d'habitat qu'ils paient et la charge qu'ils peuvent supporter, compte tenu de leur situation familiale et de leur revenu [...] Le plus grand mérite de l'aide personnelle est de marier l'effort de solidarité sociale et le respect de la liberté des individus. Ceux-ci reçoivent de la collectivité un concours fondé sur l'idée que l'inégalité des revenus ne doit pas empêcher l'accès à un habitat correct. Mais l'Etat se garde d'utiliser l'aide pour classer les citoyens et assigner chacun d'eux à une résidence définie en fonction de son revenu. Aussi, l'aide à la personne suppose-t-elle dans l'offre de logements une abondance suffisante pour que les ménages exercent effectivement leur liberté de choix* (BARRE, 1976, p. 39) ».

Cependant l'Etat maintient une part d'aide à la pierre. Utilisée comme outil de politique économique au service de la protection de l'emploi dans le secteur de la construction, cette aide est aussi maintenue parce qu'elle favorise l'amélioration de la qualité du parc et permet d'ajuster l'offre à la diversité des situations locales. La réforme de 1977 a eu le grand mérite de « *rationaliser un système qui avait peu à peu perdu son fil directeur et de prendre acte des grandes modifications économiques nationales et mondiales* » (DRIANT, 2009). Cependant, elle est fondée sur une hypothèse de retour de croissance qui se montre erronée. En conséquence le système ne permet pas de répondre aux enjeux et les besoins en logements sociaux augmentent et les dépenses liées aux aides à la personne explosent, ce qui amène Coloos à dire (COLOOS, 2009) que l'Etat se voit dès lors obligé « *à de perpétuels replâtrages et un engagement financier constant, voire grandissant* » à partir des années 1980.

La réforme de 1977 semble donner à l'action locale une pertinence renforcée, mais, de manière surprenante, la politique de décentralisation de 1983 laisse à l'écart des collectivités locales la compétence logement. En effet, la politique de décentralisation concerne peu le logement qui reste une prérogative de l'Etat pour deux raisons : l'Etat veut conserver la maîtrise des importantes masses financières engagées, notamment celle des aides à la personne et leur influence sur le secteur du bâtiment dans un contexte de grave crise économique, et souhaite préserver le niveau national comme niveau d'exercice de la solidarité.

La loi du 31 décembre 1982 redonne la compétence logement aux communes, mais la programmation en matière d'habitat relève maintenant de la compétence communautaire : les communautés urbaines héritent de la compétence d'élaborer des programmes locaux de l'habitat avant même que ceux-ci ne soient créés par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences. Confier au niveau communautaire la programmation en matière d'habitat, est selon le député rapporteur du texte une garantie de « *faire échec aux pratiques de ségrégation sociale, voire raciale que pratiquent certaines communes* » (rapport de M. Poperen, n°1148, Assemblée Nationale, 1982, cité par BROUANT, 2005). Ainsi, pour Jean-Philippe Brouant, on ne peut parler, pour l'acte I de la décentralisation, de décentralisation des politiques d'habitat. En effet, celles-ci « *ne sont conçues par le pouvoir central que comme une déclinaison locale d'objectifs nationaux* » (BROUANT, 2005). La circulaire du 5 octobre 1984 relative aux conseils départementaux de l'habitat, stipule à ce propos qu'il s'agit simplement d'associer « plus étroitement tous les partenaires concernés et notamment les collectivités locales à la mise en œuvre de la politique nationale du logement ». Et si en application de l'article 76 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, les communes, les départements et les régions peuvent élaborer leurs priorités en matière d'habitat, Jean-Philippe Brouant nous rappelle « *que ces priorités ne sont que susceptibles d'accompagner celles de l'État, d'en être un calque. En cas de discordance entre les objectifs nationaux et les priorités locales, le préfet n'a pas à prendre en compte ces dernières, notamment lors de la programmation des financements* ».

Au cours de cette période, l'intercommunalité apparaît comme un rempart face à des pratiques potentiellement ségrégatives des communes, mais les compétences transférées aux établissements publics de coopération intercommunale sont faibles, parce que les communes possèdent peu de compétences.

### **1.1.6 MATURATION DE LA DECENTRALISATION ET TENTATIVE DE RECENTRALISATION (1990-2010)**

Les conséquences de la décentralisation de 1982-1983 et de la réforme de 1977 vont néanmoins être très fortes pour les collectivités locales, mais de manière indirecte. La production de logements sociaux dépend très largement de politiques foncières et de politiques d'urbanisme qui en sont le préalable. Or, cette compétence, jusque-là réservée à l'Etat, a été transférée en 1983 aux collectivités territoriales. Les communes, par cette compétence, ont la capacité de rendre possible – ou impossible – la réalisation de logements sociaux sur leurs territoires. Ainsi, de multiples textes vont tenter de remédier à cette situation, soit en renforçant les prérogatives de l'Etat pour obliger les communes, soit en

incitant à une plus grande cohérence intercommunale en matière de production de logements.

Deux tendances ont été mises en avant au cours de ces deux décennies. La première a consisté en l'incitation, voire l'obligation d'un transfert progressif des compétences qui concourent à la définition d'une politique de l'habitat, depuis les communes vers leurs groupements. La seconde tendance consiste en la réaffirmation, voire le développement de nouvelles prérogatives étatiques, afin de résoudre les dysfonctionnements du marché du logement. Ces deux tendances vont être présentées plus en détail.

#### **1.1.6.1 L'intercommunalité entre obligation et incitation**

A partir des années 1990, le législateur va contribuer à un transfert progressif des politiques d'habitat à l'échelon intercommunal, par le biais de deux techniques : 1) le législateur rend obligatoire le transfert de la compétence habitat pour certains types de regroupements intercommunaux ; 2) Il incite à ce transfert en amoindrissant certaines exigences en cas de partage intercommunal de la politique d'habitat.

La loi n°92-125 du 6 février 1992, dite loi Joxe relative à l'administration territoriale de la République amorce une relance de l'intercommunalité par l'introduction de nouvelles compétences. Afin de développer et renforcer la coopération intercommunale, la loi crée deux nouvelles structures intercommunales complémentaires, destinées à favoriser le développement économique local et l'aménagement de l'espace. Ce sont les communautés de communes initialement destinées à fédérer des communes en milieu rural et les communautés de villes appelées à fédérer des communes pour former une agglomération de plus de 20 000 habitants. La coopération intercommunale, conçue par ce texte, est fondée sur la notion de projet de développement organisé au sein d'un espace de solidarité (bassin de vie et d'emploi). Afin de marquer le caractère intégré de ces structures, la loi leur confère des compétences de nature obligatoire. La loi prévoit un bloc de compétences « aménagement de l'espace » obligatoire pour les communautés de villes qui comprend la compétence « élaboration des programmes locaux de l'habitat ». Au-delà de ce bloc de compétences, les communautés de villes peuvent opter parmi quatre autres groupes de compétences parmi lesquels le bloc intitulé « politique du logement et actions de réhabilitation ». Les communautés de communes, quant à elles, ont la possibilité de se doter de la compétence « politique du logement et du cadre de vie ». Cependant, la loi ne donne aucune autre précision quant à la manière d'exercer ces compétences. Ces nouvelles structures tendent aussi à harmoniser les politiques fiscales et notamment le taux de taxe professionnelle.

Mais c'est la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui va donner une impulsion majeure à l'intégration intercommunale des politiques d'habitat. Cette loi modifie profondément le dispositif de l'intercommunalité et s'inscrit dans le prolongement des lois fondatrices de la décentralisation. Elle institue progressivement l'agglomération comme niveau légitime de prise en charge des dimensions territoriales des politiques du logement.

Cette loi modifie et simplifie ainsi profondément l'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre qui repose désormais sur 3 types

d'établissements publics de coopération intercommunale, au lieu de 5 auparavant, chacun disposant de compétences élargies suivant son degré d'intégration : la communauté de communes ; la communauté d'agglomération, (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclaves ; et enfin, la communauté urbaine (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 500.000 habitants d'un seul tenant et sans enclaves). Parallèlement, cette loi programme la transformation des districts et des communautés de villes, cette dernière catégorie ayant au demeurant peu séduit (5 communautés de villes existent au 1er janvier 2002).

La loi institue des règles novatrices à la fois au plan juridique et au plan fiscal pour rationaliser la coopération intercommunale et renforcer ses moyens d'action en vue de satisfaire à l'objectif de développement économique local affiché dans la loi de 1992.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 procède à un transfert obligatoire de la compétence habitat au profit des nouvelles communautés. Celles-ci, cas mis à part des communautés de communes, reçoivent les compétences nécessaires « *pour assurer l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire* » : programme local de l'habitat, politique du logement social, action en faveur des personnes défavorisées, etc. À la différence des autres blocs de compétences confiés aux communautés, celui qui est relatif à l'habitat se voit, dans son intitulé même, fixer un objectif: il s'agit en effet de « *l'équilibre social de l'habitat* », ce qui est censé imprimer une orientation particulière à la politique communautaire.

La loi Solidarité et renouvellement urbains, votée en 2000, permet de renforcer les compétences communautaires nécessaires à la définition d'une politique de l'habitat. En effet, cette loi précise le contenu de la compétence habitat. Elle ajoute l'octroi d'aides financières au logement social d'intérêt communautaire et la constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat parmi les compétences potentiellement communautaires. De plus, elle permet aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines d'exercer un droit de préemption urbain avec l'accord des communes.

En 2003 et 2004, deux lois vont poursuivre l'élargissement des prérogatives des communautés. La loi Borloo du 1<sup>er</sup> août 2003 offre une voix prépondérante aux intercommunalités dans les commissions d'attribution des logements sociaux. En 2004, la loi Liberté et Responsabilités Locales donne une priorité aux établissements publics de coopération intercommunale pour bénéficier de la délégation du contingent de réservation préfectorale. Toutefois, ce n'est qu'après l'accord du maire que le préfet peut éventuellement déléguer son contingent au président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Au cours de ces quinze années, la conception affichée par le pouvoir central et le législateur est que l'intercommunalité est garante de la solidarité locale. Toutefois, la promotion de l'échelon intercommunal s'opère dans un contexte normatif particulier dans le domaine de l'habitat ; un certain nombre de textes font peser sur les communes des obligations de résultat. Les regroupements intercommunaux, tout en étant chargés d'accompagner les communes dans leurs obligations nationales, apparaissent également comme un moyen d'amoinrir la portée de ces obligations. En effet, l'intercommunalité permet de mutualiser les efforts de rattrapage en matière de production de logements locatifs sociaux. Par ailleurs, l'intercommunalité permet de reverser aux établissements publics de

coopération intercommunale une partie des prélèvements opérés au titre de la loi Solidarité et renouvellement urbains pour les logements locatifs sociaux non réalisés.

Jusqu'aux années 2005, le développement de l'intercommunalité a été facilité par la présentation constante d'une « carotte » (dotation financière bonifiée pour les regroupements intercommunaux, amoindrissement des exigences en matière de productions de logements locatifs sociaux) et de quelques « bâtons ». Le succès relatif de cette politique conduit le législateur, depuis 2005, à restreindre le caractère « amortissant » des intercommunalités en direction des communes.

### **1.1.6.2 Renforcement des obligations intercommunales et recentralisation**

La dernière période est marquée par des tensions relativement contradictoires. La volonté de mieux territorialiser les outils de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat n'a pas disparu. Toutefois, la période est surtout marquée par un renforcement des prérogatives de l'Etat.

La volonté de territorialiser les politiques de l'habitat apparaît beaucoup moins nettement au cours des années 2000. Elle est surtout perceptible pour les organismes de logements sociaux. Par ailleurs, ces mutations sont tout autant, sinon plus, liées à la volonté de rénover les règles de gestion des organismes qu'à la volonté de les rapprocher des collectivités locales. La loi Borloo du 1<sup>er</sup> août 2003 a offert la possibilité aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de participer au capital des entreprises sociales pour l'habitat et d'être représentées au sein de leur conseil d'administration. Cette mesure permet une plus grande implication des collectivités locales dans le devenir de ces organismes. Par la loi du 25 mars 2007, les statuts des offices publics d'habitation à bon marché (OPHLM) et office public d'aménagement et de construction (OPAC) sont unifiés en un seul statut l'office public d'office public de l'habitat (OPH). Ce mouvement de rationalisation doit également leur permettre de s'adapter au renforcement des compétences des collectivités locales et de leurs groupements dans le domaine de l'habitat. Le nouveau cadre statutaire des offices public de l'habitat est l'établissement public industriel et commercial, ce qui leur confère davantage d'autonomie en matière financière et en matière de gestion du personnel. La principale évolution porte néanmoins sur la gouvernance des offices avec un conseil d'administration élargi et une meilleure représentation des communes et établissements publics de coopération intercommunale de rattachement dont les membres disposent de la majorité des sièges au conseil d'administration.

Les principales modifications législatives des années 2000 visent à renforcer la place de l'Etat et à rendre plus prescriptifs les documents intercommunaux qui définissent les politiques locales de l'habitat. Diverses lois encouragent les communes à donner une réponse intercommunale à la question de l'habitat. En 2006, la loi portant encouragement national pour le logement renforce en partie le rôle des intercommunalités. L'article 3 oblige les communautés de communes de 50 000 habitants et plus à réaliser programme local de l'habitat : les communautés de communes qui n'auraient pas souhaité se transformer en communautés d'agglomération pour ne pas avoir à réaliser ce document s'y trouvent désormais contraintes. Par ailleurs, la loi donne au programme local de

l'habitat la possibilité de délimiter les zones où le surloyer HLM ne s'applique pas et de fixer les orientations relatives à sa mise en œuvre.

Le droit au logement opposable était inscrit dans la législation relative aux logements locatifs dès 1982. Il a été renforcé dans son volet social par la loi dite Besson du 31 mars 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Il a été reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel depuis 1995. La loi dite DALO, pour le droit au logement opposable, institue un droit au logement garanti par l'Etat et introduit une obligation de résultat. La loi prévoit également un droit à l'hébergement opposable. La loi renforce par ailleurs les obligations des communes et intercommunalités compétentes en matière d'habitat résultant de la loi du 21 juillet 1994 sur la diversité de l'habitat en instaurant des pénalités financières en cas d'insuffisances en matière d'hébergement.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, renforce singulièrement le contenu des programmes locaux de l'habitat. Le programme local de l'habitat était jusqu'alors obligatoire pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations ; il le devient pour les communautés de communes ayant l'habitat dans leurs compétences, si la population du groupement dépasse les 30 000 habitants, et si elles comprennent une commune de plus de 10 000 habitants (les seuils antérieurs étaient 50 000 et 15 000 habitants). En outre, faisant un léger écart par rapport à la doctrine avancée depuis quelques années, selon laquelle le programme local de l'habitat devait être un instrument intercommunal, la loi du 25 mars le rend également obligatoire pour les communes de plus de 20 000 habitants.

Le contenu des programmes locaux de l'habitat est également précisé. Le document doit indiquer le nombre et le type de logements à réaliser ainsi que le calendrier envisagé, les moyens opérationnels et les instruments fonciers mis en œuvre. Deux apports de la loi doivent être soulignés. Tout d'abord, prenant acte de ce que la programmation de logement ne peut atteindre les objectifs recherchés en matière de mixité sociale si leur localisation est d'une précision insuffisante pour apprécier la réparation des logements sur les territoires des intercommunalités, la loi prévoit que le programme local de l'habitat devra comprendre un « *programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique* ». Dans le même sens, le programme local de l'habitat devra recenser les différents périmètres qui peuvent être délimités dans les plans locaux d'urbanisme en vue de favoriser la réalisation de logements, emplacements et secteurs réservés à des programmes de logements de l'article L.123-2 du Code de l'urbanisme, secteurs à l'intérieur desquels les programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficient d'une majoration de coefficient d'occupation du sol, et en fin des secteurs dans lesquels les programmes de logement doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale fixée par le plan local d'urbanisme (art. L. 123-1, 6°).

Cela a évidemment des effets considérables sur la portée des programmes locaux de l'habitat. Dès lors que le programme local de l'habitat est un document qui fixe avec une telle précision la localisation des programmes de logements et des secteurs où peuvent être mises en œuvre les diverses obligations ou incitations instituées à son profit, la relation juridique de compatibilité du plan local d'urbanisme par rapport au programme local de l'habitat est proche de la conformité. Il ne sera pas possible de délimiter dans un plan local d'urbanisme

un emplacement réservé au sens de l'article L.123-2 sans réviser le programme local de l'habitat. Par ailleurs, la loi maintient, voire renforce, les effets de cette obligation de compatibilité et les sanctions en cas d'infraction. Le délai qui est laissé aux auteurs du plan local d'urbanisme pour le rendre compatible avec un nouveau programme local de l'habitat est réduit. Dans le cas où cela nécessite seulement une simple modification du plan local d'urbanisme, le délai est réduit à un an ; l'acte approuvant un plan local d'urbanisme ne peut devenir exécutoire si ses dispositions sont de nature à compromettre la réalisation d'un programme local d'habitat en cours d'élaboration. Il faut rappeler enfin, que le préfet peut se substituer aux auteurs du plan local d'urbanisme pour le mettre en compatibilité avec les dispositions du programme local d'habitat.

Le prolongement logique de cette articulation étroite entre le plan local d'urbanisme et le programme local d'habitat a été tiré par le législateur qui a introduit dans le code de l'urbanisme une disposition spécifiant que « *lorsqu'ils sont élaborés ou approuvés par des établissements publics de coopération intercommunale, dont ils couvrent l'intégralité du territoire, les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat définis aux articles L.302-1 à L.320-4 du code de la construction et de l'habitation et tiennent lieu de programmes locaux de l'habitat* ». Le programme local de l'habitat est ainsi fusionné avec le plan local d'urbanisme intercommunal, sous condition qu'il y ait coïncidence parfaite entre les périmètres des deux documents et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale.

Les pouvoirs de l'Etat en matière d'examen des programmes locaux de l'habitat sont étendus. Jusqu'ici, l'Etat participait activement à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat mais c'est l'établissement public de coopération intercommunale compétent qui l'adoptait en dernier ressort. La loi Boutin rétablit une véritable tutelle de l'Etat. Le nouvel article L.320-2 dispose que désormais, le préfet, dans les deux mois qui suivent l'adoption du programme local de l'habitat par l'établissement public de coopération intercommunale peut notifier les modifications qu'il estime nécessaires, et que le programme local ne devient exécutoire « *qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'Etat de la délibération apportant les modifications demandées* ». La sanction principale de cette disposition n'est pas bénigne : il résulte du nouvel article L.310-5-1 du CCH que la convention par laquelle l'Etat délègue à l'établissement public de coopération intercommunale sa compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre « *ne peut être conclue ou renouvelée* ». La loi dispose que cette convention peut être dénoncée par le préfet lorsque les résultats du bilan triennal d'exécution du programme local de l'habitat sont « *manifestement insuffisants* » par rapport aux objectifs définis dans la convention.

Cela dit, l'efficacité du dispositif ne peut être à la hauteur de l'arsenal ainsi déployé. En effet, si celui-ci devait se révéler efficace pour les communes et les groupements qui mettent en œuvre des politiques de logements, il risque de rester sans effet pour ceux qui, pour une raison ou une autre, ne souhaitent pas réaliser ces logements aidés qui sont la cible du législateur. Ne souhaitant pas en construire, ils ne peuvent être sensibles à la sanction brandie, à savoir le gel de la délégation des aides à la pierre. Autrement dit, la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet d'encadrer l'action des collectivités qui construisent, mais on ne voit guère comment elle obligera certaines

communes résidentielles à dégager de l'offre foncière supplémentaire (JEGOUZO, 2009, p. 1286). Il aurait fallu pour cela que le législateur donnât à l'Etat un véritable pouvoir de substitution lui permettant d'élaborer un programme local de l'habitat ou de le modifier en cas de carences. Il n'a pas osé aller jusque là.

Le législateur poursuit dans cette voie avec la loi du 29 juin 2010 portant engagement national pour l'environnement, dit " Grenelle 2" qui intègre le PLH dans les autres documents de planification sectorielle qui doivent porter sur un même territoire. Le PLU intercommunal comporte l'énoncé d'une politique locale de l'habitat et ce sont les orientations d'aménagement et de programmation du PLU qui en définissent les objectifs et les principes politiques. A noter que la loi reflète un changement de conception qui fait suite au constat que les outils sectoriels se sont multipliés au cours des dernières décennies. Cela n'a pas amélioré la qualité de l'action publique mais en a alourdi la gestion en particulier dans le domaine de la politique locale de l'habitat. A partir de là, le législateur a souhaité opérer un renversement de tendance en regroupant des fonctions dispersées dans un PLU intercommunal.

En Ile-de-France, cette recentralisation est accentuée par les dispositions particulières de la loi du 3 Juin 2010, dite loi du Grand Paris. Cette loi met en place un régime de planification dérogatoire qui impose la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le « schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris » et les prescriptions des contrats de développement territorial (CDT). Ces contrats ne sont pas obligatoires et constituent un des outils d'application de la loi pour organiser le développement urbain autour des gares. Les communes et les EPCI décident seuls de leur mise en œuvre. Les CDT portent sur un territoire inclus dans un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclaves. Leur vocation est donc intercommunale mais ils ne couvrent pas nécessairement tout le territoire des communes concernées. A l'intérieur de son périmètre, le CDT définit les objectifs et les priorités notamment en matière de logement. La loi prévoit la création de la Société du Grand Paris (SGP), un établissement public industriel et commercial dont la mission principale est la conception et la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures de transport, dont l'exploitation doit être remise à la RATP, mais qui est aussi aménageur et constructeur. La Société du Grand Paris peut notamment réaliser des opérations sur les territoires des communes ayant signé un CDT ainsi que sur les autres communes mais dans un rayon de 400 mètres autour des gares. La loi du Grand Paris renforce également le pouvoir des préfets sur les documents d'urbanisme : c'est lui qui est chargé tous les trois ans de définir le nombre de logements à construire dans les périmètres comportant des territoires soumis à l'obligation de réaliser un programme local de l'habitat. L'Etat revient ainsi très fortement dans l'aménagement et confirme l'exceptionnalité juridique du territoire francilien.

## **1.2 CARACTERISTIQUES DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT**

### **1.2.1 UN CONTOUR MAL DEFINI**

La politique de l'habitat a des contours flous. La notion d'habitat n'a pas de définition législative ou normative stabilisée. A la différence d'autres constitutions, la constitution française ne mentionne ni le mot logement, ni le mot habitat, et donc ne désigne pas de niveau territorial de responsabilités. Le

Conseil d'Etat a été conduit à définir la politique d'habitat (CE 6 avril 2001, commune de Montreuil, req. n°202791) : elle est définie comme « *le développement organisé d'une offre de logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population* ».

La notion d'habitat s'est rapidement développée à partir des années 1980 (JAILLET, BALLAIN, 1998). Sa promotion est un des signes de la prise de conscience des limites des politiques du « logement ». Le malaise des grands ensembles montre qu'il ne suffit pas d'offrir un logement, mais qu'il faut procurer un cadre de vie agréable et des services pour que les citoyens puissent profiter pleinement de leur logement. Mais si cette notion met l'accent sur les dimensions plus qualitatives et élargit la notion d'habitat, elle reste floue. Pour Olivier Piron, une « *politique de l'habitat n'est que la synthèse des préoccupations en matière d'urbanisme, de logement et d'action sociale* (PIRON, 1990) ». Dans l'introduction collective au dictionnaire consacré à l'habitat et au logement, les auteurs soulignent que l'habitat « *désigne souvent l'ensemble des questions relatives au logement (on parle ainsi de problèmes et de politiques d'habitat) mais en ce sens, on tend parfois à associer, voire à inclure dans l'habitat toute une série plus ou moins cohérente de données que l'on estime indissociables, extérieures au logement stricto sensu, celles qui sont relatives aux équipements et aux services qui relient les habitants d'un lieu donné au monde extérieur* (SEGAUD, BRUN, DRIANT, 2003) ». Dans ces conditions, nous étudierons la politique d'habitat des communautés d'agglomération à partir de la définition que les élus et techniciens en donnent eux-mêmes, soit explicitement, soit implicitement par le contenu des actions menées au nom de la politique d'habitat.

Par ailleurs, le caractère flou de la notion d'habitat entraîne plusieurs conséquences. La première est que les politiques d'habitat sont, par nature, sujettes à une élaboration conjointe entre tous les échelons de l'action publique. Par nature, la politique de l'habitat croise les différents échelons territoriaux. Certains acteurs des politiques de l'habitat, notamment les bailleurs sociaux, jouissent de plus d'une certaine autonomie. Par ailleurs, c'est une politique qui implique une pluralité de compétences (urbanisme, maîtrise foncière, subventionnement, accompagnement social).

Les instruments d'une politique de l'habitat sont donc particulièrement nombreux. Des outils de programmation de la construction de logements et de développement urbain (programme local de l'habitat), mais aussi documents d'urbanisme nécessaires pour le développement de programmes immobiliers (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme), outils pour la mise en œuvre opérationnelle d'aménagements urbains (zone d'aménagement concerté), d'amélioration du patrimoine bâti (opérations programmées d'amélioration de l'habitat) mais aussi réglementations financières ou fiscales spécifiques (prêt à taux zéro, prêt locatif à usage social, etc.). Cette rapide énumération montre pourquoi il est difficile de limiter les politiques de l'habitat au programme local de l'habitat. Toutefois, ce document garde une importance particulière parce qu'il est le moment d'annonce, mais aussi d'évaluation, de prospective et de mise en cohérence des différents instruments de la politique de l'habitat à l'échelon communautaire.

## 1.2.2 UNE FRENESIE LEGISLATIVE

Les politiques de l'habitat font l'objet d'une véritable frénésie législative. Mal connu et souvent dénoncé, le bavardage législatif semble trouver dans le domaine de l'habitat un de ses champs privilégiés d'expansion. Rappelons pour mémoire et de manière non exhaustive :

- la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, a pour objectifs principaux d'assouplir le dispositif d'urbanisme de la loi SRU jugé trop systématique et de relancer l'offre de logements en instituant, notamment, le mécanisme d'amortissement fiscal dit de Robien ;
- la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, dite loi Borloo I, lance le programme national de rénovation urbaine et reprend l'un des objectifs de la loi SRU (le « renouvellement urbain »), mais selon un schéma plus centralisateur reposant sur l'ANRU ;
- à partir du constat de ses effets négatifs sur l'offre de logement, la loi de 2003 sera corrigée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, dite Borloo II, dont l'objectif sera la relance du logement locatif et la réhabilitation entre 2005 et 2009, de 200 000 logements à loyer modéré ;
- la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales étend les possibilités d'action des intercommunalités en matière d'habitat ;
- l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat indigne, relance une politique qui a connu son heure de gloire dans les années 1960 ;
- la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement opère une réforme fondamentale du statut des organismes publics du logement social, regroupés en une seule catégorie d'établissements publics à caractère industriel et commercial, les offices publics de l'habitat, transforme l'ANAH en agence nationale de l'habitat aux missions étendues, et surtout renforce pour l'Etat les moyens d'imposer aux communes la réalisation de programmes de logements sur les terrains qu'il libère ;
- la loi du 5 mars 2007, institue le droit au logement opposable ;
- enfin la loi du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dont les principales dispositions ont déjà été présentées...

Pourquoi une telle inflation de lois, dont les noms de plus en plus « offensifs » voire « guerriers » (mobilisation, engagement national, etc.) visent à conjurer l'échec de celles qui les précèdent (JEGOUZO, 2009)? La première raison de cette inflation est la difficulté pour l'Etat d'orienter efficacement l'effort de construction. Depuis la réforme Barre de 1977, on a donné au marché un rôle de plus en plus important en ce domaine et les financements publics du logement connaissent depuis une rétraction continue. Or, il est logique que le marché ait privilégié la réponse aux demandes solvables du moment, la construction dans les zones touristiques, la réalisation de logement individuels dans les zones périurbains, l'investissement spéculatif dans les centres-villes ... Le législateur désire que l'Etat oriente toujours aussi directement la politique de construction, mais l'a progressivement dessaisi de l'outil qui le permettrait, l'aide à la pierre.

La seconde raison de l'inflation législative tient à l'accumulation des objectifs que s'est fixés l'Etat en ce domaine. La question du logement a été d'abord posée sur le terrain de la cohésion sociale. Les difficultés rencontrées dans les « quartiers difficiles » ont concentré les premiers efforts de l'Etat autour de l'objectif de mixité sociale, préoccupation qui fait son apparition dans la législation à partir des années 1990 avant de redevenir prioritaire avec la loi Solidarité et renouvellements urbains. Mais bien d'autres objectifs ont été assignés : le droit au logement affirmé une première fois par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 est devenu un droit opposable depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. A compter de 2000, devient également prioritaire la volonté d'intégrer le logement dans une politique de développement durable. Enfin la crise économique récente conduit à faire de la relance du logement un objectif majeur de la politique économique. Ces différents objectifs ne se sont pas succédé dans le temps, mais se sont superposés, stratifiés, alors même qu'ils sont parfois contradictoires.

Troisième raison à la multiplicité des textes : la complexification qu'a constituée la décentralisation. Or, il est dans la nature de la décentralisation qu'elle engendre des divergences entre les politiques locales menées en son sein, et des contradictions entre les objectifs de l'Etat et ceux des pouvoirs locaux.

Le changement continu du cadre législatif d'exercice des compétences communautaires n'est pas sans incidence, nous le verrons, sur la manière dont les communautés définissent leurs politiques.

### **1.3 L'INTERCOMMUNALITE : SERVICE COMMUNAL OU SERVICE EXTERIEUR DE L'ETAT ?**

Au fil des réformes législatives, les nouvelles communautés forment donc dans l'esprit du législateur, l'échelon territorial de référence pour la définition et la mise en œuvre de la politique du logement. Pour la Cour des Comptes, « *l'habitat est sans doute le domaine dans lequel l'Etat peut encourager le plus directement les établissements publics de coopération intercommunale à se structurer* (COUR DES COMPTES, 2005) ». L'habitat peut ainsi apparaître comme un marchepied en direction de l'intégration communautaire.

Deux raisons majeures poussent à cette reconnaissance de l'intercommunalité comme échelon de référence en matière de politique de l'habitat. Tout d'abord, l'intercommunalité apparaît comme une limite face aux pratiques potentiellement ségrégatives menées par les communes. A cette raison liée à la solidarité s'ajoute une raison liée à la rationalisation des politiques publiques : l'échelle intercommunale correspond davantage à celle du « bassin d'habitat » que l'échelle communale.

Mais cette promotion de l'échelon intercommunal se heurte à deux mouvements potentiellement contradictoires.

Le premier mouvement est que le pouvoir intercommunal ne dispose pas de tous les droits qu'il serait en mesure de revendiquer pour répondre aux ambitions du législateur : la portée des programmes locaux de l'habitat est limitée, les groupements intercommunaux bénéficient de pouvoirs limités en matière d'attribution des logements sociaux ou encore de politiques foncières. Bref, les compétences dévolues aux établissements publics de coopération intercommunale sont-elles à la hauteur des tâches qu'on leur confie ?

Par ailleurs, et c'est le deuxième mouvement, depuis quelques années, la question des rapports entre les collectivités locales et l'Etat se pose dans des termes nouveaux. Il n'est plus question d'élargir les pouvoirs qui leur sont conférés ou de diversifier les outils qui sont mis à leur disposition. Il est principalement question aujourd'hui de l'intégration des politiques nationales dans le cadre local. Autrement dit, les politiques locales de l'habitat sont de plus en plus contraintes par les objectifs que l'Etat leur assigne. Alors que l'Etat guide de moins en moins les politiques du logement à travers les aides à la pierre et alors que le droit au logement opposable est à sa charge, il apparaît légitime que l'Etat cherche à satisfaire à ces obligations nouvelles en guidant plus fermement les actions des collectivités locales. Mais dans ces conditions, l'échelon intercommunal est-il le lieu de partage et de mise en débat des politiques communales ou le lieu de transcription des politiques nationales ? Incidemment, la nature de l'intercommunalité n'a-t-elle pas changé ? L'intercommunalité est-elle toujours, et d'abord, au service des communes ou un relais, utile à l'Etat, pour la mise en œuvre des politiques dont il souhaite la mise en œuvre ?

## 2. LA BATAILLE DU GRAND PARIS

Le gouvernement des métropoles est un problème récurrent. De la petite ville à la métropole, la complexité plus grande du gouvernement territorial ne résulte pas du seul effet du nombre, mais aussi de la diversité plus large des intérêts et des échelles à prendre en compte. Comme l'a bien montré Louis Wirth, toute condensation de la « *masse sociale* », c'est-à-dire tout accroissement du poids de la population, conduit à de la « *division du travail social* », donc de l'hétérogénéité (WIRTH, 1938, p. 269). La taille de la ville rend ainsi plus complexe son gouvernement par la diversité plus grande des intérêts et des groupes sociaux. De plus, toutes les échelles depuis celle du voisinage ou du quartier (HUMAIN-LAMOURE, 2010), jusqu'à celle de la vaste région urbaine en passant par toutes les strates intermédiaires sont reconnues comme légitimes ou revendiquent une part de légitimité dans les prises de décision concernant la métropole. Enfin, la métropole, qui signifie étymologiquement la « *ville-mère* », a une responsabilité territoriale qui dépasse son propre territoire et, ceux qui en dépendent d'une manière ou d'une autre peuvent demander à être entendus, même lorsqu'il s'agit de choix relatifs à son fonctionnement propre. C'est ainsi que les Etats affirment une légitimité particulière à intervenir dans les affaires métropolitaines.

Ces caractéristiques conduisent, au sein de toute métropole, à un questionnement permanent sur les modalités d'un « *bon* » gouvernement, notamment sur les manières de représenter et de pondérer la diversité des intérêts qui la composent ainsi que sur la détermination et la combinaison des échelles de gouvernement. Paris n'échappe pas à ce questionnement. Paris et l'Ile-de-France, ville et région capitales, ont un statut particulier dans le fonctionnement territorial. « *Si Paris, ville-capitale, ville révolutionnaire, fut à plusieurs reprises à l'origine de l'instauration de la République, il lui a fallu presque deux siècles pour trouver sa place institutionnelle dans la France républicaine* (Sawyer, 2009) ». Alors que toutes les communes peuvent élire leur maire depuis 1884, la Ville de Paris n'a acquis cette prérogative qu'en 1977. Encore aujourd'hui, la ville de Paris n'est pas tout à fait une commune comme les autres, parce qu'elle ne possède pas de pouvoirs de police, qui reviennent à l'Etat via la préfecture de police. De très nombreux travaux ont analysé les facettes de ces débats depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, notamment sur l'extension administrative de la Ville de Paris, mouvement interrompu depuis 1860, sur les modalités de coopération entre communes et départements au sein de cette vaste région urbaine ou encore sur les découpages à reconsidérer pour l'action de collectivités locales comme des services déconcentrés de l'Etat (FOURCAUT, BELLANGER, FLONNEAU, 2007). Toutefois, selon les périodes, les débats sont plus ou moins vifs. Depuis les années 2005 et 2006, le débat est redevenu particulièrement intense - et relativement confus - au sujet du gouvernement de la région parisienne. Néanmoins, il nous semble qu'il est possible de relire ce débat à travers une confrontation entre trois modalités d'organisation de la décision collective à l'échelle métropolitaine.

On peut, en effet, distinguer, de manière théorique, trois modalités différentes d'organisation de l'action collective à l'échelle métropolitaine. La première méthode est institutionnelle. Elle consiste à modifier le nombre des échelles considérées comme légitimes pour participer au processus de décision, à

redistribuer les compétences respectives entre les différents échelons territoriaux ou encore à modifier la hiérarchie entre les échelons. C'est la méthode de la « réforme territoriale » (OFFNER, 2006). Une réforme territoriale peut s'appuyer sur tout ou partie de ces trois leviers que sont le nombre d'échelons, leurs compétences respectives et leurs relations hiérarchiques. Une deuxième méthode consiste à offrir les conditions d'une coordination entre les acteurs par la création d'un lieu d'échanges. Il s'agit alors de prendre acte de l'imperfection du système territorial, mais de rendre possible l'émergence d'accords volontairement consentis, engageant, selon les projets, un nombre fluctuant d'acteurs sur des périmètres variables. La mise en place d'une telle structure doit permettre de réunir des acteurs pour faire émerger problèmes ou solutions à partager. Une troisième méthode de coordination de l'action collective consiste à promouvoir des projets dont la réalisation implique la coopération de différents acteurs. Cette notion de projet a été abordé par de nombreux chercheurs (SALET, GUALINI, 2007 ; PINSON, 2009). Pour Gilles Pinson, alors que les politiques urbaines des années 1960 et 1970, marquées par l'importance du plan, privilégiaient « *les modes de coordination et de mise en cohérence par des opérateurs urbains de type hiérarchique (le règlement, le document opposable au tiers, la légitimité de l'élu et de l'expert* (PINSON, 2009, p. 15) », aujourd'hui « *les démarches de projet semblent articuler ces régulations hiérarchiques avec ces modes de coordination recourant à la confiance, aux partages d'un certain nombre de valeurs, d'une identité* » (PINSON, 2009, p. 16).

Pour la région parisienne, les trois méthodes ont été simultanément envisagées. La réduction de la complexité par la réduction du nombre d'échelles de décision a été proposée, notamment sous la forme de la construction d'une communauté urbaine ou d'une nouvelle institution appelée « Grand Paris ». L'idée d'organiser l'action collective à travers un grand projet a été envisagée à travers un projet de métro automatique autour de Paris. Enfin, la volonté d'offrir une simple scène permettant aux acteurs de se rencontrer pour esquisser, si besoin, diagnostics, solutions ou projets, a été mise en œuvre avec le syndicat d'études « *Paris Métropole* ». La question qui se pose est celle de l'impact de cette concurrence des modèles pour l'aménagement régional.

## **2.1 VERS UN « GRAND SOIR » INSTITUTIONNEL ?**

Paris est enserré dans son périphérique ! Cette critique d'un Paris, trop petit dans ces 105 km<sup>2</sup> est ancienne. Rappelons que la dernière modification des limites communales de Paris date de 1860, avec le fameux traité d'annexion de communes périphériques demandé par Haussmann à Napoléon III. Ce débat est depuis périodique. Il a été très intense, au cours des années 1920 et 1930, notamment sous la plume des réformateurs sociaux tels qu'Henri Sellier (SELLIER, 1920). Depuis le milieu de la première décennie de ce siècle, le débat est revenu avec beaucoup de vigueur.

### **2.1.1 LE RETOUR DE LA QUESTION INSTITUTIONNELLE**

Pourquoi cette question institutionnelle revient-elle si fortement depuis les années 2000 ? Au début des années 2000, sous l'effet de la montée en puissance de l'intercommunalité, une recomposition très forte des périmètres de l'action

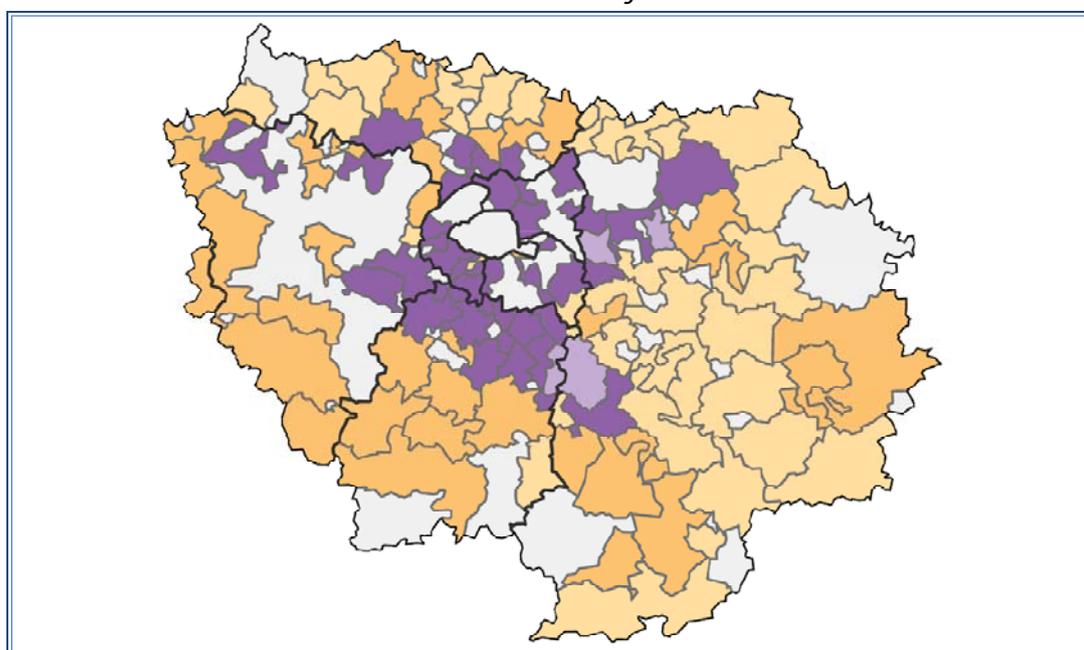
publique s'est opérée (BOINO - DESJARDINS, 2009). Mais, Paris et sa région se sont retrouvés de manière assez surprenante à l'écart de ces grandes manœuvres territoriales et cette anomalie a semblé problématique. Avec l'expérience des syndicats d'agglomération nouvelle, la Région avait été pionnière en matière intercommunale du fait de la forte contrainte étatique (BROUANT, LE BRETON, 2005). Mais le développement de l'intercommunalité telle qu'elle est issue de la loi Chevènement de 1999 et qui repose d'abord sur une démarche volontaire de coopération entre communes, a été bien plus tardif en région parisienne que dans le reste du territoire national. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ce retard du développement de l'intercommunalité en Ile-de-France : le poids de la ville de Paris, dont la coopération avec les autres collectivités locales de la région est peu institutionnalisée pour des raisons historiques, administratives et politiques ; la taille moyenne des communes limitrophes de Paris qui limite, pour elles, l'intérêt d'un regroupement ; l'existence de grands syndicats intercommunaux et interdépartementaux chargés de services publics locaux de grande ampleur, tels le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM), le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération (SIAPP), le syndicat des eaux de l'Ile-de-France (SEDIF) ou encore le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC) ; l'existence, enfin, d'organismes publics qui interviennent également à divers titres sur le territoire de la région, tels la RATP, la SNCF, l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris ou les divers établissements publics d'aménagement de la Défense, de la Plaine de France ou des villes nouvelles.

### **2.1.2 LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE EN ILE-DE-FRANCE**

Avec retard, les intercommunalités issues de la loi Chevènement, communautés de communes et communautés d'agglomération, se sont néanmoins développées. Leur découpage est très lié aux proximités politiques, que ce soit par exemple autour du parti communiste pour Plaine Commune, qui comprend notamment les communes de Saint-Denis et d'Aubervilliers, du parti socialiste pour Plaine Centrale, qui réunit Créteil, Alfortville et Limeil-Brévannes ou encore de la droite parlementaire, pour Grand Paris Seine Ouest qui réunit sept communes dont Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux. Conçus de cette manière, les périmètres sont souvent en décalage important avec les secteurs à enjeux de l'aménagement du territoire. Au sud de Paris, pour le secteur de « Seine-Amont », il est prévu un projet de requalification des berges de Seine par suite de la forte désindustrialisation de ces territoires, notamment autour d'Ivry-sur-Seine et de Vitry-sur-Seine. Mais il apparaît que les communes sont comprises dans des établissements publics de coopération intercommunale différents. De plus, la solidarité territoriale trouve des difficultés à s'exprimer dans le cadre de regroupements intercommunaux qui ne font coopérer que des communes aux profils très similaires. Le développement intercommunal est ainsi accusé de renforcer un certain nombre des maux que la coopération intercommunale était censée aider à combattre, notamment les écarts de développement entre territoire. A quoi servent alors les regroupements

intercommunaux ? Ils permettent de mutualiser des services et réseaux techniques. Ils sont utiles pour financer des projets par un endettement possible de ces nouvelles structures. Ils peuvent également participer à la défense des intérêts du territoire dans le cadre des débats nationaux ou régionaux d'aménagement. Mais le développement intercommunal ne permet pas de résoudre l'important déficit en matière d'investissements dans les infrastructures de transport collectif, ni de contraindre à une territorialisation des efforts en termes de production de logements. Bref, le développement intercommunal renforce en Ile-de-France l'idée d'une métropole « mal gouvernée », notamment au regard des métropoles concurrentes. Londres s'est à nouveau doté d'une structure de coopération intercommunale au tournant des années 2000, avec le *Greater London Council*. Son dynamisme – notamment perçu à travers l'accueil des Jeux Olympiques en 2012, au grand regret de Paris – renforce cette idée d'un « problème institutionnel ». Le président de la République lui-même participe à ce débat, et affirme, lors d'un discours tenu à Roissy, le 26 juin 2007 que « pour ne se laisser distancer par Shanghai, Londres ou Dubaï », il fallait créer de nouvelles infrastructures pour la métropole mais aussi, modifier son organisation institutionnelle : « Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine. Alors qu'elle est la plus grande et la plus stratégique des régions, l'intercommunalité y crée des périmètres sans substance réelle. Quant aux départements, qui peut comparer le rôle d'un département de petite couronne et celui d'un département rural, alors qu'ils ont les mêmes pouvoirs, la même fiscalité, la même structure ? »

*Géographie des établissements publics de coopération intercommunale en Ile-de-France au 1<sup>er</sup> janvier 2010*



- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle
- Communauté de communes à taxe professionnelle unique
- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Non couvert par l'intercommunalité à fiscalité propre

Cartographie : Direction générale des collectivités locales - DESL / Mars 2010  
Sources : Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales - DGCL / Insee

Les EPCI de plus de 80 000 habitants au 01/01/2010	Département siège	Fiscalité	Communes regroupées	Population totale 2007
CA Est Ensemble	93	TPU	9	397 836
CA Plaine Commune	93	TPU	8	348 966
CA Grand Paris Seine Ouest	92	TPU	7	301 355
CA Val de Bièvre	94	TPU	7	197 465
CA de Cergy-Pontoise	95	TPU	12	192 451
<b>CA des Hauts de Bièvre</b>	<b>92</b>	<b>TPU</b>	<b>7</b>	<b>179 460</b>
CA Versailles Grand Parc	78	TPU	11	173 895
<b>CC de la Boucle de la Seine</b>	<b>78</b>	<b>TPU</b>	<b>7</b>	<b>172 105</b>
CA Plaine Centrale du Val de Marne	94	TPU	3	153 362
CA de Saint Quentin en Yvelines	78	TPU	7	149 129
CA Sud de Seine	92	TPU	4	145 775
CA Val de France	95	TPU	4	140 324
CA Argenteuil - Bezons	95	TPU	2	132 341
CA Europ'Essonne	91	TPU	10	130 648
CA du Val d'Orge	91	TPU	9	127 877
CA Mont-Valérien	92	TPU	2	124 418
CA Plaine de France	93	TPU	3	122 753
CA d'Evry Centre Essonne	91	TPU	5	111 400
CA de la Vallée de Montmorency	95	TPU	8	109 579
CA Melun Val de Seine	77	TPU	14	108 469
CA le Haut Val de Marne	94	TPU	7	104 237
CA du Plateau de Saclay	91	TPU	10	99 255
SAN de Sénart Ville Nouvelle	77	TPU	8	97 936
CA du Val d'Yerres	91	TPU	6	91 619
CA de l'Aéroport du Bourget	93	TPU	3	89 992
CC du Parisis	95	TPU	6	88 718
SAN de Marne la Vallée - Val Maubuée	77	TPU	6	86 588
CA Val et Forêt	95	TPU	6	84 359
<b>CA de Mantes en Yvelines (CAMY)</b>	<b>78</b>	<b>TPU</b>	<b>12</b>	<b>83 824</b>
CA du Pays de Meaux	77	TPU	18	83 086

Source : INSEE, RRP 2007

### 2.1.2.1 Une réelle inventivité institutionnelle

Le débat institutionnel ainsi lancé a donné lieu à de multiples propositions, émanant de diverses collectivités territoriales, de parlementaires, d'associations d'élus, de centres de réflexion associant élus, universitaires, techniciens et consultants, etc. Parmi cet ensemble de propositions, deux ont particulièrement retenu l'attention par la personnalité de leurs auteurs et leur retentissement : le rapport Dallier et le rapport de la commission Balladur sur l'avenir de la décentralisation. Le sénateur Dallier (DALLIER, 2008) propose de fusionner les départements de la petite couronne, de manière à mieux partager la richesse économique et à mettre en œuvre, à l'échelon idoine, les politiques d'équipement nécessaires. Cette entité nouvelle disposerait de compétences élargies par

rapport aux départements de droit commun, rétrocéderait la compétence sociale aux intercommunalités et aux communes et se substituerait à elles en matière d'urbanisme. Le choix du comité présidé par Edouard Balladur est de créer, par la loi, « en lieu et place » de certaines des collectivités existantes une collectivité territoriale à statut particulier, dénommée « Grand Paris ». Cette collectivité nouvelle s'étendrait sur le territoire de Paris et des départements de la petite couronne, à savoir les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, qui seraient supprimés et rattachés au « Grand Paris ». Ce périmètre pourrait être ultérieurement ajusté, soit à la demande d'un ou plusieurs conseils municipaux de communes contiguës au « Grand Paris », soit sur initiative du conseil de cette collectivité, soit enfin sur demande du préfet de la Région. Pour ce qui est des compétences exercées par le « Grand Paris », le principe retenu est que la collectivité nouvelle se verrait dotée de compétences qui seraient, d'une part, celles des départements et, d'autre part, celles des intercommunalités les plus importantes. Le comité propose que certaines des compétences des communes comprises sur le territoire du « Grand Paris » lui soient transférées, et tout particulièrement celles qui concernent le logement, l'urbanisme et les transports, sans que soient remises en cause les attributions du syndicat des transports d'Ile-de-France. Le Comité recommande que le « Grand Paris » ait compétence, en matière d'aménagement de l'espace, pour élaborer les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur, pour décider et réaliser les zones d'aménagement concerté, pour constituer les réserves foncières et établir les plans locaux d'urbanisme. En matière d'urbanisme, les maires conserveraient alors seulement le pouvoir de délivrer les permis de construire et d'aménager. Dans le domaine de l'habitat, la collectivité nouvelle définirait la programme local de l'habitat, établirait la politique du logement et aurait autorité pour programmer, outre les opérations d'amélioration de l'habitat, celles de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre. Il se déduit de cette liste de compétences que la création du Grand Paris rendrait nécessaire la dissolution de plein droit des communautés de communes et d'agglomération territorialement compétentes dans les quatre départements supprimés, celles-ci étant désormais sans objet. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris », et notamment Paris, conserveraient leur qualité de collectivités locales. Allant plus loin dans la voie du statut particulier pour mieux prendre en compte la spécificité de la situation de la région parisienne, le Comité recommande même que certaines des compétences exercées par les départements absorbés par le « Grand Paris » soient transférées ou confirmées aux communes en raison de leur intérêt local. Ce serait le cas en matière culturelle (protection du patrimoine, enseignement artistique, bibliothèques, archives), en matière d'environnement, de protection du patrimoine, ou encore d'eau et d'assainissement. Bref, il ne s'agit pas seulement de transférer « vers le haut » l'urbanisme, les transports et le logement, mais aussi de rendre au « local », certaines politiques culturelles, environnementales et sociales.

### **2.1.2.2 Un échec sans retentissement**

Ces scénarios ont tous échoué, au point que moins de deux ans après qu'ils ont été proposés, ils semblent aujourd'hui oubliés. Le projet de loi de réforme des collectivités locales, présenté par le gouvernement aux parlementaires en octobre 2009, et toujours en débat en septembre 2010, reprend quelques propositions du comité Balladur mais fait l'impasse sur cette question du Grand Paris. Comment expliquer cet échec ? La première raison, non des moindres, mais dont le caractère tellement attendu mérite peu de développement est la suivante : les élus municipaux concernés par une réduction de leurs pouvoirs ont fait savoir assez rapidement leur désapprobation face à une telle évolution. La deuxième raison, plus profonde, réside dans l'absence d'énonciation claire des objectifs d'une telle réforme territoriale. A la lecture du rapport Balladur, on devine que les deux compétences dont l'attribution actuelle aux communes semble poser le plus de problèmes sont celles de l'urbanisme et du logement. La gestion communale de ces compétences, singulièrement en Ile-de-France, est accusée d'accroître les déséquilibres sociaux de peuplement, par la sélectivité des projets résidentiels. Par ailleurs, le nombre peu élevé de constructions en Ile-de-France au regard des besoins serait liée à la faible volonté des maires de développer des projets immobiliers. Les électeurs rejetteraient souvent les développements résidentiels, que ce soit pour des raisons de paysage, de saturation existante des réseaux de transport ou dans le cas du logement social, par une méfiance vis-à-vis de tout mélange social. Le transfert à une autorité en prise moins directe avec les demandes et récriminations des administrés, le Grand Paris, permettrait de prendre des décisions, relativement impopulaires peut-être, mais jugées néanmoins indispensables. L'autre élément majeur est celui de la fiscalité. Les bases fiscales, notamment pour la –désormais disparue – taxe professionnelle sont extrêmement disparates entre communes et départements au sein d'un même bassin d'emploi : la réforme territoriale pourrait être le moyen de résorber une partie de ces déséquilibres par la perception à une échelle plus large de la taxe. Si ces arguments sont effectivement mis en avant, les mécontentements engendrés par ces nouvelles formes institutionnelles, et l'idée défendue par ceux qui pensent être victimes d'une telle modification de résoudre ces problèmes de fiscalité et d'urbanisme sans modification institutionnelle, mais par une plus grande péréquation fiscale et la réalisation de documents d'urbanisme régionaux ou infrarégionaux plus prescriptifs, conduisent tout naturellement à enliser le débat. De plus, ce débat a été d'autant mieux enterré que d'autres fronts ont été ouverts, notamment par celui-là même qui l'avait lancé, Nicolas Sarkozy. Ce dernier engage à partir du printemps 2009, avant toute conclusion ou mise en œuvre des discours précédents, une réflexion sur l'architecture et les transports en Ile-de-France.

## **2.2 LE PROJET : UN METRO DE ROCADE**

Le deuxième moyen de mobilisation des acteurs consiste à faire émerger un projet. Ce projet doit permettre de réunir les acteurs publics, mais aussi les entreprises et plus largement la « société civile » autour de sa définition, puis de sa réalisation (PINSON, 2009). Ces projets fédérateurs peuvent être des projets

urbains, des projets d'infrastructure ou des projets d'événement, tels que des Jeux Olympiques ou des expositions universelles<sup>2</sup>. Dans le cas de Paris, après l'épisode des Jeux Olympiques, qui avait uni un nombre important d'acteurs politiques, médiatiques et économiques, un autre projet mobilisateur a été mis en avant : celui d'un métro automatique à grande capacité pour mieux desservir les banlieues. Revenons sur la genèse de ce projet pour évaluer sa capacité à entraîner une variété d'acteurs.

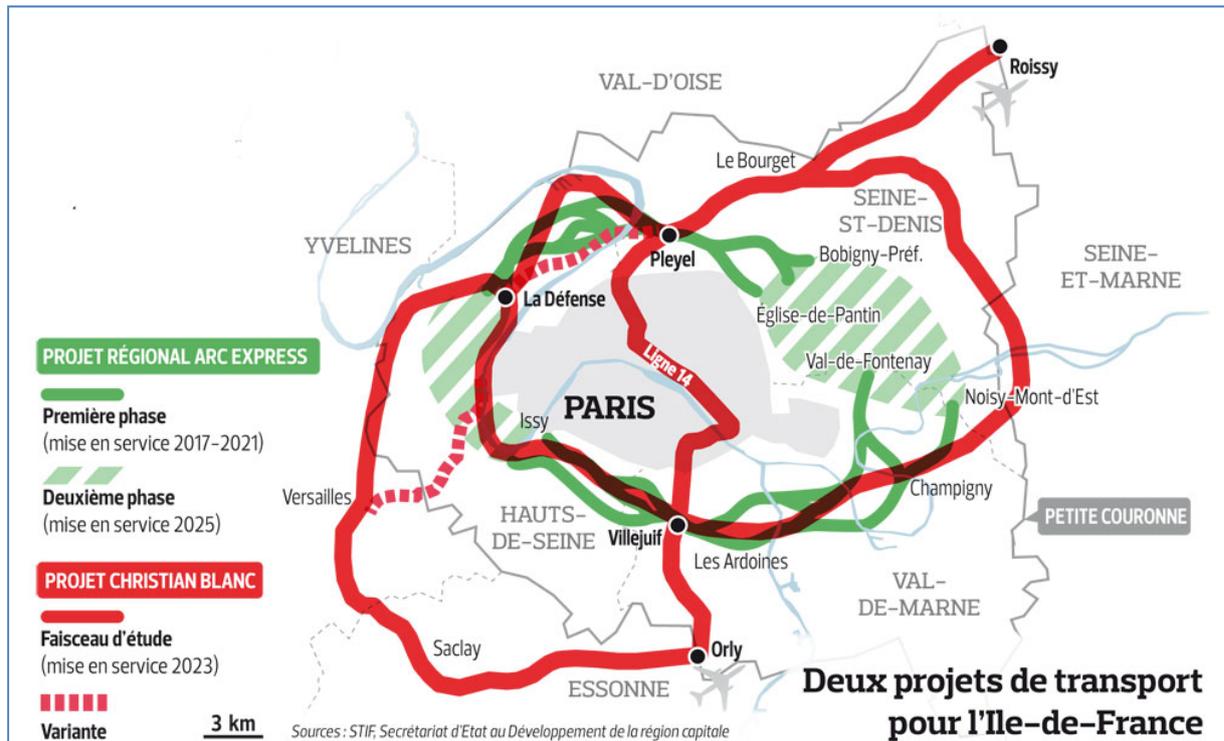
### 2.2.1 LE PROJET DE DOUBLE BOUCLE DE METRO EN PERIPHERIE

Un secrétariat d'Etat au développement de la région capitale a été créé et confié à Christian Blanc, entre mars 2008 et juillet 2010. Ce secrétaire d'Etat a défendu la loi du Grand Paris, qui a été promulguée le jeudi 27 mai 2010. La promulgation de cette loi a été relativement inattendue, dans la mesure où, pour de nombreux observateurs, le projet n'était rien d'autre qu'une manœuvre politique dans la joute préalable aux élections régionales de mars 2010. L'objet principal de cette loi est de permettre la réalisation d'une double boucle de métro, parfois appelé « Grand Huit », soit environ 130 kilomètres de lignes nouvelles. Ce nouveau métro suit trois itinéraires. Le premier part de Roissy, dessert le nord de la métropole, passe par le Bourget, puis traverse Paris en diagonale, du 17<sup>ème</sup> au 13<sup>ème</sup> arrondissement, en empruntant la ligne 14, puis continue vers Villejuif et Orly. Le deuxième itinéraire nord-sud, passe par l'ouest. Après Saint-Denis, la ligne se poursuit vers la Défense, Versailles, Saclay et Massy avant d'atteindre aussi Orly. Le troisième itinéraire se dirige vers l'est à partir du Bourget, en traversant Clichy et Montfermeil, la cité Descartes à Champs-sur-Marne pour rejoindre Villejuif au sud. Pour réaliser ce métro, une société du Grand Paris, établissement public industriel et commercial, est créée. Il est prévu que les administrateurs représentant l'Etat y soient majoritaires. Autour des futures gares, des contrats de développement territorial entre l'Etat et les communes permettront de définir les objectifs de construction de logements, de bureaux, d'équipements, etc. Toutefois, dans un rayon de 400 mètres autour des gares, la société du Grand Paris pourra intervenir sans contrat. Pour le plateau de Saclay, un établissement public *ad hoc* est créé : il sera chargé de conduire toutes les actions qui favorisent le développement des activités d'enseignement, de recherche, d'innovation et de valorisation industrielle. En effet, le projet de métro est accompagné d'un projet d'aménagement pour sept ou huit « *clusters* », dont le développement devrait, à terme, créer près d'un million d'emplois.

---

<sup>2</sup> Des acteurs locaux peuvent également se coaliser pour refuser un projet. C'est le cas des villes de Minneapolis et de Saint-Paul qui refusent avec constance les éléments souvent considérés comme déterminants pour l'attractivité à l'heure de la mondialisation : l'aéroport international, le World Trade Center et la candidature aux Jeux Olympiques (DAREL, 2005)

## Double boucle et Arc Express, deux projets de transport concurrents



Source : STIF et Secrétariat d'Etat au Développement de la Région capitale

### 2.2.2 UN PROJET DEMOBILISATEUR ?

Ce projet n'a reçu qu'un accueil sceptique de la part des acteurs politiques, économiques et sociaux de la Région. Comment expliquer cette absence de mobilisation autour du projet du gouvernement ?

Les premières critiques sont venues des élus locaux, et notamment des élus du Conseil régional d'Ile-de-France. Le projet présenté par Christian Blanc prend à contre-pied les projets élaborés par la Région Ile-de-France, dont le président, Jean-Paul Huchon, est, rappelons-le, puisque le fait n'est peut-être pas anodin, socialiste. En effet, le projet étatique a été préparé en contradiction, avec le projet promu par la Région et de nombreuses collectivités locales. Le projet régional nommé « *Arc Express* » diffère du projet étatique par la localisation qu'il propose: il s'agit d'une rocade en première couronne, non en seconde. Par ailleurs, ce projet annonce un nombre plus élevé de stations que pour la double boucle, puisque la Région prévoit d'en distribuer une par kilomètre de lignes, quand le projet de l'Etat n'en prévoit qu'une tous les quatre kilomètres. Le premier projet vise ainsi à mailler finement le territoire, tandis que le second met la priorité sur les déplacements à longue distance. De plus, les projets de Christian Blanc ont un volet d'aménagement qui entre en contradiction avec les orientations adoptées en mars 2008 par la Région dans le schéma directeur régional. C'est un nouvel élément dans le conflit entre la Région et le gouvernement qui, trouvant le projet trop timoré en termes de perspectives de développement économique, se refuse à transmettre au Conseil d'Etat le projet de schéma directeur, alors que ce schéma ne peut devenir exécutoire que par un décret en Conseil d'Etat. Mais au-delà de la Région, l'ensemble des municipalités

s'inquiète face à ce projet qui prévoit une remise en cause de leur compétence en matière d'urbanisme. Alors qu'un transfert de cette compétence au profit de l'Etat, à travers la Société du Grand Paris, est prévu dans un rayon de 400 mètres autour des stations, la loi prévoit une « *négociation* » entre l'Etat et les communes pour l'établissement des projets urbains périphériques aux stations du futur métro, soit une solution tout à fait neuve pour le droit de l'urbanisme. Ces contrats, destinés à organiser la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi, définissent entre l'État, les collectivités territoriales concernées, « *les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles* ». Les communes, maîtresses du droit des sols depuis la première décentralisation de 1982-1983, estiment que c'est une remise en cause du principe même de la libre administration des collectivités locales.

Le deuxième type de critique provient des spécialistes des transports et de l'aménagement du territoire. Certes, ces critiques se font nécessairement *mezza voce* dans les entreprises de transport- notamment à la RATP -, qui ne peuvent ouvertement critiquer une ligne dont l'exploitation pourrait leur être confiée. Toutefois, un ensemble nourri de critiques se développe, provenant de services d'expertise des collectivités locales mais aussi d'exploitants ferroviaires (VIVIER, 2010). Cet ensemble permet de ne pas douter du scepticisme général sur la pertinence territoriale du projet. La première critique porte sur une estimation jugée trop aventureuse des trafics potentiels. Aucun chiffre précis n'est disponible dans les documents émanant du secrétariat d'Etat au développement de la région-capitale sur la fréquentation attendue. Des études réalisées par la RATP ou la DREIF insistent sur un trafic faible pour les tronçons « en rocade » du Grand Huit, notamment à l'est entre Roissy et Noisy-Champs. A l'ouest le trafic pourrait être supérieur, mais c'est surtout sur les axes radiaux, depuis Paris vers Orly et Roissy, que le trafic serait à la hauteur des capacités d'un métro. Bref, du « Grand Huit », seule la barre centrale apparaît réellement prometteuse. Pourquoi ? Parce que les tracés passent loin des grands foyers de densité. Certes, le projet propose de créer de nouveaux pôles, mais cela conduit à repousser la pleine utilité de l'infrastructure dans un délai lointain et incertain, dans la mesure où les hypothèses de croissance retenues (900 000 nouveaux emplois d'ici à 2025) supposent une augmentation annuelle du nombre d'emplois de 75 000, quand, entre 1990 et 2010, cette augmentation n'a jamais dépassé les 40 000. De plus, l'idée même de résoudre l'ensemble des déplacements « banlieue-banlieue » par cette seule rocade, idée souvent avancée par ses promoteurs, ne résiste pas à l'analyse. Une grande partie (près des deux tiers) des déplacements de banlieue à banlieue s'effectue sur de courtes distances (et n'est donc pas concernée par une telle infrastructure à long rayon d'action) ou se réalise sur des axes radiaux (comme entre Rueil-Malmaison et la Défense, Sarcelles et Saint-Denis, etc.). Une très grande part des déplacements banlieue-banlieue échappe ainsi à ce projet.

Des critiques s'expriment donc sur la pertinence du projet, en termes de répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, puis en termes d'aménagement du territoire. Le caractère assez obscur de son financement fait naître aussi des doutes sur sa mise en œuvre. Le métro est évalué à près de 21

milliards d'euros. La récupération des plus-values foncières a été envisagée comme un moyen de financer le projet, mais aucune anticipation foncière n'a été conduite. L'Etat n'a pas acheté au préalable les terrains libres ou sous-occupés à proximité des futures stations. Le produit d'une telle taxation des plus-values foncières ne pourra être que modeste, au maximum un milliard d'euros. Dans son rapport sur le financement du projet, Gilles Carrez, député UMP, renvoie ainsi la réalisation des segments les moins propices à un trafic élevé (soit la majeure partie de la double boucle) à une période postérieure à 2020. Cette suggestion ne trompe personne sur l'appréciation d'un tel projet par un député réputé pour sa connaissance fine des questions financières et des questions d'aménagement (CARREZ, 2009).

Dans ces conditions, ce projet ne permet pas de réaliser une « coalition d'acteurs » à même de le défendre. Les acteurs économiques ne manifestent pas d'intérêt soutenu pour lui. Le patronat, à travers le mouvement des entreprises de France, ne semble pas en faire grand cas. Les élus locaux s'en détachent (tout en veillant à ne pas manquer d'être desservi « au cas où »). Les gestionnaires de service de transport étudient cette option, mais continuent d'en étudier d'autres.

### **2.2.3 QUAND L'HISTOIRE SE REPETE**

Ce débat actuel sur les vertus de la double boucle reprend un débat qui a eu lieu, au début des années 1990, selon des termes presque identiques. Lors de la révision du SDRIF, un premier livre blanc, paru en 1990, et réalisé par les services de l'Etat (Direction Régionale de l'Equipement), l'atelier parisien d'urbanisme et l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région, pointe la nécessité de développer une rocade ferrée dans le bassin central pour mailler les lignes radiales. Cette idée générale donne lieu à deux projets de nature différente. Le premier projet alors porté par l'Etat s'appelle « la rocade des pôles » et vise à favoriser le développement des pôles extérieurs à l'agglomération en assurant à chaque pôle une accessibilité maximale à partir de la plus grande partie du territoire régional et en permettant des relations rapides entre les pôles à créer ou à renforcer. Le second projet, porté par la Région, s'appelle alors « Orbitale » et vise la reconquête de la première couronne. Il comprend une rocade de métro en proche banlieue, avec des inter-stations tous les kilomètres, et une seconde rocade, à environ six kilomètres du périphérique en mode tramway. Les débats tournent ensuite rapidement à l'avantage d'Orbitale, dont le principe est retenu dans le SDRIF adopté en 1994. En effet, les débats font apparaître des doutes sur les potentiels de trafic de la rocade éloignée. Lors de ces débats, la fréquence, plutôt que la vitesse, apparaît comme l'élément-clé du temps de déplacement et donc de la qualité du service de transport. Toutefois, les crédits ne permettront de réaliser qu'une petite partie des travaux prévus, des fragments de rocade de tramway. Aussi, le projet porté par Christian Blanc reproduit-il un débat déjà mené et déjà tranché il y a vingt ans.

Un débat public organisé à partir d'octobre 2010, portant concomitamment sur les deux projets « Arc Express » et « Grand Huit » conduira-t-il aux mêmes conclusions que son prédécesseur des années 1990 ? En tout cas, peut-être ce débat est-il l'occasion de surmonter cette opposition étrange, et de faire de ce

projet remanié un élément d'organisation de l'action collective à l'échelle métropolitaine.

## **2.3 UNE SCÈNE: PARIS MÉTROPOLE**

La troisième modalité d'organisation de l'action collective consiste à créer une scène, qui permette à des acteurs d'échanger, pour partager des points de vue sur des problèmes ou des solutions, puis éventuellement décider et mettre en œuvre des projets en commun. Il s'agit, par les rencontres et échanges de faire émerger des prises de position communes, voire de conclure des accords entre tout ou partie des acteurs présents. Une telle scène a été mise en place de manière très progressive, à l'initiative notamment de la Ville de Paris. Elle a donné lieu, après une décennie d'avancées très progressives, à la création du syndicat mixte d'études « Paris Métropole ».

### **2.3.1 LA METROPOLE A PETITS PAS**

La création de Paris Métropole s'inscrit dans une démarche enclenchée par des élus de l'agglomération parisienne dès 2001. On le sait, l'histoire de Paris était marquée par l'indifférence réciproque de Paris et des collectivités environnantes qui, pour beaucoup d'entre elles, avaient été des « territoires servants » pour la capitale. Dès le 5 décembre 2001, près de 400 acteurs de la vie publique en Ile-de-France étaient réunis à la Maison de la RATP à l'invitation du Maire de Paris et du Président du Conseil Régional, pour amorcer un dialogue inédit sur les formes de coopération envisageables entre Paris et les collectivités territoriales du cœur de l'Ile de France. L'arrivée d'une équipe de gauche à la tête de la Ville de Paris a facilité le dialogue avec de nombreuses communes communistes ou socialistes de banlieue. Cette rencontre était animée par la volonté d'insuffler une dynamique territoriale, fondée sur une meilleure connaissance mutuelle des collectivités. Trois thèmes de dialogue étaient identifiés par les élus présents : les transports, le logement, et l'élaboration de projets d'intérêt commun. Ces thèmes étaient larges et les problèmes suffisamment évidents pour que personne ne puisse refuser d'en discuter. Après cette première initiative, en mars 2002, est mise en place la sous-direction de la coopération territoriale de la ville de Paris, dont la mission est de jouer le rôle d'« *ambassadeur* » auprès des partenaires institutionnels de la région parisienne. Dans le prolongement de cette démarche, la Ville de Paris a mis en place de nombreuses coopérations bilatérales avec des communes, intercommunalités et départements, et signé une dizaine de protocoles de coopération. Par exemple, en 2005, un premier accord de coopération est signé entre Paris et la communauté d'agglomération Plaine Commune dans la perspective possible des Jeux Olympiques de 2012. Parallèlement, le travail sur le schéma directeur régional a confirmé la nécessité de créer un lieu pérenne de débat et d'analyses entre les élus du cœur de l'agglomération.

Après un tour d'horizon des expériences françaises et étrangères, en 2006, un collectif de quelques élus a pris l'initiative de créer une Conférence métropolitaine, non institutionnelle et ouverte à tous les élus qui souhaitaient s'y rendre (en moyenne 150 élus étaient invités). La première réunion, le 7 juillet 2006, a été organisée à l'Hôtel de Ville de Vanves, à l'initiative de trente élus

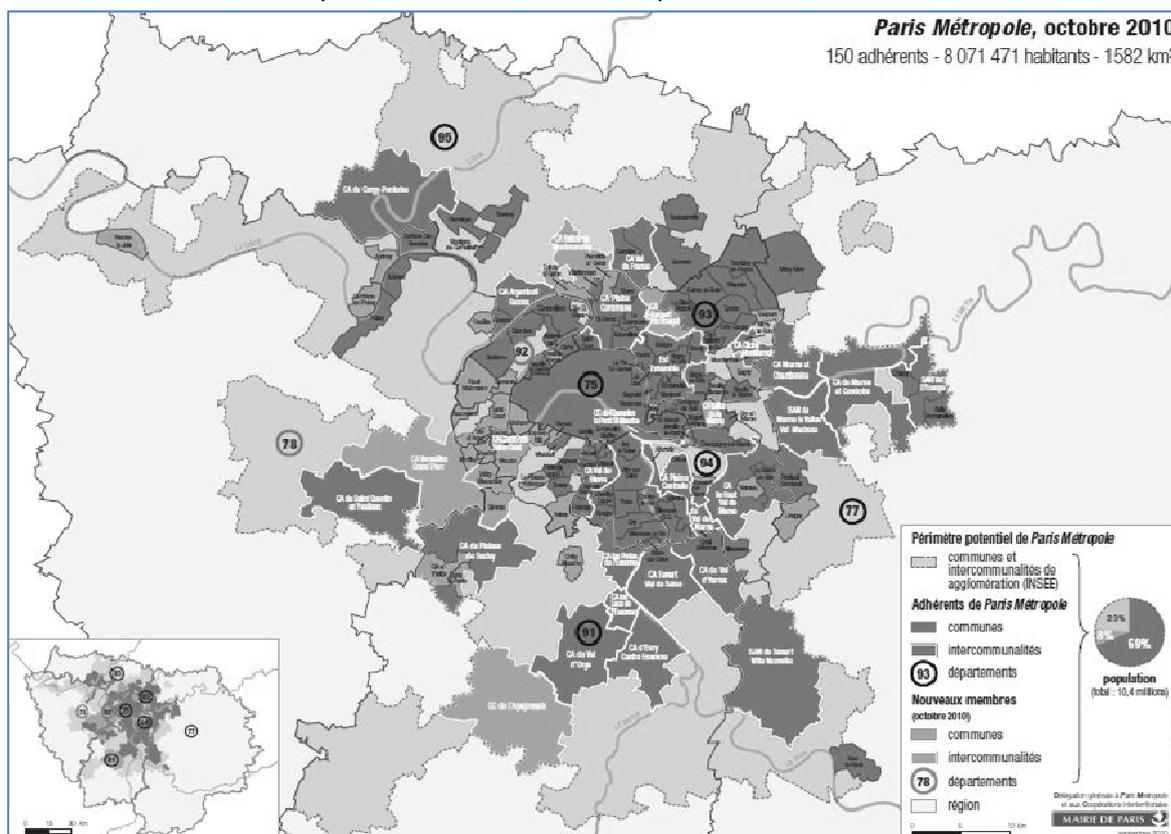
locaux parisiens et banlieusards : treize affiliés au PCF, douze au PS et cinq à l'UDF. Le président de la Région, des maires, des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale ou de conseils généraux, ou leurs représentants, participent à cette conférence. La Conférence métropolitaine s'est réunie à 12 reprises et a suscité différentes initiatives entre juillet 2006 et juillet 2009. L'objectif était de mettre en place une structure, permettant aux élus de la métropole, de tous les échelons, d'échanger leurs points de vue, de partager un diagnostic et d'identifier des enjeux communs en matière de transports et déplacements, de développement économique et d'emploi, de logement et d'aménagement. Bref, il s'agit toujours d'un lieu de débat ouvert. C'est lors d'une des séances de la Conférence métropolitaine, en novembre 2006 à Montreuil, qu'a émergé le consensus sur la nécessité et l'urgence de lancer les études pour un transport en commun ferré de rocade en petite couronne, proche de celui envisagé par la Région.

### **2.3.2 UN SYNDICAT D'ETUDES**

Un cap est franchi lors des Assises de la métropole, le 25 juin 2008, alors que se mettent en place les équipes municipales issues des élections de mars 2008. Pour organiser cette démarche, elles ont impulsé la création d'un syndicat mixte d'études : Paris Métropole. Cette organisation dispose d'un budget propre et permet de se doter d'un outil plus opérationnel, d'une structure permanente comprenant notamment quelques techniciens pour réaliser des études, études qui ne relèvent pas des deux grands organismes d'étude de la Ville de Paris (Atelier parisien d'urbanisme) ou de la Région (Institut d'Aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France). Après un temps d'élaboration et d'approbation des statuts du syndicat, la création de Paris Métropole a été arrêtée le 30 avril 2009. Le lancement de la structure a été effectif à partir du 10 juin 2009, date de sa première séance tenue symboliquement à Clichy-sous-Bois, commune symbole des difficultés des quartiers populaires.

Dans un premier temps, les collectivités locales partenaires étaient principalement de gauche. Le syndicat s'étend plus largement vers l'Est de Paris, où les collectivités locales de gauche sont plus nombreuses que vers l'ouest. Néanmoins, la dynamique de regroupement des collectivités locales, qui permet de se faire entendre, notamment auprès de l'Etat, lors des discussions sur la loi portant sur le Grand Paris, ne peut laisser indifférents les élus de droite. Aussi, le très emblématique Conseil général des Hauts-de-Seine, présidé autrefois par Nicolas Sarkozy, aujourd'hui par le ministre Patrick Devedjian, et la communauté d'agglomération nouvellement créée Grand Paris Seine Ouest (GPSO) regroupant les villes de Boulogne-Billancourt, Chaville, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Sèvres, Vanves et Ville d'Avray, toutes de droite, ont-ils voté leur adhésion à Paris Métropole, les jeudi 24 et vendredi 25 juin 2010. En octobre 2010, d'autres collectivités de droite ont rejoint le syndicat d'études.

## Le périmètre de Paris-Métropole en octobre 2010



Source : Paris Métropole

### 2.3.3 POURQUOI LA LENTEUR ?

Le processus s'est enclenché de cette manière continue mais lente. Trois éléments se combinent pour expliquer cette situation. Le premier est la forte réticence de la Région à voir émerger un acteur puissant au cœur d'agglomération. En effet, Paris Métropole pourrait, sur son périmètre, lui ravir les compétences en matière d'aménagement ou de transport. La Région ne souhaite pas voir réduire son périmètre d'intervention aux franges périurbaines et rurales d'Ile-de-France. Dans ces conditions, la Région, sans pouvoir refuser d'être partie prenante parce que puisqu'elle est présidée par Jean-Paul Huchon, socialiste comme Bertrand Delanoë, cherche à freiner le processus. Le deuxième élément qui en explique la relative lenteur est le peu de souhait des élus communaux ou départementaux de perdre des pouvoirs, notamment dans des communes de banlieue qui se sont forgé une identité de résistance face à la Ville de Paris. Toutefois, le mouvement vers la coopération a été stimulé par la crainte que ne s'appliquent dans toute leur rigueur deux projets que les élus locaux ont fortement redoutés : la mise en œuvre d'une communauté urbaine et l'établissement de grands projets d'urbanisme autour de stations de métro choisies par l'Etat. Aussi, Paris Métropole doit beaucoup de son succès à la volonté de mettre en échec ces projets de réforme institutionnelle et de transport. Ce nouveau dispositif dont le statut institutionnel est très peu contraignant - des contraintes fortes seraient contraires à son projet à sa définition même - sera-t-il l'occasion de définir de réelles politiques partagées ?

C'est toute l'inconnue d'une démarche, qui semble s'enclencher, mais dont les retombées, incertaines, ne peuvent pas être immédiates.

## **2.4 UNE MÉTROPOLE INGOUVERNABLE?**

Dans les propositions du comité Balladur, le projet de Christian Blanc ou encore les attendus des promoteurs de Paris Métropole, trois enjeux sont clairement identifiés : la réalisation d'investissements massifs dans les transports collectifs en banlieue, la nécessité de mieux territorialiser les objectifs de production de logements pour restreindre la pénurie et limiter les processus ségrégatifs, enfin le besoin renforcer la compétitivité parisienne. Malgré ces vues partagées, de multiples conflits naissent sur les méthodes d'organisation de l'action collective qui permettraient de résoudre tout ou partie des problèmes identifiés. Pourquoi cette confrontation de méthodes différentes ? La première raison est bien sûr liée à la vie électorale : les rivalités entre la droite et la gauche, et au sein de ces bords politiques, entre personnalités, peuvent expliquer bien des péripéties. La défense par chacun de sa propre institution explique également beaucoup des crispations. La deuxième raison, peut-être plus profonde, consiste en des appréciations différentes de la manière de faire vivre la démocratie territoriale. D'un côté, certains pensent que c'est un agencement efficace des expressions des différentes échelles territoriales (du quartier à l'Etat) qui est à inventer, à chaque projet, pour permettre une prise de décision efficace. Pour les autres, la solution passe par une réduction du nombre d'échelles représentées ou à l'identification claire d'« une » échelle de référence selon les projets (par exemple, l'Etat pour les projets urbains des abords des gares, la commune pour la gestion des quartiers excentrés). Oppositions en matière d'aménagement comme d'organisation des pouvoirs se superposent puisque les points de vue se distinguent d'abord par la manière dont ils entendent articuler et hiérarchiser les différentes échelles.

Comment faire agir ensemble des acteurs disparates ? L'action collective peut se mettre en place par la reconnaissance d'une autorité, la mise à jour d'un intérêt partagé ou encore l'instauration d'une confiance mutuelle. La question institutionnelle met en avant celle de la nécessité d'une autorité commune, les promoteurs du grand métro sont à la recherche d'un intérêt partagé, enfin, le syndicat Paris Métropole parie sur une confiance progressive entre collectivités territoriales afin de stimuler les coopérations. La réponse aux enjeux d'aménagement du Grand Paris repose peut-être moins sur la concurrence entre ces trois ressorts de la coopération territoriale que sur leur agencement efficace.

### 3. QUELQUES ELEMENTS STATISTIQUES POUR DECRIRE ET COMPRENDRE LA CRISE DE L'HABITAT

Les diagnostics pour décrire la crise du logement sont nombreux. Ils émanent des services d'études de l'Etat ou des collectivités locales, parfois d'associations qui luttent contre les mauvaises conditions de logement (Fondation Abbé Pierre notamment). Dans cette première partie, nous ne souhaitons pas présenter une analyse exhaustive des symptômes et des causes de la crise du logement, mais présenter la situation que connaît actuellement l'Ile-de-France en la situant dans les dynamiques territoriales des quarante dernières années. Aussi, avons-nous cherché à répondre à trois principales questions :

- la crise du logement en Ile-de-France n'est-elle pas compensée par une « surproduction » dans les départements qui la jouxtent ?
- quelle est la part respective des différentes couronnes régionales (cœur, franges d'agglomération, couronne périurbaine) dans la production de logement ?
- l'achèvement en cours des villes nouvelles ne contribue-t-il pas à la faiblesse de la production de logements ?

#### 3.1 UNE CROISSANCE INFÉRIEURE A LA MOYENNE NATIONALE DEPUIS 40 ANS

Nombre de logements en Ile-de-France de 1968 à 2007

	1968	1975	1982	1990	1999	2007
Ensemble	3 585 840	4 098 006	4 422 948	4 745 865	5 082 655	5 339 543
Résidences principales	3 292 191	3 689 078	3 966 957	4 233 830	4 510 369	4 863 645
Résidences secondaires et logements occasionnels	130 093	133 680	148 597	202 873	162 795	150 684
Logements vacants	163 556	275 248	307 394	309 162	409 491	325 215

Source : INSEE

Le nombre de logements a crû de près de 50 % en Île-de-France entre 1968 et 2007, Le parc de résidences principales croît de presque 60 000 unités par an entre 1968 et 1975, de près de 40 000 entre 1975 et 1982, d'un peu plus de 30 000 par an entre 1982 et 1999, pour remonter dans la dernière période à environ 45 000 par an.

Nombre de logements en France de 1968 à 2007

	1968	1975	1982	1990	1999	2007
Ensemble	18 261 345	21 078 323	23 717 109	26 239 240	28 702 012	31 448 707
Résidences principales	15 831 247	17 783 161	19 665 286	21 540 479	23 810 161	26 352 815
Résidences secondaires et logements occasionnels	1 232 879	1 686 204	2 267 399	2 818 809	2 902 093	3 082 000
Logements vacants	1 197 219	1 608 958	1 784 424	1 879 952	1 989 758	2 013 891

Source INSEE

Comparée à la France métropolitaine, l'Ile-de-France est dans une situation prolongée de faible production de logement. Le parc de résidences principales a crû de 65 % en France entre 1968 et 2007 contre seulement 50 % en Ile-de-France.

Par ailleurs, le rythme de croissance entre les recensements est plus important dans l'ensemble de la France métropolitaine, que dans la seule Ile-de-France : plus de 10,5 % entre 1990 et 1999 contre +6,5 % et + 10,7 % entre 1999 et 2007 contre 7,8 %.

### 3.1.1 Y-A-T-IL EU COMPENSATION PAR UNE CROISSANCE FORTE DES DEPARTEMENTS QUI ENTOURENT L'ILE-DE-FRANCE ?

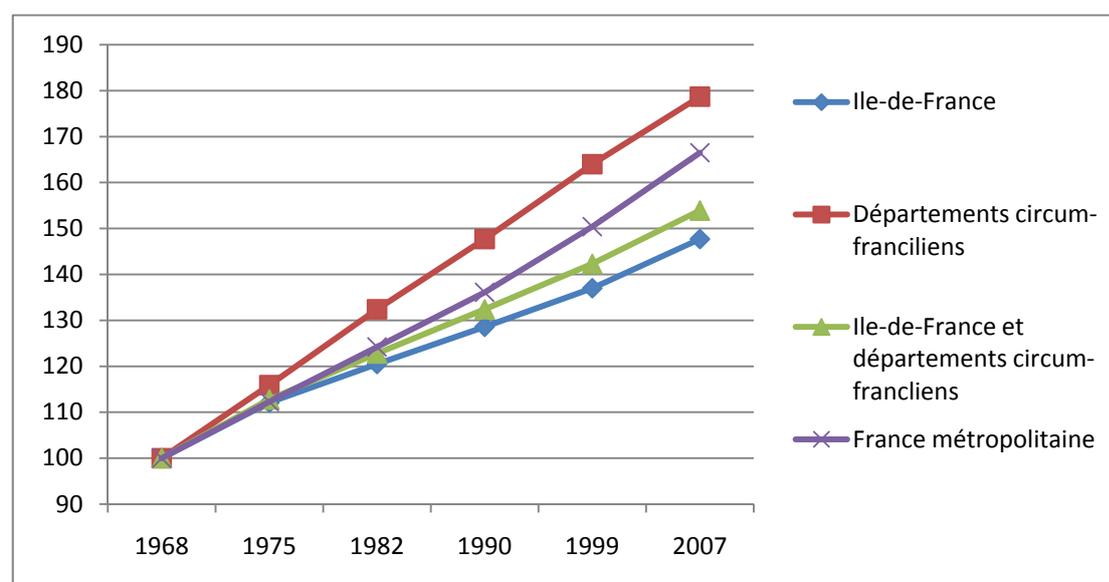
Les départements des périphéries d'Ile-de-France ont connu une croissance très forte. Cependant, la croissance de l'ensemble du parc de logements franciliens et circum-franciliens (Eure, Eure-et-Loir, Oise, Aisne, Marne, Haute-Marne, Yonne et Loiret) est encore inférieure à la moyenne métropolitaine.

Nombre de logements et de résidences principales dans les départements périphériques de l'Ile-de-France entre 1968 et 2007

	1968	1975	1982	1990	1999	2007
Ensemble des logements	974 789	1 145 085	1 308 723	1 425 882	1 547 259	1 660 962
Résidences principales	814 082	943 863	1 077 507	1 202 060	1 334 795	1 454 763

Source : INSEE

Evolution du nombre de résidences principales à partir d'une base 100 entre 1968 et 2007 en France, en Ile-de-France et dans les départements périphériques de l'Ile-de-France



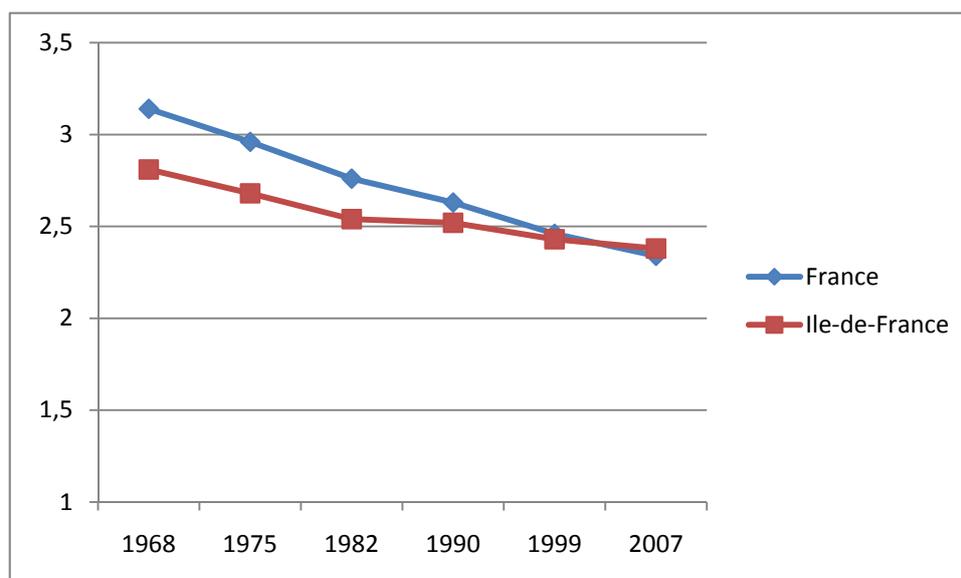
Source : INSEE

Le faible nombre de logements construits de l'Ile-de-France n'a pas été compensé par l'apport des départements limitrophes. Si, dans ces départements, la croissance a été plus rapide que la moyenne de la France métropolitaine, le parc de résidences principales de l'ensemble de l'Ile-de-France ainsi que des départements périphériques a crû de 53 % entre 1968 et 2007 contre 66,5 % pour l'ensemble de la France métropolitaine.

### 3.1.2 PLUS NOMBREUX PAR LOGEMENT ET UN « SENIOR FLIGHT »

Le graphique ci-dessous met en évidence une baisse continue du nombre de personnes par ménages dans l'ensemble du pays depuis 1968. Cette situation est liée à l'effort de construction, qui permet de réduire le nombre de cohabitations contraintes, et aux évolutions des structures familiales (baisse du nombre moyen d'enfants, célibat plus fréquent, etc.). Toutefois, au cours de la dernière période, on observe une inversion des courbes, puisque la taille moyenne des ménages en Ile-de-France devient légèrement supérieure à celle des ménages dans l'ensemble du territoire national.

Nombre d'habitants par résidence principale en France et en Ile-de-France



Source : INSEE

Autre particularité de la structure dans l'occupation du parc de logement francilien, le faible nombre de personnes âgées. En 2007, le taux de plus de 65 ans est, pour les hommes, de 10,4 % en Ile-de-France contre 14,1 % en France métropolitaine, et, pour les femmes, de 14,4 % contre 19,1 %. Si la proportion de plus de 65 ans était en Ile-de-France comparable à celle de la France métropolitaine, celle-ci compterait 244 000 hommes de plus et 346 900 femmes de plus, soit 5 % de la population francilienne totale ...

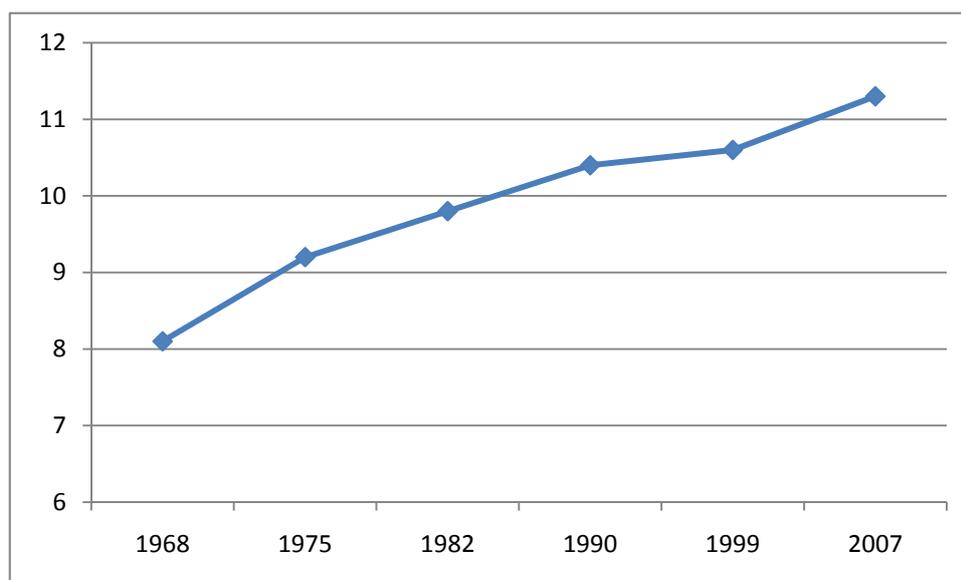
Cette situation contribue à rendre moins aiguë la crise du logement pour les actifs puisque le départ de nombreux jeunes retraités libère des logements. Les retraités propriétaires quittant l'Ile-de-France peuvent être des « gagnants » de

la crise du logement, par les prix élevés de revente de leurs logements parisiens. Certains retraités locataires peuvent au contraire être « perdants », contraints qu'ils sont de quitter la région parisienne par incapacité à payer des loyers élevés avec des revenus devenus plus faibles au moment de la retraite. Les centres-villes américains ont connu un mouvement de « *white flight* » au cours des années 1970 et 1980, quand les classes moyennes blanches les quittaient, l'Ile-de-France connaît une forme de « *senior flight* » dont les causes sont certainement multiples, mais dont l'effet est tel sur la structure démographique de l'Ile-de-France qu'une analyse plus approfondie de ce mécanisme paraît indispensable.

### 3.2 ETALEMENT ET DENSIFICATION ?

Les logements construits en Ile-de-France sont en moyenne de plus en plus loin du centre. En 2007, la moitié du parc de logements est située à moins de 11,3 km de Notre Dame. Cette distance était de 10,6 en 1999, 10,4 en 1990 : 9,8 en 1982, 9,2 en 1975 et seulement de 8,1 en 1968.

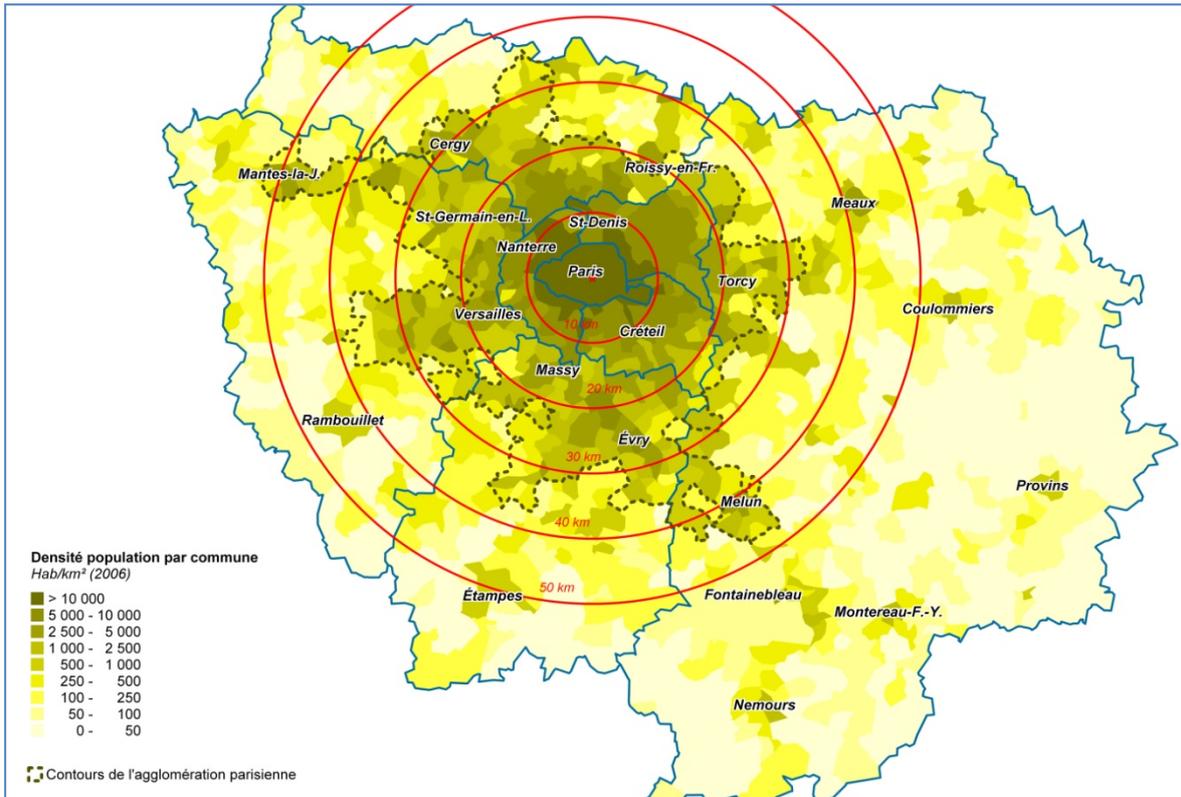
Distance médiane à vol d'oiseau de Notre-Dame de Paris d'un logement francilien



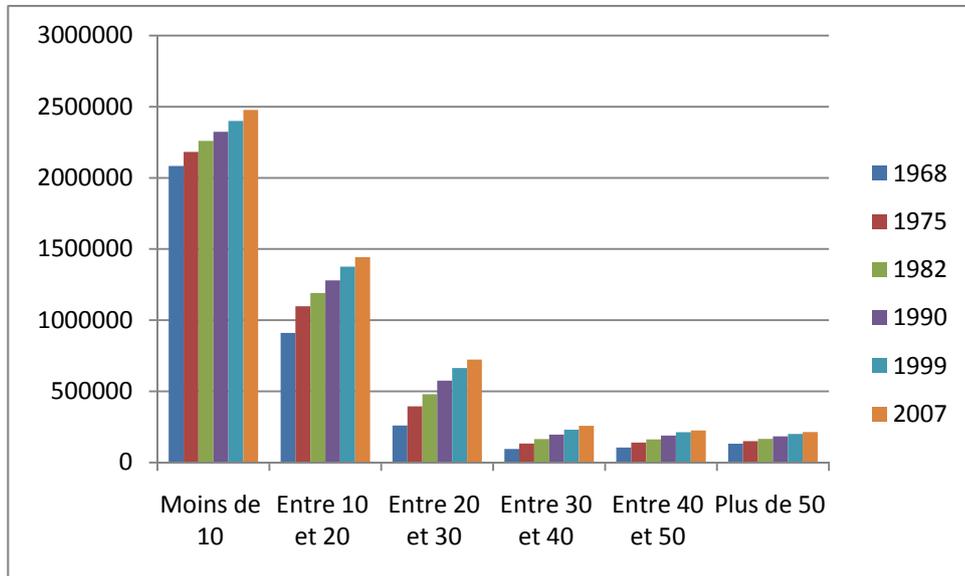
Source : INSEE

Toutefois, ce mouvement de desserrement du parc de logement ne signifie pas un arrêt de la densification de la première couronne. En effet, si l'on observe le nombre de logements des communes réunies en différents anneaux selon la distance de leur centre avec Notre-Dame, on observe que près des deux tiers de logements nouveaux construits en Ile-de-France depuis 1968 l'ont été à moins de 30 kilomètres.

Rayons autour de Notre-Dame par dizaine de kilomètres

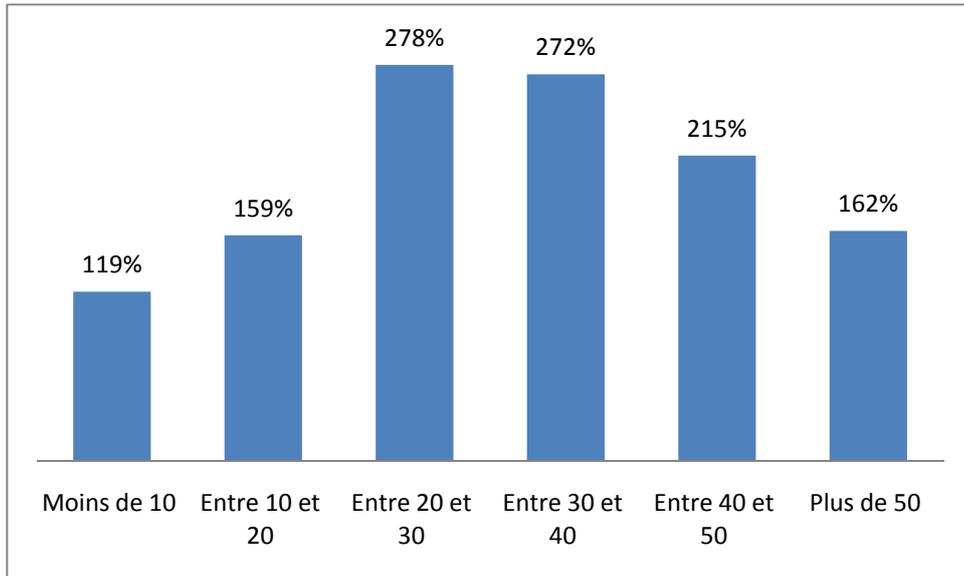


Nombre de logements par rayons de 10 kilomètres depuis Notre-Dame de Paris de 1968 à 2007



Source : INSEE

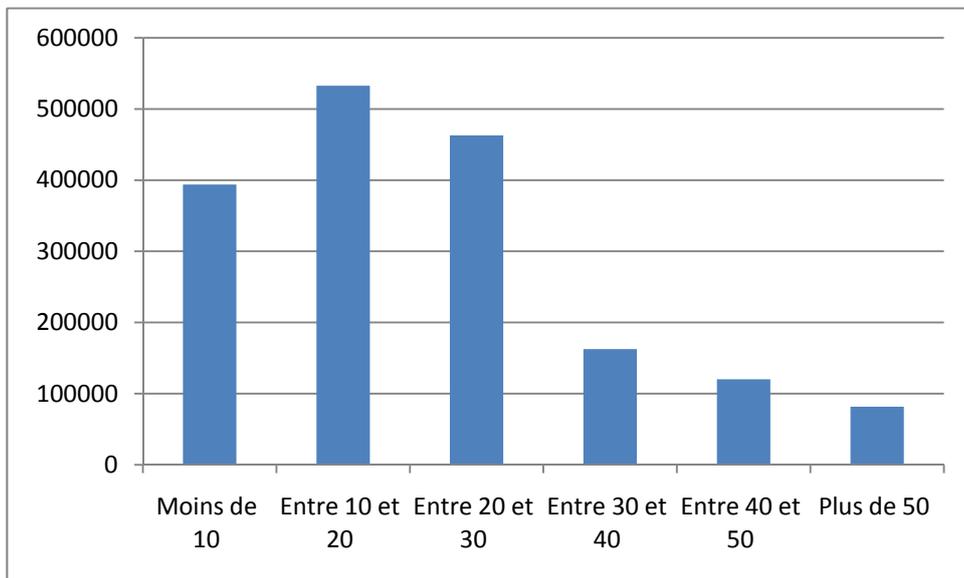
Taux d'augmentation du nombre de logements par rayon de 10 kilomètres depuis Notre-Dame de Paris entre 1968 et 2007



source : INSEE

En valeur relative, les zones de développement les plus rapides de l'Île-de-France sont les espaces compris entre 20 et 40 kilomètres de Notre-Dame de Paris, soit les franges de l'agglomération et les villes nouvelles.

Nombre de logements supplémentaires par rayon de 10 kilomètres depuis Notre-Dame de Paris depuis 1968



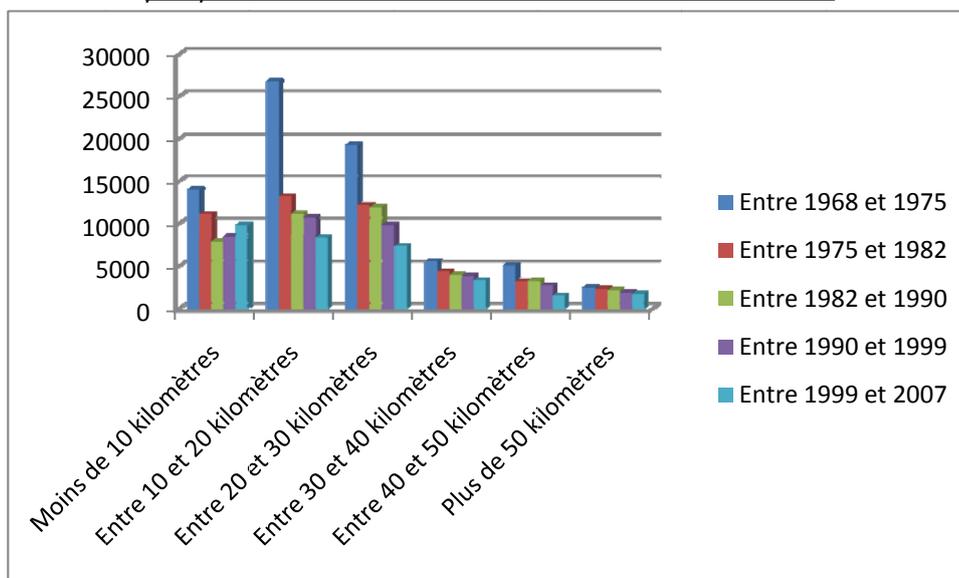
Source : INSEE

En valeur absolue, on observe que l'essentiel du développement du parc est contenu à moins de 30 kilomètres de Notre-Dame.

### 3.2.1 VERS UNE « RE-URBANISATION » DU DEVELOPPEMENT RESIDENTIEL ?

Les dynamiques contemporaines vont à un maintien, voire à une légère croissance dans les banlieues denses, tandis qu'on note une diminution rapide de la construction dans les franges et surtout dans les espaces périurbains.

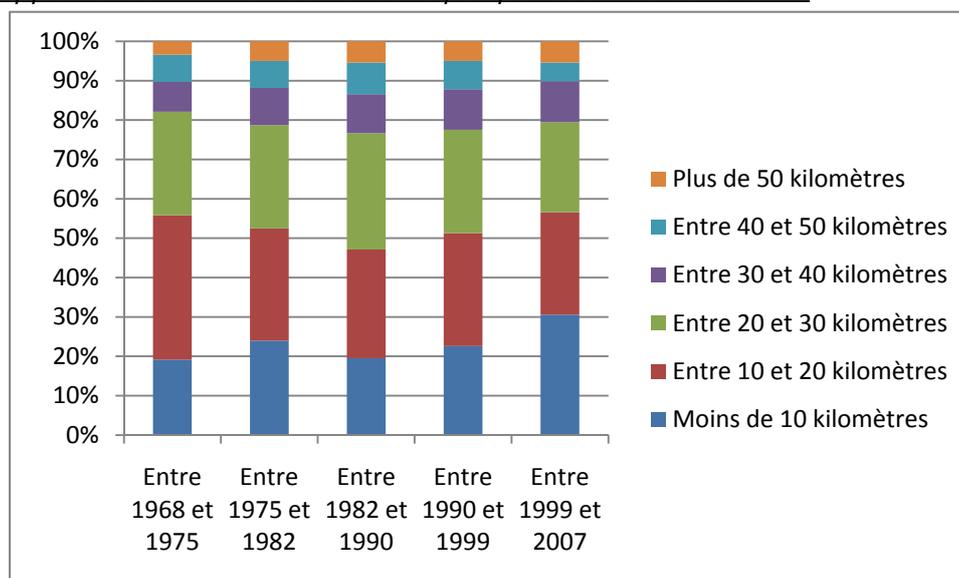
*Nombre de logements supplémentaires en moyenne annuelle par période intercensitaire selon la distance à Paris*



Source : INSEE

On note une diminution du nombre annuel de logements supplémentaires dans l'ensemble des cercles concentriques autour de Paris. Alors que partout le nombre de logements supplémentaires diminue, on peut noter l'exception de l'ensemble des territoires à moins de 10 kilomètres de Paris qui sont les seuls à connaître une hausse du nombre de logements supplémentaires depuis 1990.

Contribution des différentes couronnes autour de Paris  
au développement de l'offre résidentielle par période intercensitaire.



source : INSEE

La contribution des différentes couronnes à l'accroissement du nombre de logements montre un certain nombre de fluctuations :

- la part des périphéries les plus éloignées, après avoir cru entre 1968 et 1975 se stabilise puis se réduit légèrement, notamment pour la zone comprise entre 40 et 50 kilomètres Paris ;
- la zone située à moins de 10 kilomètres autour de Paris est la seule à connaître une part plus importante entre 1999 et 2007. Cette réorientation du développement vers les zones les plus denses est le fruit d'investissements massifs dans le renouvellement urbain de différentes communes limitrophes de Paris (notamment Issy-les-Moulineaux, Saint-Denis, Ivry-sur-Seine, etc.).

### 3.2.2 MOINS DE DESSERREMENT, PLUS D'EMIETTEMENT EN GRANDE PERIPHERIE

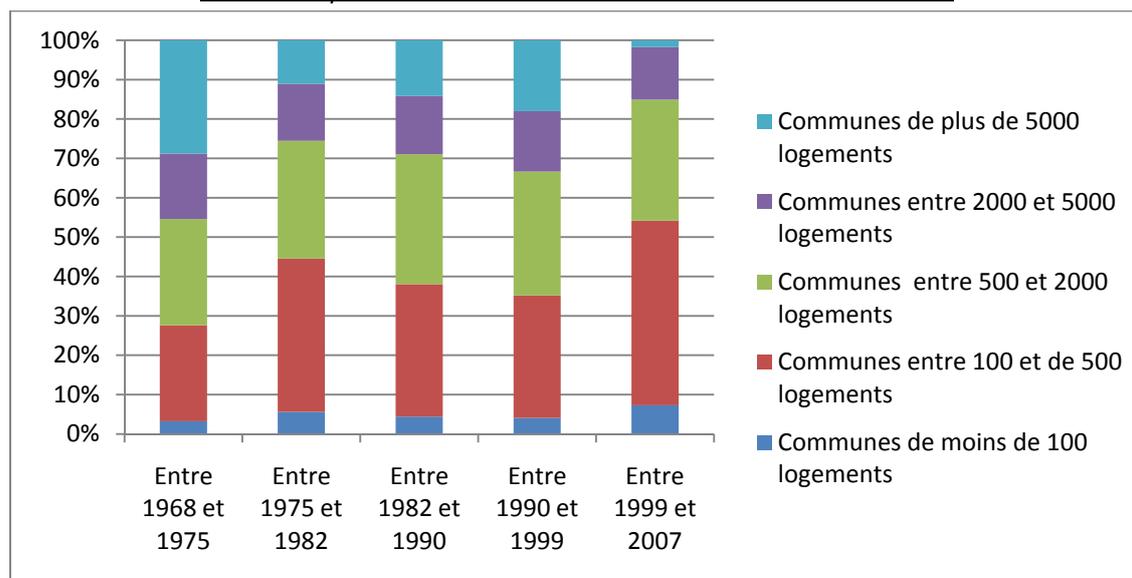
Les couronnes les plus éloignées du centre de Paris, au-delà de 40 kilomètres de Notre-Dame, ont une croissance de plus en plus faible depuis les années 1980. Ce moindre desserrement se traduit-il par une concentration du développement dans quelques villes relais ? Pour l'étudier, nous avons distingué la croissance du nombre de logements par strate démographique de communes.

Contribution des communes situées à plus de 40 kilomètres de Notre-Dame de Paris  
à l'accroissement du nombre de logements par période intercensitaire,  
selon le nombre de logements de la commune en 1968.

	Entre 1968 et 1975	Entre 1975 et 1982	Entre 1982 et 1990	Entre 1990 et 1999	Entre 1999 et 2007
Communes de moins de 100 logements	1706	2161	1908	1682	1902
Communes comprenant entre 100 et 500 logements	12885	14984	14613	12732	12273
Communes comprenant entre 500 et 2000 logements	14254	11508	14326	12891	8033
Communes comprenant entre 2000 et 5000 logements	8782	5567	6435	6307	3484
Communes comprenant plus de 5000 logements	15213	4263	6137	7370	455

Source : INSEE

Part de chacune des strates démographiques de communes, selon le nombre de logements en 1968, à l'accroissement du nombre de logements des communes situées à plus de 40 kilomètres de Notre-Dame de Paris



Source : INSEE

Il apparaît clairement qu'il y a un moindre desserrement des logements en Ile-de-France car la part des logements construits au-delà des 40 kilomètres de Notre-Dame diminue. Mais ce ralentissement démographique des couronnes éloignées conduit pourtant à plus de fragmentation car l'accroissement du nombre de logements est principalement porté par une myriade de petites communes. La production de logements dans les communes de plus de 5000 logements en 1968, soit les six communes Etampes, Montereau-Fault-Yonne, Fontainebleau, Mantes-la-Jolie, Meaux et Melun, connaît un plongeon spectaculaire. Ces communes ne jouent pas de rôle polarisant fort en matière de production de logements, contrairement à la vocation qui leur est donnée dans les schémas directeurs régionaux successifs. Pour les huit communes qui ont entre 2000 et 5000 logements en 1968, Limay, La Ferté-sous-Jouarre, Nemours, Dammarie-les-Lys, Coulommiers, Provins, Rambouillet, Mantes-la-Ville, la baisse de leur part dans la croissance totale du parc résidentiel de la grande couronne est moins spectaculaire, mais tout aussi nette.

### **3.2.3 LA FIN ANNONCÉE DES VILLES NOUVELLES, QUELLES CONSÉQUENCES ?**

Les villes nouvelles sont une des opérations d'urbanisme planifié majeure des quarante dernières années (Merlin, 1994). Aujourd'hui, quarante ans après leur naissance, les villes nouvelles sont en voie d'achèvement sans que des politiques foncières et urbaines d'une grande ampleur aient pris le relais. Pour ces différents calculs le périmètre maximal des villes nouvelles est pris en compte<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pour la ville nouvelle de Cergy, quinze communes sont prises en compte. Quatre ont quitté la ville nouvelle en 1984 : Boissy-l'Aillerie, Ennery, Maurecourt et Méry-sur-Oise. Cergy, Courdimanche, Eragny, Jouy-le-Moutier, Menucourt, Neuville-sur-Oise, Osny, Pontoise, Puiseux-Pontoise, Saint-Ouen-l'Aumône et Vauréal ont constitué un syndicat d'agglomération nouvelle.

La ville nouvelle d'Evry est constituée par les cinq communes de Bondoufle, Courcouronnes, Evry, Lisses et Ris-Orangis

Pour la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, les 11 communes qui ont formé le périmètre maximal d'intervention de l'EPA sont Bois-d'Arcy, Coignières, Elancourt, Guyancourt, La Verrière, Maurepas, Magny-les-Hameaux, Montigny-le-Bretonneux, Plaisir, Trappes et Voisins-le-Bretonneux.

Pour la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, quatre secteurs ont été progressivement urbanisés en partant du secteur I, qui regroupe les communes de Noisy-le-Grand, Bry-sur-Marne et Villiers-sur-Marne, puis le secteur II Val Maubuée, avec les communes de Champs-sur-Marne, Torcy, Noisiel, Lognes, Émerainville, Croissy-Beaubourg et le secteur III Val de Bussy avec les 12 communes suivantes : Bussy-Saint-Georges, Bussy-Saint-Martin, Chanteloup-en-Brie, Collégien, Conches-sur-Gondoire, Ferrières-en-Brie, Gouvernes, Guermantes, Jossigny, Lagny-sur-Marne, Montévrain et Saint-Thibault-des-Vignes. Enfin, un secteur IV en Seine-et-Marne, désigné depuis sous le nom de Val d'Europe comprend Bailly-Romainvilliers, Chessy, Coupvray, Magny-le-Hongre et Serris.

Pour la ville nouvelle de Melun-Sénart, l'étude porte sur les 18 communes qui ont constitué le périmètre de l'EPA à sa création en 1973. Melun, Le Mée-sur-Seine et Seine-Port au sud et les communes essonniennes de Soisy-sur-Seine, Étiolles ont quitté la ville nouvelle en 1984. Deux SAN sont créés : le syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart-Ville Nouvelle en Seine-et-Marne regroupant les communes de Cesson, Combs-la-Ville, Lieusaint, Moissy-Cramayel, Nandy, Réau, Savigny-Le-Temple et Vert-Saint-Denis et le syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart en Essonne regroupant deux communes de l'Essonne, Saint-Pierre-du-Perray et Tigery.

Nombre de logements par ville nouvelle

	<b>1968</b>	<b>1975</b>	<b>1982</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>2007</b>
Cergy	16499	28183	41472	54522	71053	79175
Evry	10311	16580	26059	33342	40578	42634
Marne-la-Vallée	30081	38450	55725	69599	95216	113416
Saint-Quentin-en-Yvelines	12429	31306	50756	60287	76729	82603
Melun-Sénart	21453	32153	41646	53039	67117	75547
Total Villes nouvelles	181546	293344	431316	541600	701386	786550

Source : INSEE

Part de la croissance du parc francilien de logements réalisée dans les villes nouvelles par période intercensitaire

	Entre 1968 et 1975	Entre 1975 et 1982	Entre 1982 et 1990	Entre 1990 et 1999	Entre 1999 et 2007
Nombre de logements supplémentaires dans les villes nouvelles	111798	137972	110284	159786	85164
Nombre de logements supplémentaires dans l'ensemble de l'Île-de-France	512166	324942	322917	336790	256888
Part des villes nouvelles	21,8%	42,5%	34,2%	47,4%	33,2%

Source : INSEE

Les villes nouvelles ont apporté une contribution majeure au développement du parc résidentiel francilien. Entre 1968 et 2007, c'est près d'un tiers des nouveaux logements qui ont été construits dans les villes nouvelles. Entre les deux dernières périodes intercensitaires, le nombre de logements produits hors ville nouvelle est resté à peu près stable, alors que le nombre de logements produits dans les villes nouvelles diminue de près de 75 000 unités. Si deux villes nouvelles contribuent encore fortement au développement résidentiel, celles de Melun-Sénart et de Marne-la-Vallée, la croissance aujourd'hui lente des villes nouvelles d'Evry, de Cergy et de Saint-Quentin contribue à l'affaiblissement de la part des villes nouvelles dans la construction de logements en Île-de-France.

### **3.3 DENSIFICATION AU CENTRE, DESSERREMENT RALENTI ET ÉMIETTEMENT EN PÉRIPHÉRIE**

Au final, la situation du logement en Ile-de-France montre une situation contrastée :

- un regain de la construction de logements dans le cœur d'agglomération est notable, résultat de politiques de densification et de renouvellement débutés au tournant des années 1990 ;
- un desserrement moindre de la production de logements se remarque, par un essoufflement de la dynamique des franges urbaines. Cette situation s'explique principalement par la part réduite que prennent aujourd'hui les villes nouvelles dans la production de logements ;
- un émiettement continu de la construction, car si les logements construits dans les franges ou hors de celles-ci sont moins nombreux, ils sont plus éparpillés.

Ces diverses dynamiques sont assez contradictoires : la densification en cours du cœur de l'agglomération se combine avec le maintien d'une production résidentielle assez importante dans les communes rurales ou périurbaines isolées, ce qui alimente le besoin de déplacements à longue distance principalement effectués en automobile. Par ailleurs, la combinaison de ces dynamiques est insuffisante pour offrir une production de logements qui correspond à la hauteur des besoins.

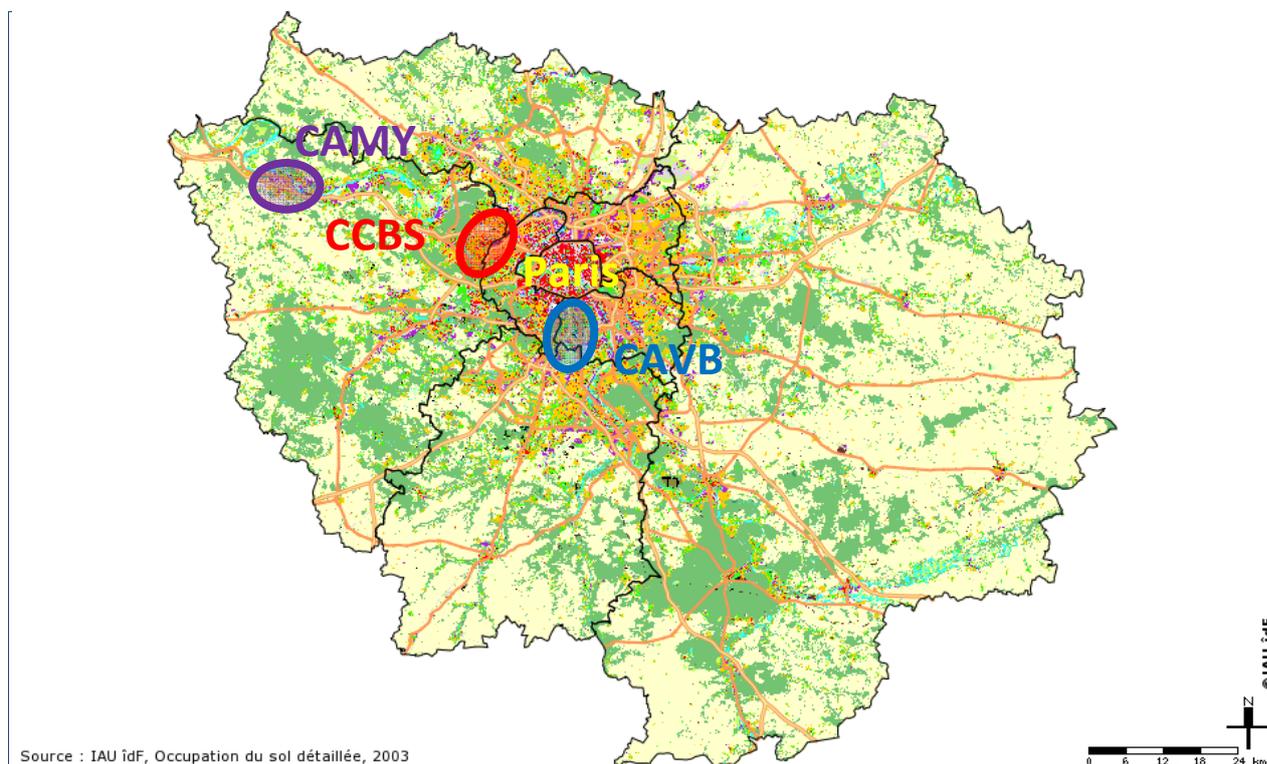
## **4. LES TERRAINS DE RECHERCHE**

### **4.1.1 LE CHOIX INITIAL DES TERRAINS**

Notre approche des questions intercommunales est territoriale. Nous voulons analyser la capacité de regroupements intercommunaux à se saisir des enjeux d'habitat. Aussi, notre parti est-il d'opérer une coupe transversale du centre de la métropole vers ses franges, afin de retenir des intercommunalités dont les enjeux reflètent au mieux la diversité territoriale de l'Île-de-France. Si le critère premier de choix est géographique, nous avons également retenu comme critère de sélection les caractéristiques institutionnelles et historiques des intercommunalités. Le panel que nous avons sélectionné pour réaliser une enquête approfondie est constitué :

- de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB), créée au 1er janvier 2000 qui rassemble sept communes et près de 200 000 habitants. L'agglomération participe à la conférence territoriale de la Vallée scientifique de la Bièvre, maillon central du cône sud francilien de la recherche et de l'innovation ;
- de la communauté de communes de la Boucle de la Seine (CCBS). Cet établissement public de coopération intercommunale, a été créé en 2006, soit assez tardivement dans le contexte régional. Cet ensemble regroupe sept communes et un peu plus de 170 000 habitants ;
- de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY), communauté d'agglomération créée en 1999 mais au long passé intercommunal (district urbain de Mantes créé en 1966). Elle rassemble 85 000 habitants dans un territoire situé en périphérie de l'agglomération parisienne. Douze communes la composent.

### Localisation des terrains d'étude retenus



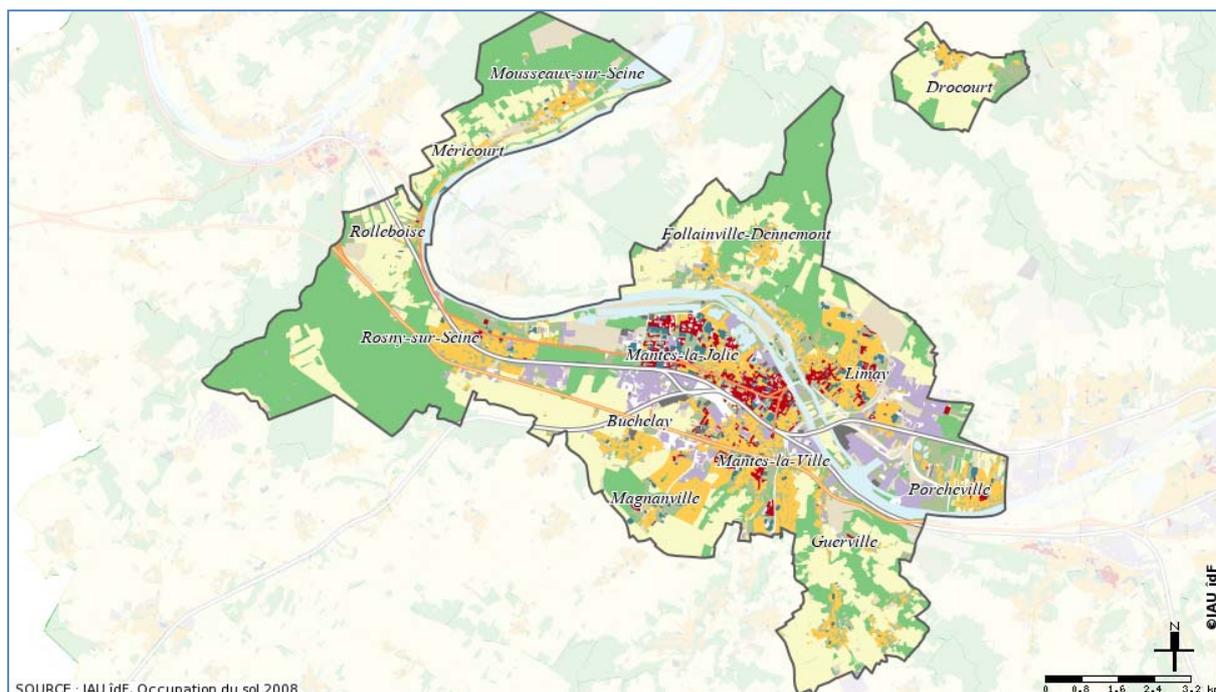
#### 4.1.1.1 Versailles Grand Parc : difficultés d'accès à l'information

Dans un premier temps, nous avons pensé adjoindre Versailles Grand Parc au lieu de la communauté de communes de la Boucle de la Seine. Cette communauté de communes, née en 2003, renforce progressivement ses prérogatives. Elle est comprise, en partie, dans le périmètre de l'opération d'intérêt national du Plateau de Saclay, et compte onze communes pour une population de près de 170 000 habitants. Toutefois, il nous a été difficile d'avoir accès à ce terrain d'étude. Après les élections municipales de mars 2008, et notamment le choix d'Etienne Pinte, maire de Versailles, très investi dans la question du logement, de ne pas se représenter, les nouveaux élus communautaires ont décidé de repenser la politique d'habitat et ont souhaité prendre un temps de maturation avant de livrer leurs nouvelles orientations. Le logement social, dans certaines communes de cette communauté est un sujet politique particulièrement tendu, et par ses positions, Etienne Pinte se retrouve parfois minoritaire au sein de la droite locale dont il est issu. De plus, la communauté de communes a été transformée en communauté d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2010, et cette mutation a considérablement mobilisé les équipes administratives. Dans ces conditions, les services rencontrés n'ont pas souhaité continuer plus avant la collaboration avec l'équipe de recherche. Cette coopération avortée est en soi un résultat de recherche : les politiques d'habitat sont extrêmement sensibles dans certains territoires.

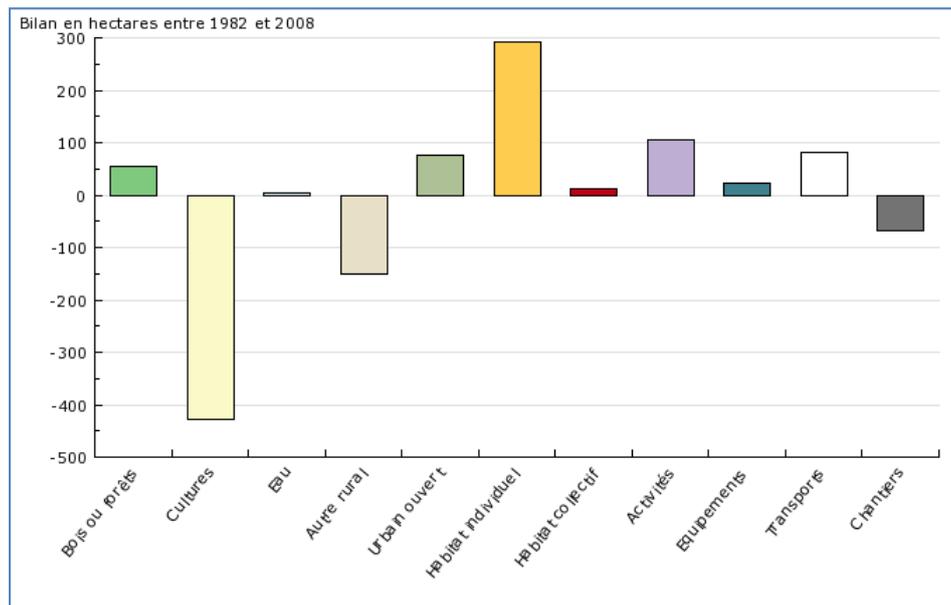
#### 4.1.1.2 Le territoire du Mantois : un pôle secondaire aux franges de l'Île-de-France

Le territoire du Mantois a connu un développement urbain rapide et brutal en lien avec l'essor industriel (automobile et aéronautique) de la vallée de la Seine au cours des années 1960. La population de Mantes-la-Jolie passe entre 1954 et 1975 d'un peu plus de 15 000 habitants, à plus de 42 000, soit presque un triplement de population en 20 ans. La commune voisine de Mantes-la-Ville passe elle de près de 6000 habitants en 1954 à plus de 16 000 en 1975. Cette croissance très rapide prend notamment la forme de grands ensembles. Le plus important de l'agglomération est celui du Val Fourré, considéré comme la plus grande zone à urbaniser par priorité de France, avec plus de 8000 logements. Depuis les années 1970, ce territoire, dont le développement doit beaucoup à l'industrialisation de la Vallée de la Seine, subit une crise économique et sociale d'une rare ampleur. Le quartier du Val Fourré a pu devenir un des symboles des quartiers « qui vont mal », notamment après les émeutes de 1990. Le développement de l'habitat individuel dans les communes de la périphérie de l'agglomération est une dynamique installée.

*Modes d'occupation des sols en 2008 du Syndicat Mixte du Mantois*



### Evolution des modes d'occupation des sols entre 1982 et 2008



Source : IAU IF

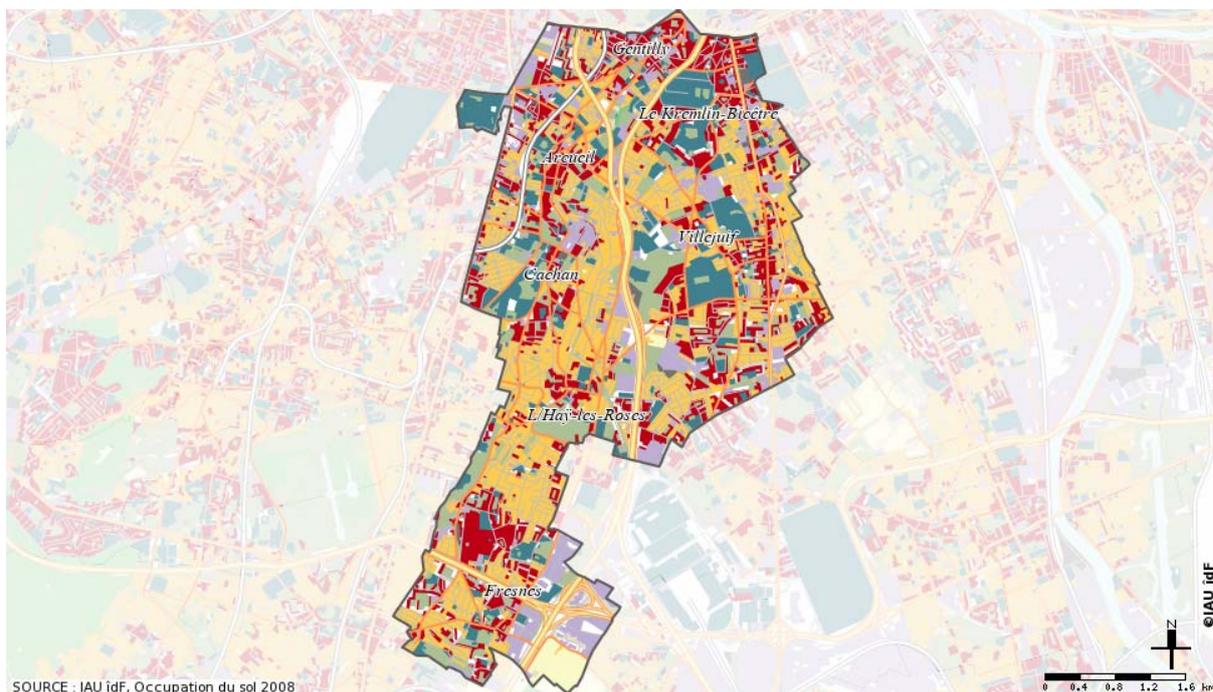
A partir de la carte d'occupation des sols de 2003, on observe la superposition d'un développement urbain linéaire le long de la vallée de la Seine à un développement en trois couronnes :

- au centre de l'agglomération, l'habitat collectif (en rouge) du centre ancien de Mantes-la-Jolie séparé du quartier du Val Fourré à l'ouest ;
- une ceinture de zones d'activités (en violet) depuis Porcheville et Limay jusqu'au Val Fourré ;
- de vastes zones d'habitat individuel (en jaune) qui expliquent l'essentiel de l'urbanisation du territoire sur les vingt dernières années.

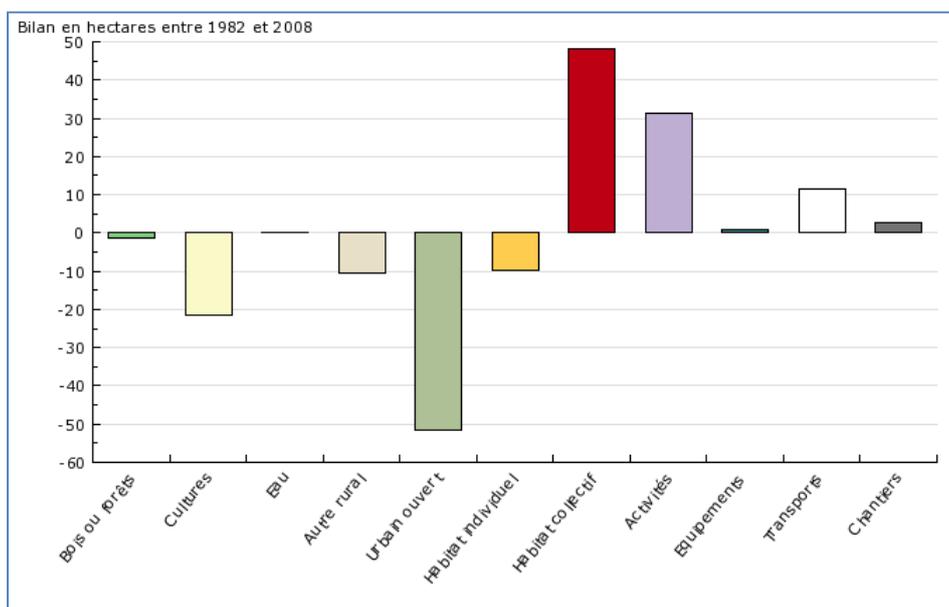
#### 4.1.1.3 Le Val de Bièvre : un territoire au cœur des mutations de l'agglomération centrale

Le territoire compte 200 000 habitants. Il est constitué d'anciens quartiers ouvriers denses au nord et d'une couronne pavillonnaire au sud. Ces territoires de la « banlieue rouge » sont marqués, comme au nord ou à l'est de Paris, par une forte désindustrialisation et un développement des activités tertiaires. Le territoire est doté d'équipements hospitaliers et de centres de recherche médicale qui ancrent la communauté d'agglomération dans le territoire de projet de la Vallée Scientifique de la Bièvre.

### Modes d'occupation des sols en 2008 de la CAVB



### Evolution des modes d'occupation des sols entre 1982 et 2008



Source : IAU IF

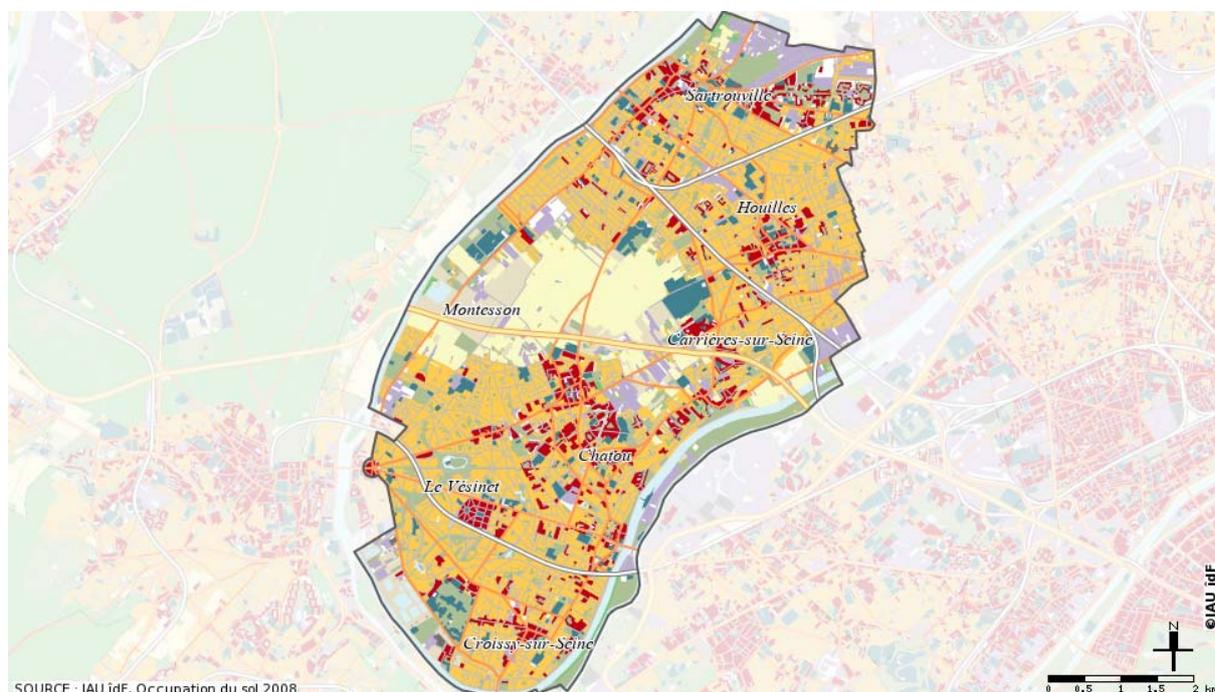
La carte d'occupation des sols de 2003 fait apparaître clairement l'imbrication de secteurs d'habitat différenciés, collectifs (en rouge) et individuels (en jaune). On note plus grande densité d'habitat collectif à proximité de Paris, au nord de la communauté d'agglomération, phénomène qui s'est renforcé dans les vingt dernières années à la faveur de la désindustrialisation de la première couronne. La ville du Kremlin-Bicêtre a ainsi connu une complète transformation de certains

quartiers. De nombreux équipements hospitaliers et centres de recherche médicale (surfaces brunes) ancrent la communauté d'agglomération dans le territoire de projet de la Vallée Scientifique de la Bièvre qui rassemble dix-huit communes au sud de Paris.

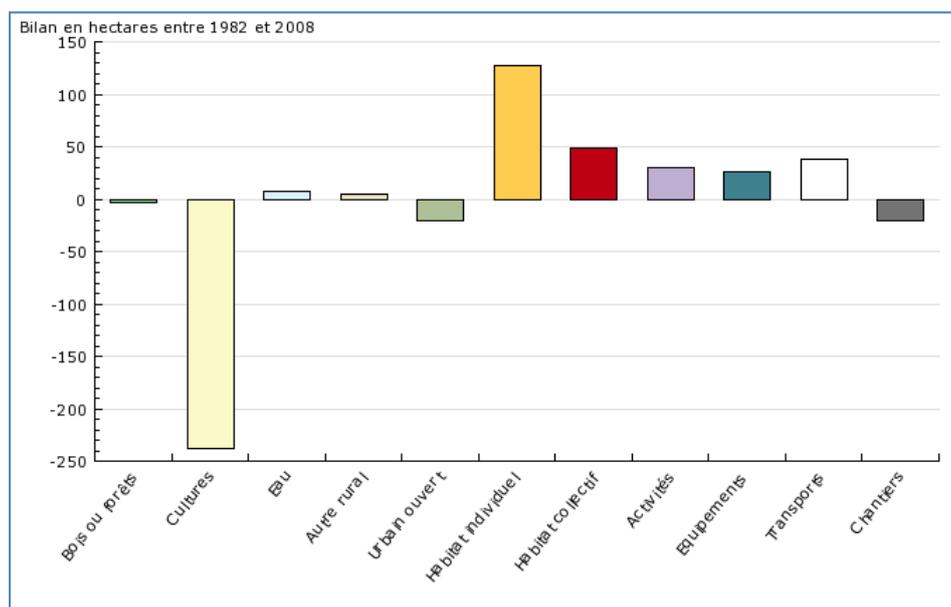
#### 4.1.1.4 La Boucle de la Seine : pressions foncières et développement modéré

L'organisation spatiale de la Boucle de la Seine fait apparaître quelques noyaux denses. Ces noyaux sont des centres anciens, dont la densification est progressive depuis l'arrivée du chemin de fer au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (centres du Vésinet, de Chatou, de Houilles ou encore de Sartrouville). Quelques autres quartiers sont denses par suite des opérations immobilières qui ont créé des grands ensembles au cours des années 1960 ou 1970, notamment à Chatou et à Sartrouville. Ce territoire présente deux particularités notables. La première est de comprendre de vastes espaces agricoles. La Plaine de Montesson, espace d'un peu plus de 400 hectares, comprend plus de 300 hectares aujourd'hui cultivés, principalement par des activités de maraîchage. La seconde particularité est la faible part des espaces dévolus aux activités industrielles ou tertiaires. Il s'agit principalement d'une banlieue résidentielle, dont certains quartiers sont très prisés et huppés.

*Modes d'occupation des sols en 2008 de la CCBS*



### Evolution des modes d'occupation des sols entre 1982 et 2008



Source : IAU IF

#### 4.1.2 L'EMERGENCE DES INSTITUTIONS : LIENS FORTS ET LIENS FAIBLES

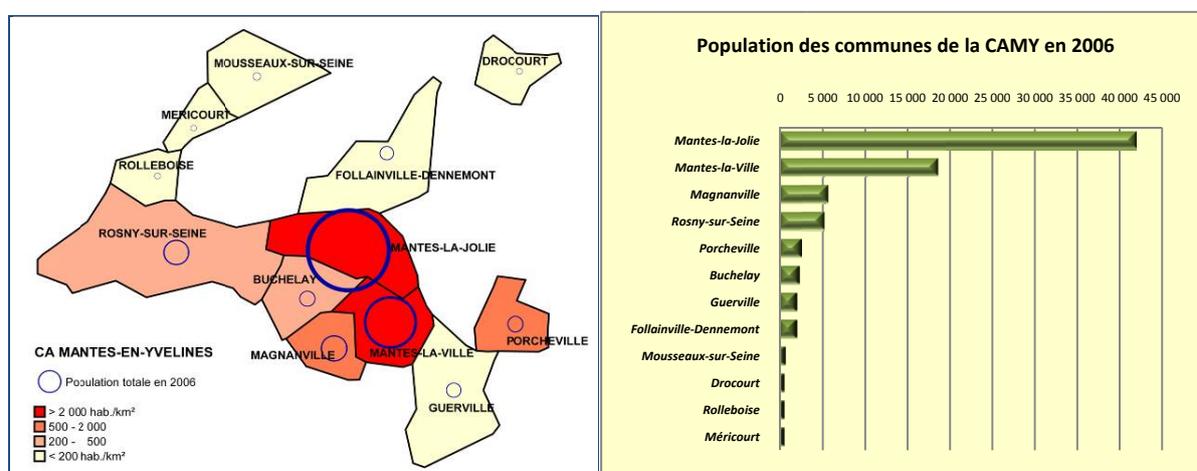
##### 4.1.2.1 Mantes : une culture intercommunale ancienne

La communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY) a été créée le 2 décembre 1999. Figurant parmi les premières communautés d'agglomération à se constituer en Ile-de-France, elle est née d'une longue pratique de l'intercommunalité sur le territoire. La communauté d'agglomération est issue de la transformation du District Urbain de Mantes, créé en 1966. Le district s'était lui-même substitué au syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération mantaise fondé en 1951. Le district urbain de Mantes a été créé en 1966 à l'initiative de sept communes : Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay, Guerville, Magnanville, Porcheville et Rosny-sur-Seine. A une époque où le Mantois ne souffre pas encore de graves difficultés sociales, il s'agit surtout, à travers cette intercommunalité de gestion, de pouvoir réaliser les équipements collectifs nécessaires au développement du territoire. La constitution du district doit aussi beaucoup à l'opposition des élus locaux au projet de l'Etat de développer dans le Mantois une des sept villes nouvelles alors envisagées pour la région parisienne (seules cinq seront réalisées). En raison de cette forte intégration politique, le district étoffe ses compétences au cours des années 1980 et 1990 jusqu'à devenir un des plus intégrés de France (POUPEAU, 2001). La transformation du district en communauté d'agglomération se fait donc assez rapidement et de manière assez consensuelle. Le président de la structure a joué un rôle majeur dans cette transformation : Dominique Braye, maire de Buchelay, préside le district depuis 1995. Sa qualité d'élu de petite commune rassure ceux qui peuvent craindre une trop forte emprise de la ville centre sur la nouvelle institution. Il a le soutien des maires des villes principales, Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville. Le maire de Mantes-la Jolie de 1995 à 2005, Pierre

Bédier, qui a également été député, président du Conseil Général et ministre, soutient cette présidence de la communauté d'agglomération par le maire d'une petite commune. Dominique Braye, sénateur depuis 1995, est fortement investi au sein de l'association des communautés de France et bénéficie donc d'une forte expertise sur le fonctionnement de l'intercommunalité.

#### Les communes de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines

	Population 2006	Superficie en km <sup>2</sup>	Densité de population
<b>Total CA Mantes-en-Yvelines</b>	<b>81 433</b>	<b>84,44</b>	<b>964</b>



Toutefois, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale ne correspond pas à celui de l'agglomération mantoise, notamment par la bizarrerie géographique de l'absence de la commune de Limay. Cette commune a une municipalité communiste depuis très longtemps, spécificité dans le Mantois, et plus généralement dans les Yvelines. En raison de cette particularité politique, le maire de Limay, Jacques Saint-Amaux cultive l'autonomie (« *République autonome de Limay* »). Ce choix politique est également dicté par des considérations financières, dans la mesure où Limay, avec un port sur la Seine, a attiré de nombreuses entreprises, principalement des entreprises liées au recyclage des déchets. Non sans humour, le maire rappelle qu'après avoir été considérée comme « *la poubelle de l'Ouest parisien* », la ville, grâce au nouveau jargon administratif et à la mode écologique, est devenue la « *capitale de l'éco-industrie des Yvelines* ». Depuis, il veille jalousement à ne pas partager les retombées fiscales d'entreprises que bien peu de communes souhaitaient voir installer sur leur territoire. Afin de disposer de périmètres d'études et d'interventions les plus pertinents possibles, la communauté d'agglomération a choisi dans différents secteurs d'activités d'intégrer des communes extérieures à son périmètre au sein de neuf syndicats mixtes, notamment un syndicat spécifiquement dédié à la question de l'habitat, qui, outre la communauté d'agglomération comprend la commune de Limay. A ce propos, le rapport de la cour des comptes (2005), considère que « *les chevauchements de compétences qui en résultent, s'ajoutant aux multiples contractualisations de la politique de la*

*ville, entraînent structurellement des lourdeurs administratives et une opacité de la gestion publique locale* ». Il évoque également « *une segmentation des politiques concourant à l'aménagement de l'espace* » qui expliquerait notamment les difficultés rencontrées pour élaborer les documents de planification de l'agglomération (schéma directeur local et le plan de déplacements urbains). Notons toutefois que malgré ces particularités, les relations sont relativement faciles entre le maire de Limay et le président de la communauté d'agglomération, Dominique Brayé.

#### **4.1.2.2 Val de Bièvre : des liens faibles**

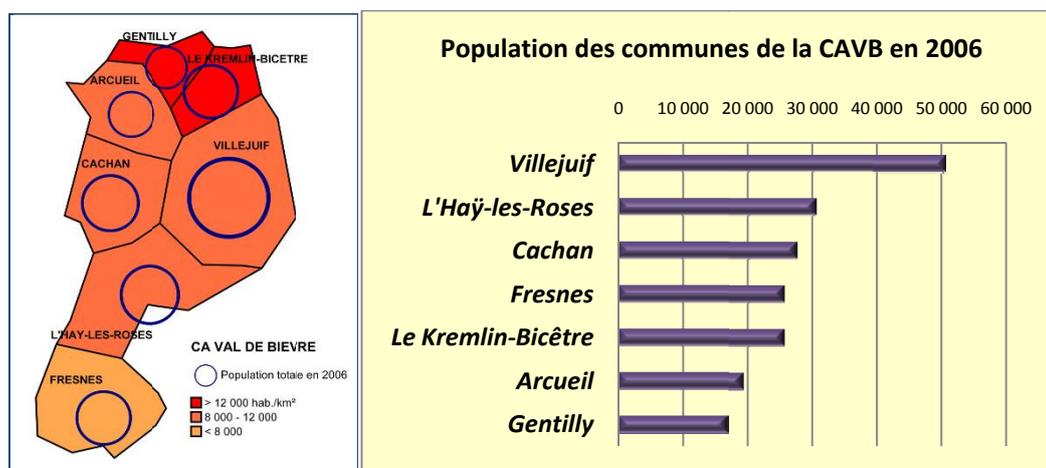
La communauté d'agglomération du Val de Bièvre a une histoire beaucoup moins longue que celle de Mantes-en-Yvelines. L'origine de la coopération entre ces communes du nord-ouest du Val-de-Marne est une entente intercommunale pour le développement économique entre les cinq communes de Gentilly, Villejuif, Kremlin-Bicêtre, Arcueil et Cachan. Par ailleurs, un syndicat pour la mise en valeur de la Vallée de la Bièvre existait également déjà. En 1999, il a été décidé de monter rapidement une intercommunalité. Jean-Luc Laurent, maire du Kremlin-Bicêtre, proche de Jean-Pierre Chevènement, le souhaitait. Cette volonté d'aller vite a été soulignée par tous. Toutes les communes de ce nouvel ensemble ont des maires de gauche. Quel était, selon les initiateurs de ce projet, le périmètre idéal ? Vers l'ouest, il était délicat d'envisager une intercommunalité avec les communes des Hauts-de-Seine, non que les liens économiques ne soient pas nombreux, comme le montre le projet de Vallée scientifique de la Bièvre, mais parce que les communes limitrophes ont parfois des maires de droite, notamment Antony ou Sceaux. Par ailleurs, les limites départementales sont encore très rarement franchies par les communautés d'agglomération ... Vers le sud, de nombreux maires auraient souhaité qu'une extension pût se faire. En effet, les deux communes de Chevilly-Larue et de Rungis ont pour avantage d'avoir de très nombreuses entreprises en leur sein, notamment avec le marché d'intérêt national. Or, c'est justement cette manne que ces communes ne souhaitent pas partager. Elles n'ont pas voulu s'associer aux sept autres communes du nord. Enfin, vers l'est, la question se posait, notamment pour les communes dirigées par des maires communistes de Gentilly et de Villejuif, qui auraient pu désirer s'associer à des communes dirigées par des maires aux mêmes couleurs politiques, comme Ivry-sur-Seine ou Vitry-sur-Seine. Ces deux dernières communes étaient impliquées dans des projets différents, notamment avec l'opération « Seine-Amont ». Par ailleurs, les communes de Gentilly et de Villejuif ont accepté d'intégrer la communauté d'agglomération du Val de Bièvre avec la garantie que leur autonomie communale serait préservée. Vers le nord ? Une coopération avec Paris, semblait bien impossible, tant pour des raisons politiques, la Ville est alors dirigée par Jean Tibéri, que pour des raisons surtout symboliques et historiques.

Dans ces conditions, les initiateurs de la communauté d'agglomération se sont entendus afin que celle-ci fût, si ce n'est faible, du moins contrôlée par les communes. La commune de Gentilly, désireuse de conserver une autonomie politique, tenait également à conserver une marge de manœuvre financière. Accueillant sur son territoire, de très nombreuses activités économiques, notamment près de 2000 emplois dans le secteur pharmaceutique, la ville voulait

que les critères sociaux fussent pris en compte dans la redistribution de la taxe professionnelle. Par ailleurs, la CAVB a décidé de restituer aux communes 50 % de la croissance des bases de la TP liées au développement sur leur territoire : cette situation garantit un certain « retour sur investissement » aux communes depuis longtemps engagées dans des politiques de développement économique.

#### Les communes de la communauté d'agglomération de Val de Bièvre

	Population 2006	Superficie en km <sup>2</sup>	Densité de population
<b>Total CA Val de Bièvre</b>	<b>195 894</b>	<b>20,59</b>	<b>9 514</b>



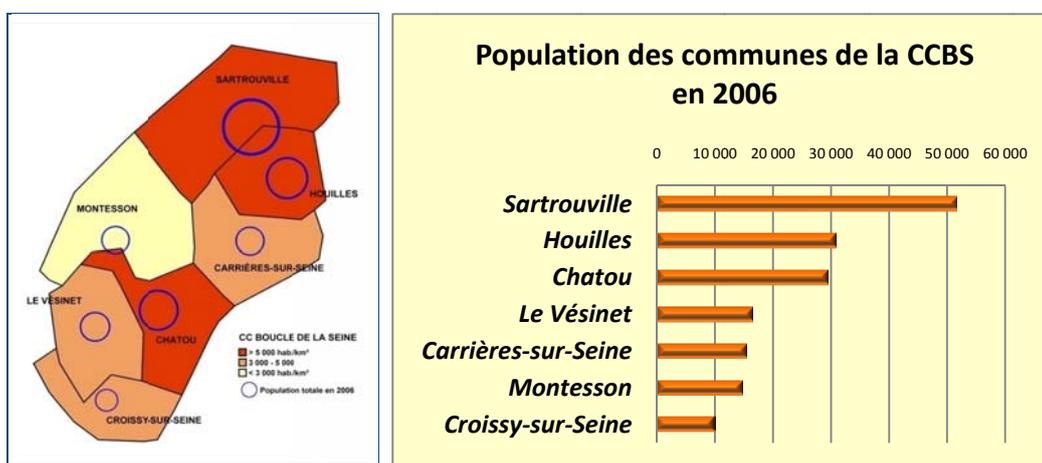
#### 4.1.2.3. Boucle de la Seine : une intercommunalité défensive

La coopération entre les communes de la Boucle de la Seine date de la fin des années 1980 et elle est principalement liée à la volonté de freiner l'urbanisation dans la Plaine de Montesson, que l'arrivée de l'autoroute A 14, autoroute reliant la Défense à Orgeval, vers l'A13, mais sans échangeur dans la Boucle, risquait de stimuler. Afin de faire valoir leur point de vue, les communes mettent en place un Syndicat Intercommunal d'Études et de Programmation (SIEP). Celui-ci est créé par arrêté préfectoral du 22 juin 1988. Il a pour compétence l'élaboration d'un Schéma Directeur sur son territoire composé alors des communes de Carrières-sur-Seine, Chatou, Croissy-sur-Seine, Houilles, Montesson, Le Vésinet, Sartrouville et Le Pecq (rive droite). L'objectif consiste à peser sur l'élaboration du schéma directeur de la Région Ile-de-France, alors élaboré par l'Etat. C'est le 27 février 1992 que le SIEP approuve son Schéma Directeur de la Boucle de Montesson. 4 ans plus tard, par délibération du 5 avril 1996, le SIEP a décidé de procéder à la mise en révision de son Schéma Directeur afin de tenir compte des prescriptions du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 1994 et de nouvelles dispositions législatives, mais l'essentiel est acquis : le SDRIF de 1994 prévoit la conservation de la majeure partie de la Boucle en territoires agricoles. Toutefois, l'Etat maintient une forte pression en faveur d'une urbanisation plus importante et les élus locaux décident de prévoir deux scénarios d'urbanisation en fonction de la présence ou non d'un échangeur dans la Plaine. Le schéma directeur révisé est approuvé le 27 janvier 1998 et présente

les deux hypothèses. Lors de l'élaboration de la révision du SDRIF, menée désormais par la Région à partir de 2005, la même volonté de peser sur son contenu conduit les élus à rédiger un livre Blanc, terminé en 2006, qui rappelle cette exigence d'un développement préalable du réseau routier à toute urbanisation massive. Ces communes, hormis Le Pecq, habituées à travailler ensemble, s'unissent en 2006 au sein de la commune de communes de la Boucle de la Seine. Le choix du périmètre était relativement contraint, dans la mesure où l'association avec des communes des Hauts-de-Seine ou du Val d'Oise, pour être possibles, contrevenaient aux habitudes administratives et où la géographie, par la Boucle de la Seine offre des limites claires à ce nouvel ensemble.

#### Les communes de la communauté de communes de la Boucle de la Seine

	Population 2006	Superficie en km <sup>2</sup>	Densité de population
Total CC de la Boucle de la Seine	168 603	38,79	4 347



#### 4.1.3 LA PROXIMITE POLITIQUE : VECTEUR DE SOLIDARITE ?

Les périmètres des regroupements intercommunaux sont souvent liés à des amitiés politiques anciennes. Aussi, peut-on penser que la proximité politique est un agent de plus forte intégration communautaire. Les cas du Mantois et du Val de Bièvre ne confirment pas tout-à-fait cette intuition.

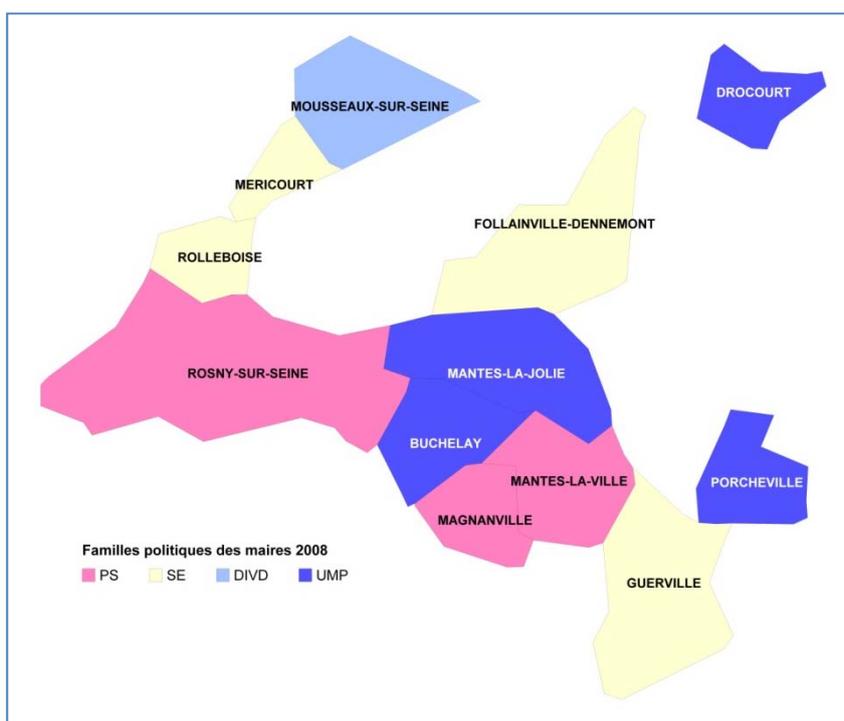
##### 4.1.3.1 Par-delà la gauche et la droite

Dès la création du district du Mantois, la peur des petites communes de ne pouvoir se faire entendre dans un système trop vaste a milité en faveur d'une représentation égalitaire des communes au sein du conseil de district. C'est pour la que la communauté urbaine a été refusée au cours des années 1970. Si cette disposition n'a pas pu être maintenue lors de la transformation en communauté d'agglomération, le souci de laisser une place importante aux petites communes apparaît manifeste dans la composition du conseil d'agglomération. Lors de la transformation en communauté d'agglomération, la question s'est posée et le mode de représentation des communes retenu est le suivant : : trois délégués titulaires et suppléants pour les communes de moins de 3500 habitants, contre

quatre pour les communes entre 3 500 et 9 999 habitants, cinq pour les communes entre 10 000 et 29 999 habitants, enfin six pour la commune dépassant 30 000 habitants, Mantes-la-Jolie. La composition du conseil communautaire est donc de 43 conseillers titulaires et autant de suppléants. Cette situation donne une minorité de blocage aux communes de moins de 3 500 habitants, qui avec vingt-quatre représentants peuvent empêcher une extension de compétences qui se décide avec les deux-tiers des conseillers communautaires.

Cette surreprésentation des communes périphériques assure le maintien d'une droite majoritaire au sein du conseil communautaire, même dans l'hypothèse où les quatre communes les plus peuplées (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Magnanville et Rosny-sur-Seine) auraient des municipalités de gauche. Cependant, la maire de Rosny-sur-Seine assure que c'est la solidarité du pôle urbain qui joue en matière

d'intercommunalité et non pas la couleur politique de la majorité. Monique Brochot, maire de Mantes-la-Ville, considère néanmoins que « le pôle d'agglomération devrait avoir plus de représentants » et que les règles de



représentativité devraient être discutées dans un contexte d'arrivée au sein de la communauté d'agglomération de nouvelles petites communes.

Communes	Conseillers titulaires (et suppléants)	Maires	Mandat au sein de la CAMY	Autres mandats
Buchelay	3 (3)	Paul MARTINEZ	VP délégué à l'enseignement supérieur et à la formation	
Drocourt	3 (3)	Dominique PIERRET	VP délégué aux déplacements	
Follainville-Dennemont	3 (3)	Samuel BOUREILLE	VP délégué à l'accessibilité des personnes handicapées	
Guerville	3 (3)	Michel BOULLAND	VP délégué aux finances	
Magnanville	4 (4)	André SYLVESTRE	VP délégué à la culture et au personnel	Conseiller général
Mantes-la-Jolie	6 (6)	Michel VIALAY	VP délégué à la politique de la ville	Conseiller général
Mantes-la-Ville	5 (5)	Monique BROCHOT	VP délégué à l'emploi et à l'insertion	

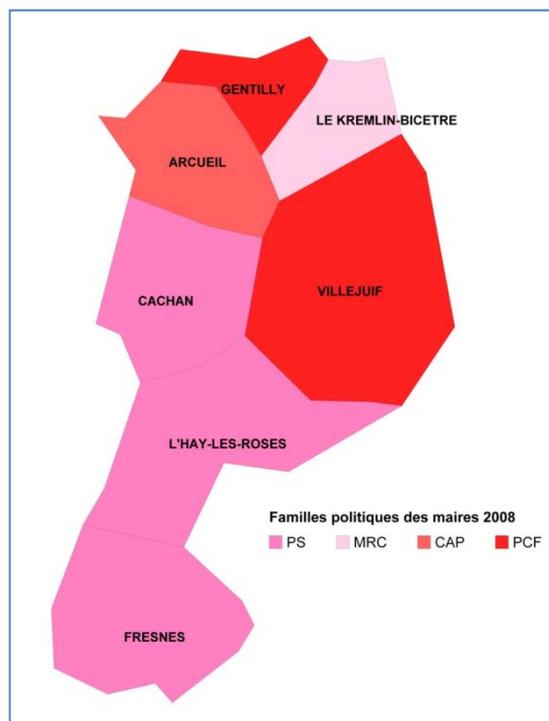
Communes	Conseillers titulaires (et suppléants)	Maires	Mandat au sein de la CAMY	Autres mandats
Méricourt	3 (3)	Philippe GESLAN	VP délégué au développement durable	
Mousseaux-sur-Seine	3 (3)	Gérard OURS PRISBIL	VP délégué à l'équipement	
Porcheville	3 (3)	Paul LE BIHAN	VP délégué à l'eau et à l'assainissement	
Rolleboise	3 (3)	Maurice BOUDET	-	
Rosny-sur-Seine	4 (4)	Françoise DESCAMPS CROSNIER	VP délégué à l'aménagement de l'espace communautaire	Conseiller régional

#### 4.1.3.2 Quand la gauche cherche un programme commun !

Dans le cas du Val-de-Bièvre, les discussions sur la représentation des communes au sein du conseil communautaire se sont posées dans des termes très différents.

Tout d'abord, les équilibres entre droite et gauche n'étaient pas un enjeu : l'ensemble des communes avaient et ont des maires de gauche. Ce sont les équilibres internes à la gauche qui ont retenu l'attention. Ensuite, comme les communes ont des poids démographiques relativement similaires, aucune n'était confrontée à la peur d'être « oubliée » dans une vaste intercommunalité. Enfin, les élus qui cumulent des fonctions électives sont assez nombreux au sein du Val de Bièvre, sans qu'aucun puisse se prévaloir d'une prééminence « naturelle » par l'importance de ces fonctions nationales.

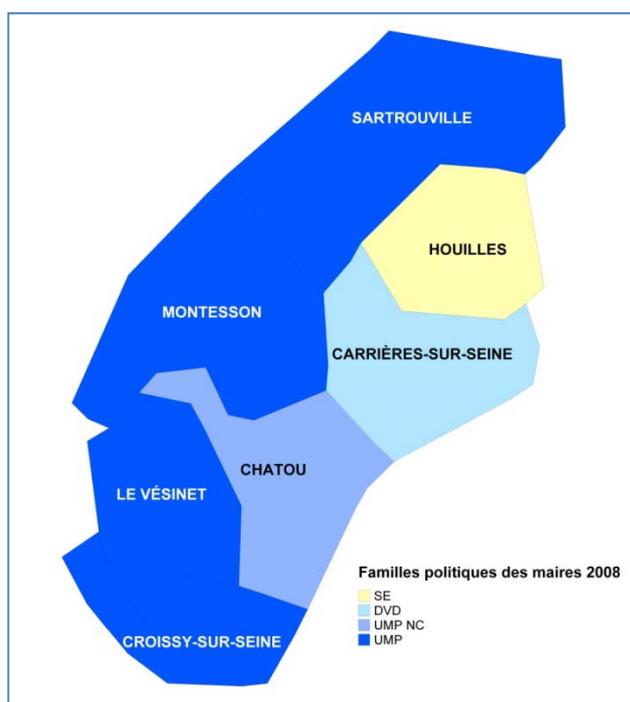
La solution imaginée pour la représentation a consisté à choisir une « présidence tournante ». Au début, la présidence tournait tous les deux ans, il a ensuite été décidé d'élire un nouveau président, tous les trois ans. Au final, le leadership du président de la communauté d'agglomération paraît beaucoup moins fort que dans le cas de communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines.



Communes	Conseillers titulaires (suppléants)	Maires	Mandat au sein de la CAVB	Autres mandats
Arcueil	6 (4)	Daniel BREUILLER	Conseiller délégué à la compétence campus cancérologie	Conseiller général
Cachan	8 (5)	Jean-Yves LE BOUILLONNEC	4 <sup>e</sup> VP délégué au développement social, urbain et à politique de la ville	Député ; Président de Paris Métropole ; Président de la Conférence Scientifique de la Vallée de la Bièvre
Fresnes	8 (5)	Jean-Jacques BRIDEY	Conseiller délégué à la coopération décentralisée	Conseil général ; Président de Val Office

Communes	Conseillers titulaires (suppléants)	Maires	Mandat au sein de la CAVB	Autres mandats
Gentilly	6 (4)	Patricia TORDJMAN	1 <sup>ère</sup> VP déléguée au logement et à l'habitat	
L'Haÿ-les-Roses	8 (5)	Patrick SEVE	9 <sup>e</sup> VP délégué à la vie associative et à la citoyenneté	
Le Kremlin-Bicêtre	7 (4)	Jean-Luc LAURENT	7 <sup>e</sup> VP délégué à l'aménagement du territoire	
Villejuif	13 (8)	Claudine CORDILLOT	5 <sup>e</sup> VP déléguée au budget, à la prospective et aux évaluations	

#### 4.1.3.3 Diverses droites



Le cas de la communauté de communes de la Boucle de la Seine présente une situation inverse : tous les maires sont de droites, selon un nuancier propre à ce camp. Mais, comme dans le cas du Val de Bièvre, les maires veillent à ce qu'aucune personnalité n'exerce un magistère trop net sur la destinée de ce groupement de communes. Chacun des maires occupe donc une vice-présidence. La présidence est assurée par Christian Murez, médecin, ancien maire de Chatou de 1995 à 2008. Personnage rond et conciliant, intéressé par les questions sociales, il assure une présidence consensuelle.

Communes	Conseillers titulaires (et suppléants)	Maires	Mandat au sein de la CCBS	Autres mandats
Carrières-sur-Seine	4 (2)	Arnaud DE BOURROUSSE	5 <sup>e</sup> VP en charge de la gestion de l'eau, de l'air et du bruit	
Chatou	4 (2)	Ghislain FOURNIER	En charge de la communication	VP CG Yvelines
Croissy-sur-Seine	4 (2)	Jean-Roger DAVIN	3 <sup>e</sup> VP en charge du développement économique	
Houilles	4 (2)	Alexandre JOLY	4 <sup>e</sup> VP en charge de la voirie, de la circulation et des transports	VP CG Yvelines
Montesson	4 (2)	Jean-François BEL	2 <sup>e</sup> VP en charge de l'urbanisme, l'aménagement de l'espace et l'action foncière	VP CG Yvelines
Sartrouville	4 (2)	Pierre FOND	6 <sup>e</sup> VP en charge des finances et de l'administration	VP CG Yvelines
Le Vésinet	4 (2)	Robert VARESE	1 <sup>er</sup> VP en charge du développement durable, de la collecte et du traitement des ordures ménagères	

#### 4.1.3.4 Coopération intercommunale et proximité politique : une relative indépendance

De manière assez étonnante, la proximité politique n'est pas la garantie d'une coopération plus aisée. La coopération entre les communes du Val-de-Bièvre apparaît moins aisée, en tout cas, les accords de représentation politique sont moins nets. Par ailleurs, nous le verrons, l'intégration communautaire est beaucoup plus forte à Mantes-en-Yvelines que dans le cas du Val de Bièvre ou de la Boucle de la Seine. Si la proximité politique rend plus facile l'émergence de l'intercommunalité, elle n'en favorise pas nécessairement la maturation.

#### 4.1.4 LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE : UNE COOPERATION TERRITORIALE PARMIS D'AUTRES

Les territoires institutionnels ne peuvent être à la poursuite d'une quelconque pertinence par rapport aux territoires définis comme fonctionnels par la statistique. Cette recherche apparaît encore plus illusoire dans la région parisienne. Par ailleurs, les coopérations communautaires étudiées n'épuisent pas l'ensemble des coopérations territoriales au sein des territoires étudiés.

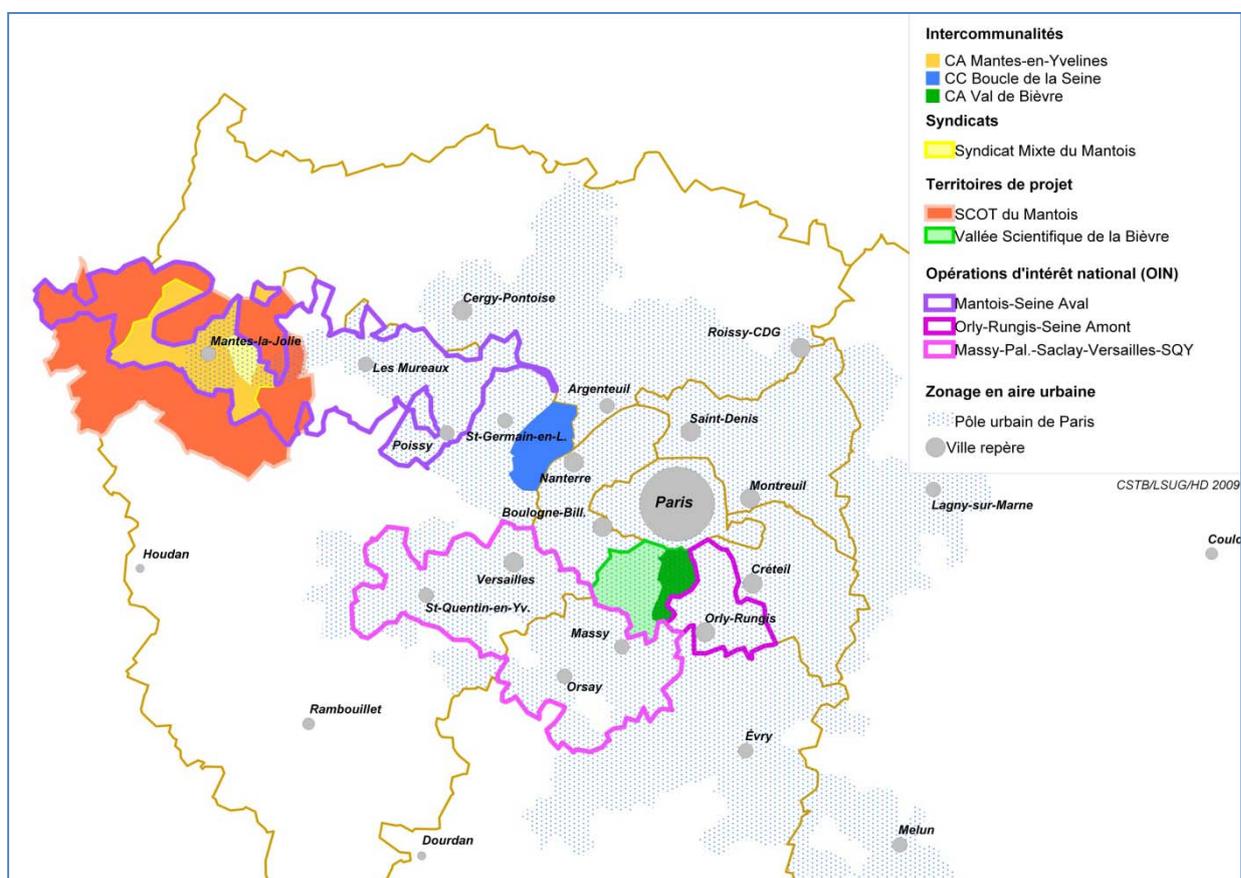
Aussi, les communautés d'agglomération sont-elles incluses dans différents périmètres de coopération territoriale.

Cette carte en présente certains :

- la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines est incluse dans un **syndicat mixte** formé par l'ensemble des communes de l'agglomération ainsi que la commune voisine de Limay. Cette commune, limitrophe de Mantes-la-Ville, et qui fait partie de l'agglomération de Mantes au sens géographique, ne fait pas partie de la communauté d'agglomération pour d'évidentes raisons politiques. Le maire de Limay, communiste, par ailleurs conseiller général d'un canton comprenant différentes communes périurbaines, souhaite conserver une certaine maîtrise politique du devenir de sa commune, dans un département où le seul autre maire communiste est à Achères, à une vingtaine de kilomètres. Par ailleurs, bénéficiant d'une zone d'activités particulièrement florissantes, cette commune n'a pas souhaité partager la manne de sa taxe professionnelle avec le reste de l'agglomération. Néanmoins, Limay s'est associé avec la communauté d'agglomération au sein d'un syndicat mixte, principalement pour la réalisation d'études dans le domaine de l'habitat. Si la loi ne le permet plus en 2010, le précédent programme local de l'habitat de l'agglomération mantoise était porté par le syndicat mixte du Mantois ;
- la communauté d'agglomération de Mantes est incluse dans un périmètre de **schéma de cohérence territoriale**. Si le périmètre a été arrêté, l'établissement public chargé de son élaboration n'a pas encore été créé ... ; l'arrêté préfectoral date du 30 novembre 2005 ;
- enfin, le territoire du Mantois est inclus dans le périmètre d'une **opération d'intérêt national** concernant la Seine-Aval ;
- la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre est membre de la **conférence territoriale** de la Vallée Scientifique de la Bièvre. Cette

conférence rassemble treize villes (Arcueil, Bagneux, Cachan, Clamart, Fontenay-aux-Roses, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre, Malakoff, Montrouge, Sceaux et Villejuif, deux communautés d'agglomération (Val-de-Bièvre et Sud-de-Seine), ainsi que les conseils généraux des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne. La Communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre est par ailleurs signataire de la charte de développement du territoire de la Vallée Scientifique de la Bièvre. Cette charte a pour but de peser sur les décisions en matière d'aménagement dans ce territoire, notamment lors de l'élaboration du schéma directeur de la Région Ile-de-France et à mettre en avant la capacité économique du territoire dans un but de marketing territorial.

### L'imbrication des périmètres



Les coopérations territoriales dans le Mantois	Communes (dont CAMY)	Population 2006	Superficie km <sup>2</sup>	Densité
<b>Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)</b>	<b>12</b>	<b>81 433 (100%)</b>	<b>84,44</b>	<b>964</b>
Syndicat Mixte du Mantois	13 (12)	97 212 (84%)	95,92	1 013
Schéma de Cohérence Territoriale du Mantois	59 (12)	151 611 (54%)	416,98	364
OIN Mantois-Seine Aval	51 (12)	376 178 (22%)	397,18	947

Les coopérations territoriales autour de la Bièvre	Communes (dont CAVB)	Population 2006	Superficie km <sup>2</sup>	Densité
<b>Communauté d'agglomération du Val de Bièvre (CAVB)</b>	<b>7</b>	<b>195 894 (100%)</b>	<b>20,59</b>	<b>9 514</b>
Territoire de la Vallée Scientifique de la Bièvre	18 (7)	571 884 (34%)	67,95	8 416
OIN Orly-Rungis-Seine Amont	12 (0)	358 486 (0%)	71,98	4 980
OIN Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-St Quentin en Yvelines	50 (0)	708 387 (0%)	303,37	1 848

#### 4.1.5 TERRITOIRES SANS IDENTITE ?

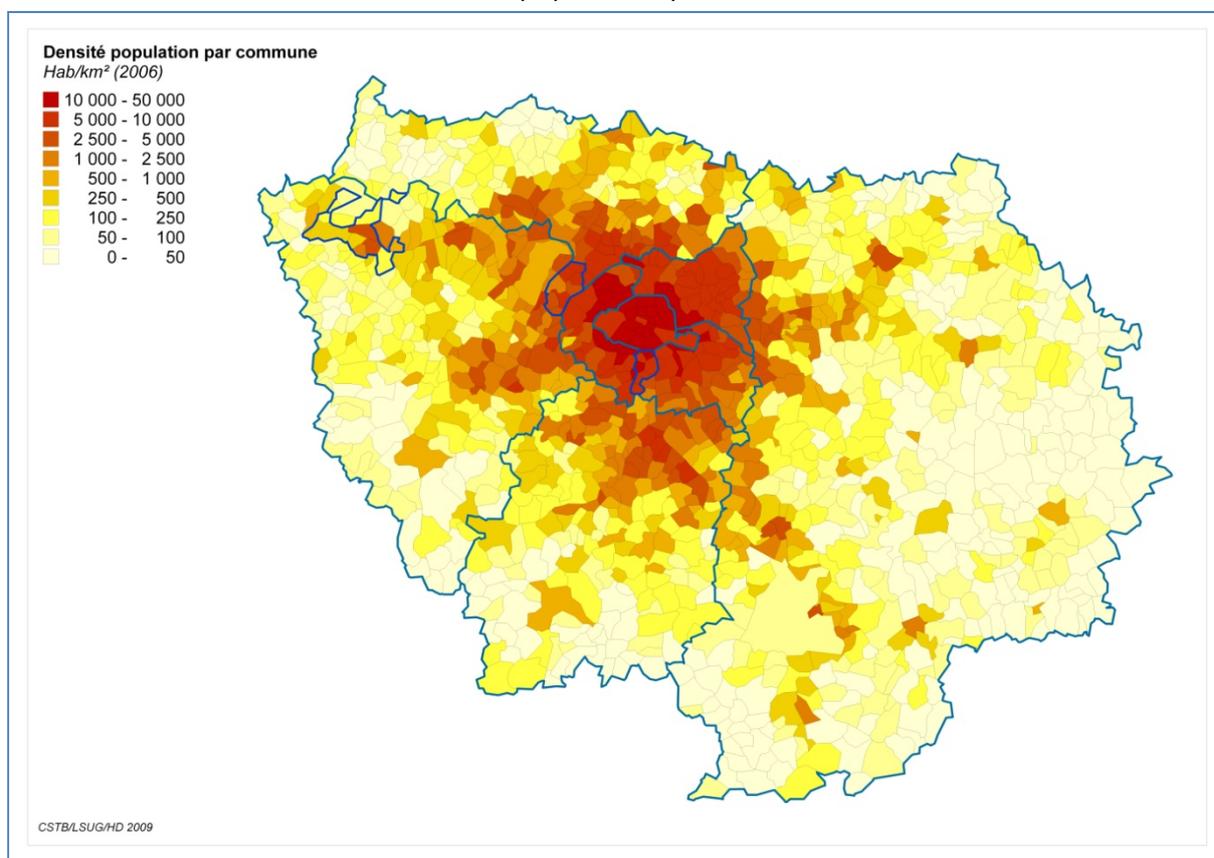
Rien ne révèle plus la manière dont a été construite et conçue la coopération intercommunale que les identités conférées ou non à ces territoires. Aux yeux des élus, chacune des intercommunalités présente un profil différent. Pour le Val de Bièvre, l'enjeu identitaire est peu présent. Les élus soulignent l'importance et l'attachement des habitants à l'identité communale. Pour la maire de Gentilly, les habitants de sa commune sont « *des Parisiens de Gentilly* ». Pour la Boucle de Seine, souhaitant développer une intercommunalité modeste, les élus lui donnent une visibilité faible. Il n'existe pas de journal d'information intercommunal, mais simplement une page commune dans les différents bulletins d'information municipaux. Les locaux sont discrets, le logo également. Pour le Mantois, l'affirmation identitaire est plus aisée parce que le territoire s'affirme à partir de l'histoire de la ville royale et de ses extensions successives. Toutefois, le souhait des élus est de ne pas figer une identité particulière du territoire. Les supports de communication de la communauté présentent diverses évocations des trains de banlieue, d'espaces d'entreprises, des vestiges médiévaux mais aussi d'espace vert de repos le long de la Seine. Bref, entre région parisienne et Normandie, la volonté est de ne pas figer l'identité locale afin de pouvoir saisir l'ensemble des opportunités possibles en se présentant à chaque fois sous le jour le plus adéquat.

#### 4.2 DES TERRAINS DE RECHERCHE DIVERSEMENT AFFECTES PAR LES DYNAMIQUES REGIONALES

Pour évaluer, « à l'épreuve des faits », les actions des politiques intercommunales de l'habitat, il est nécessaire, au préalable, d'avoir une juste appréhension des dynamiques territoriales à l'œuvre. A travers un travail cartographique, nous avons cherché à donner à voir la diversité des situations locales pour déterminer l'univers des possibilités et des contraintes dans lesquelles agissent les élus locaux. Nous avons analysé différents paramètres tels que la densité de population, la taille des ménages, l'ancienneté d'installation des ménages, le taux de motorisation, le type d'habitat, le statut d'occupation, l'emploi et l'activité.

#### 4.2.1.1 De la ville dense aux marges rurales

*Densité de population par commune*

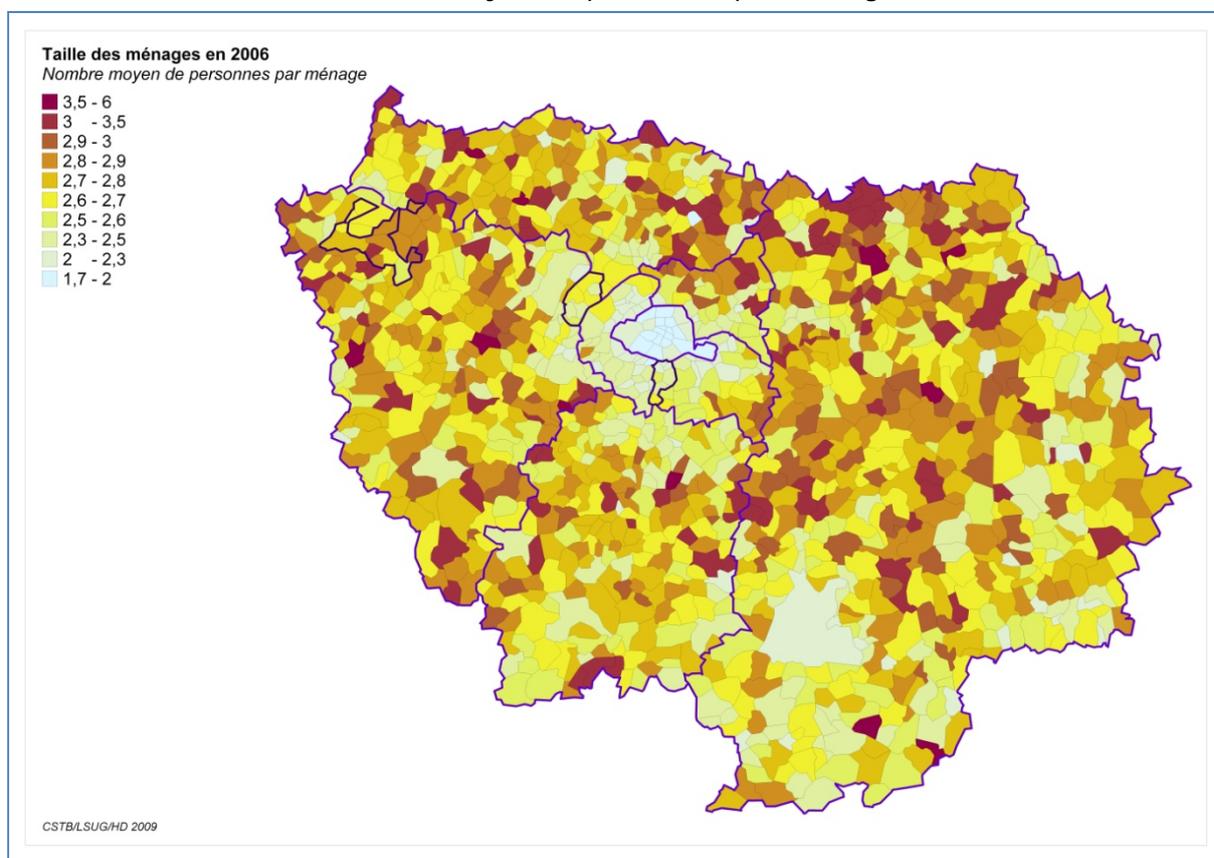


Source : INSEE, RRP 2006

La région présente des densités décroissantes du centre vers la périphérie. La zone dense au centre est constituée de la ville de Paris, de la première couronne de banlieue et de corridors qui suivent les cours d'eau (Seine, Marne, Oise principalement, mais aussi l'Yerres, l'Orge ou la Mauldre). Ces cours d'eau relient Paris aux noyaux urbains anciens comme Mantes, Meaux ou Melun et ont facilement accueilli le réseau ferroviaire au cours du XIXe siècle. Les zones présentant des densités plus faibles correspondent aux grands secteurs agricoles comme la Brie, le Gâtinais ou le Vexin, mais aussi à des espaces naturels préservés (forêts de Fontainebleau ou de Rambouillet). La forte densité de population dans la communauté d'agglomération du Val de Bièvre apparaît sur cette carte, même s'il existe un rapport de un à deux entre ses communes membres. La Boucle de Seine apparaît plus faible, notamment en raison de la présence de vastes espaces agricoles. Pour Mantes-en-Yvelines, on constate de fortes disparités, entre le centre urbain (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville) et les communes périphériques.

#### 4.2.1.2 Petits et grands ménages

*Nombre moyen de personnes par ménage*



Source : INSEE, RRP 2006

Au centre de l'Île-de-France, Paris, les Hauts-de-Seine et l'est des Yvelines constituent une zone habitée par des ménages dont la taille moyenne est faible. A Paris même, elle est de 1,9 personne par ménage - à comparer à 2,3 en Île-de-France - car plus de la moitié des ménages ne comprennent qu'une seule personne. Tout autour, des communes dont les typologies sont souvent contrastées, avec cependant des secteurs plus homogènes comme dans la plaine de France où la taille moyenne des familles est plus élevée. Cette carte met donc en lumière l'opposition entre le centre de la région et sa périphérie, avec une taille des familles croissantes dans un rayon compris entre 20 et 40 kilomètres de Paris. En grande couronne, la taille moyenne des ménages est de 2,5 personnes.

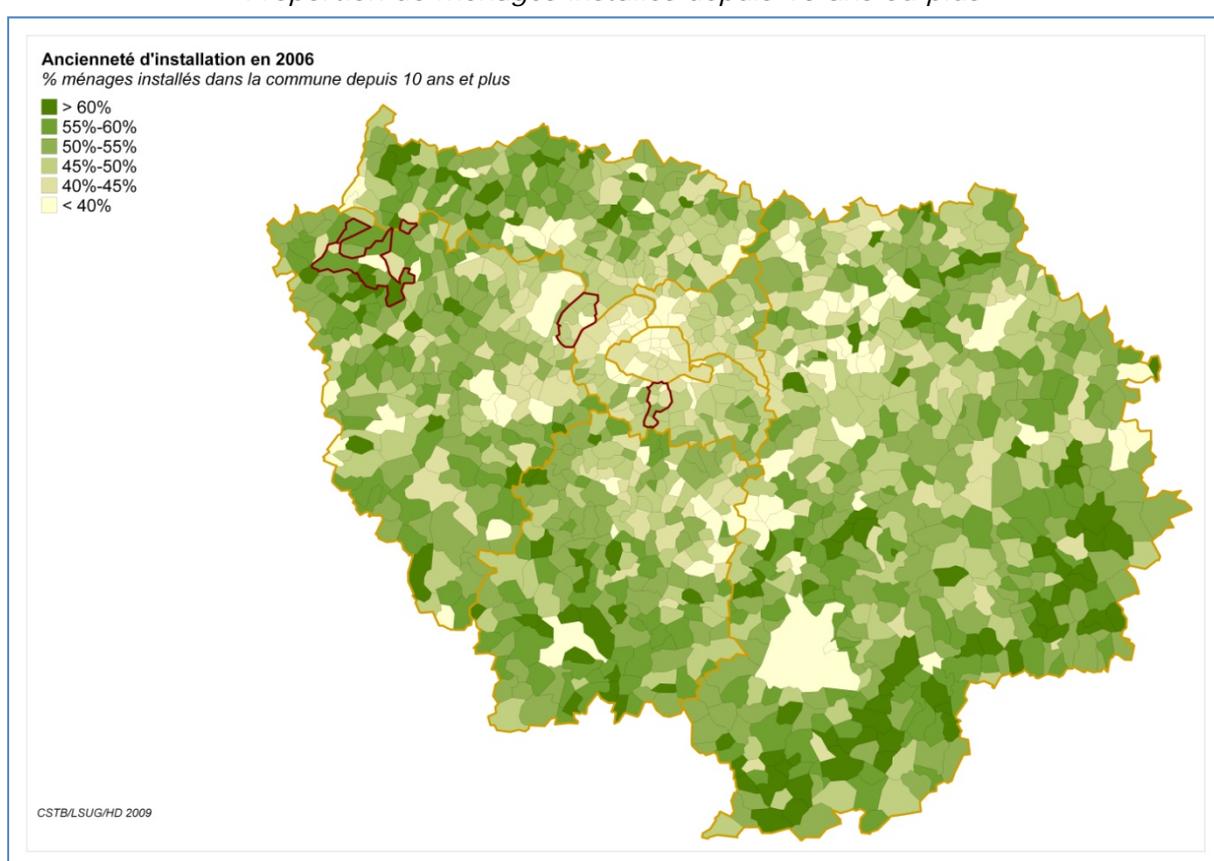
Cette répartition spatiale résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : le niveau de ressources des ménages, qui éloigne les familles les plus modestes du cœur de la région, la typologie et le statut des logements qui favorisent l'accueil de grandes familles dans les grands ensembles d'habitat social des années 1960 et 1970, mais aussi dans les ensembles pavillonnaires plus récents et plus éloignés de Paris.

On observe bien ce phénomène à l'échelle de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre, même si le contraste entre les communes est plus faible que sur

l'ensemble de la région, entre les communes de première couronne (Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre) et les autres (Fresnes, par exemple). Dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, la taille moyenne des ménages est assez élevée. C'est à Buchelay ou Porcheville, communes pavillonnaires, qu'elle est la plus élevée, supérieure à celle de Mantes-la-Jolie. Dans la Boucle de la Seine, la taille moyenne des ménages correspond à la moyenne régionale, car le nombre important de ménages avec enfants est compensée par une sur-représentée des ménages âgés, souvent constitués d'une seule personne.

#### 4.2.1.3 Anciens et nouveaux arrivants

*Proportion de ménages installés depuis 10 ans ou plus*



Source : INSEE, RRP 2006

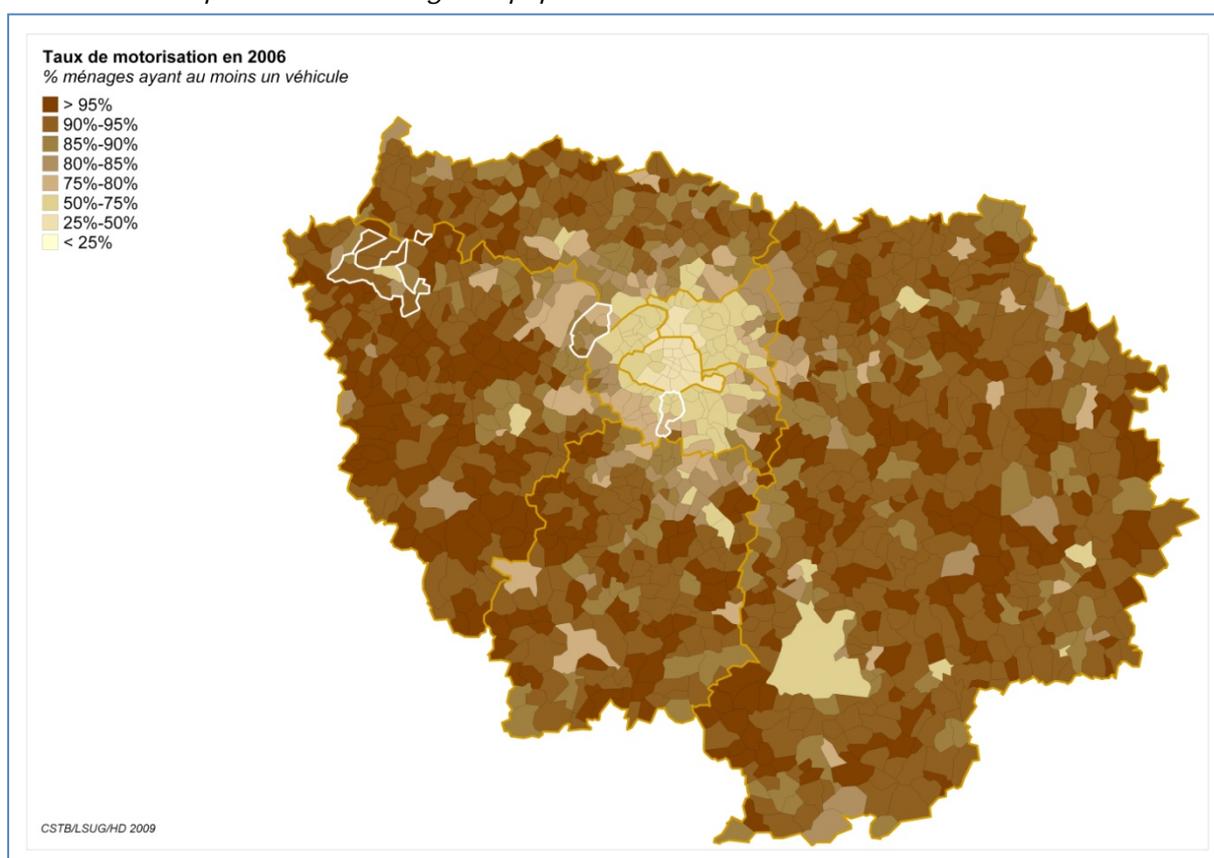
Cette carte, qui ressemble au premier abord à un patchwork peu structuré, met en évidence les communes de la région ayant fortement renouvelé leur population sur la période la plus récente. Les raisons en sont souvent très diverses, puisque cela regroupe à la fois les communes dont l'offre en logements a été renouvelée à la faveur du phénomène de désindustrialisation en première couronne de banlieue, celles dont certains quartiers ont fait partie d'opérations de renouvellement urbain, mais aussi des communes appartenant à des secteurs de croissance urbaine comme les villes nouvelles. Parmi les communes qui ont connu une forte désindustrialisation de leur tissu urbain, notons par exemple les

villes de Saint-Denis en Seine-St-Denis, de Levallois-Perret, d'Issy-les-Moulineaux ou de Boulogne-Billancourt dans les Hauts-de-Seine. Dans les villes nouvelles, on remarquera les communes de l'agglomération de Cergy-Pontoise dans le Val d'Oise ou de Sénart en Seine-et-Marne. On note également un fort mouvement de population dans l'ensemble des arrondissements de Paris.

En ce qui concerne les deux communautés d'agglomération étudiées, signalons la commune du Kremlin-Bicêtre (Val de Bièvre) dont la croissance de la population a été particulièrement forte, ou celle de Mantes-la-Jolie dont une partie majeure a été affectée par une opération de renouvellement urbain (le Val Fourré). Dans la Boucle de la Seine, le renouvellement de la population semble moins rapide : la part importante des propriétaires peut expliquer cette plus grande stabilité résidentielle.

#### 4.2.1.4 Avec ou sans voiture

*Proportion de ménages équipés d'au moins un véhicule automobile*



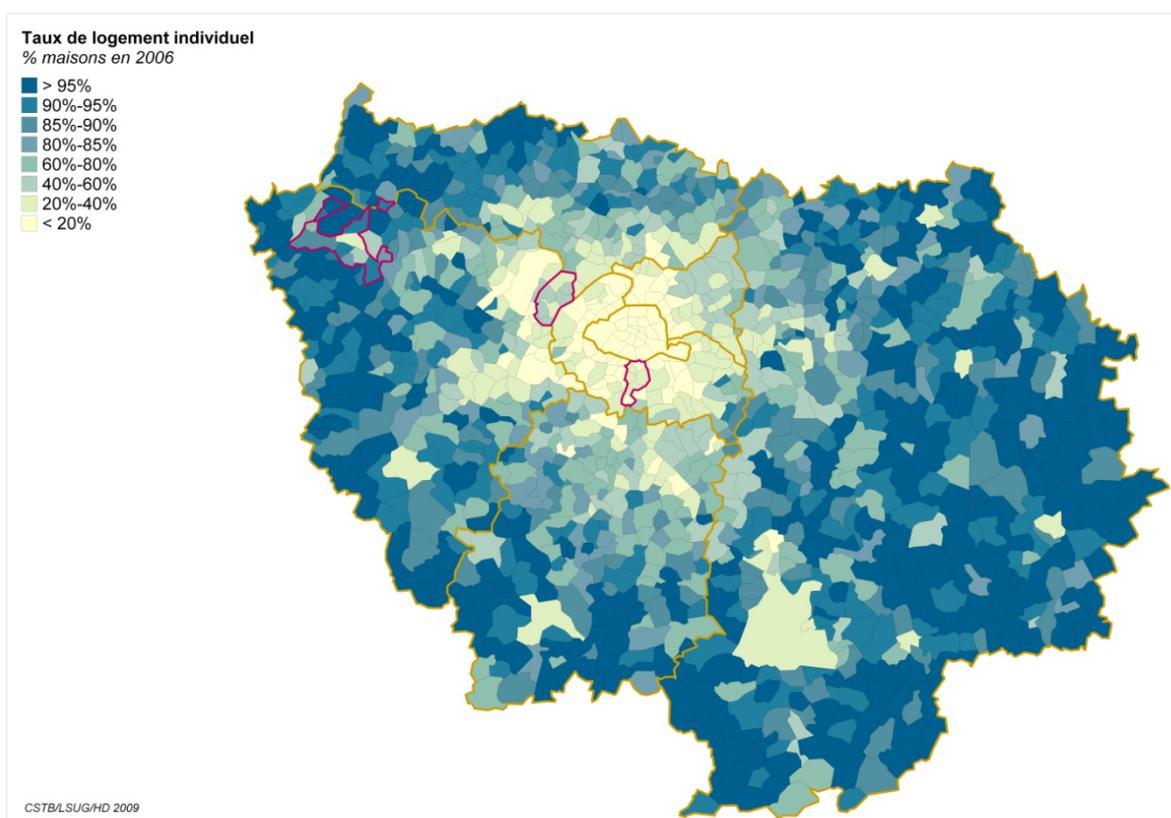
Source : INSEE, RRP 2006

Le taux de motorisation des ménages illustre parfaitement le contraste entre le centre et la périphérie régionale. Sa répartition spatiale s'apparente à celle de la densité de la population. Il résulte de trois phénomènes principaux qui se conjuguent. Au centre de l'agglomération, le faible taux de motorisation des ménages peut être lié à la concentration de fonctions diverses liées à l'habitat et aux activités professionnelles, mais aussi avec à la densité de l'offre en

transports collectifs. On peut évoquer ce même constat, mais à une échelle beaucoup plus modeste, pour les centres secondaires de Mantes-la-Jolie, Meaux ou Melun. Au contraire, les communes dont le tissu est dominé par l'habitat en maisons individuelles sont caractérisées par un fort taux de motorisation des ménages. Ce phénomène est particulièrement apparent dans une ceinture localisée à une quarantaine de kilomètres de l'agglomération, sachant que ces communes sont souvent inaccessibles par le réseau ferré. Enfin, un facteur – celui de la ressource moyenne des ménages – semble également jouer un rôle non négligeable. En effet, des communes du proche ouest parisien (comme Croissy-sur-Seine ou le Vésinet dans la Boucle de Seine) présentent des taux de motorisation très élevés comparativement à leur distance ou à leur accessibilité par rapport à Paris ; inversement, des villes comme Clichy-sous-Bois ou Trappes, plus éloignées et parfois très mal desservies, présentent des taux assez faibles. La communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines constitue, à l'échelle locale, une illustration intéressante de cette combinaison de phénomènes. Le taux de motorisation des communes du Val-de-Bièvre est fortement influencé par leur éloignement de la capitale et leur accessibilité en transports collectifs.

#### 4.2.1.5 Maison ou appartement

##### *Proportion de logements individuels*



Source : INSEE, RRP 2006

L'Île-de-France compte 72% de logements collectifs en 2006, pour une moyenne de 44% en France métropolitaine. La proportion de logements collectifs a peu

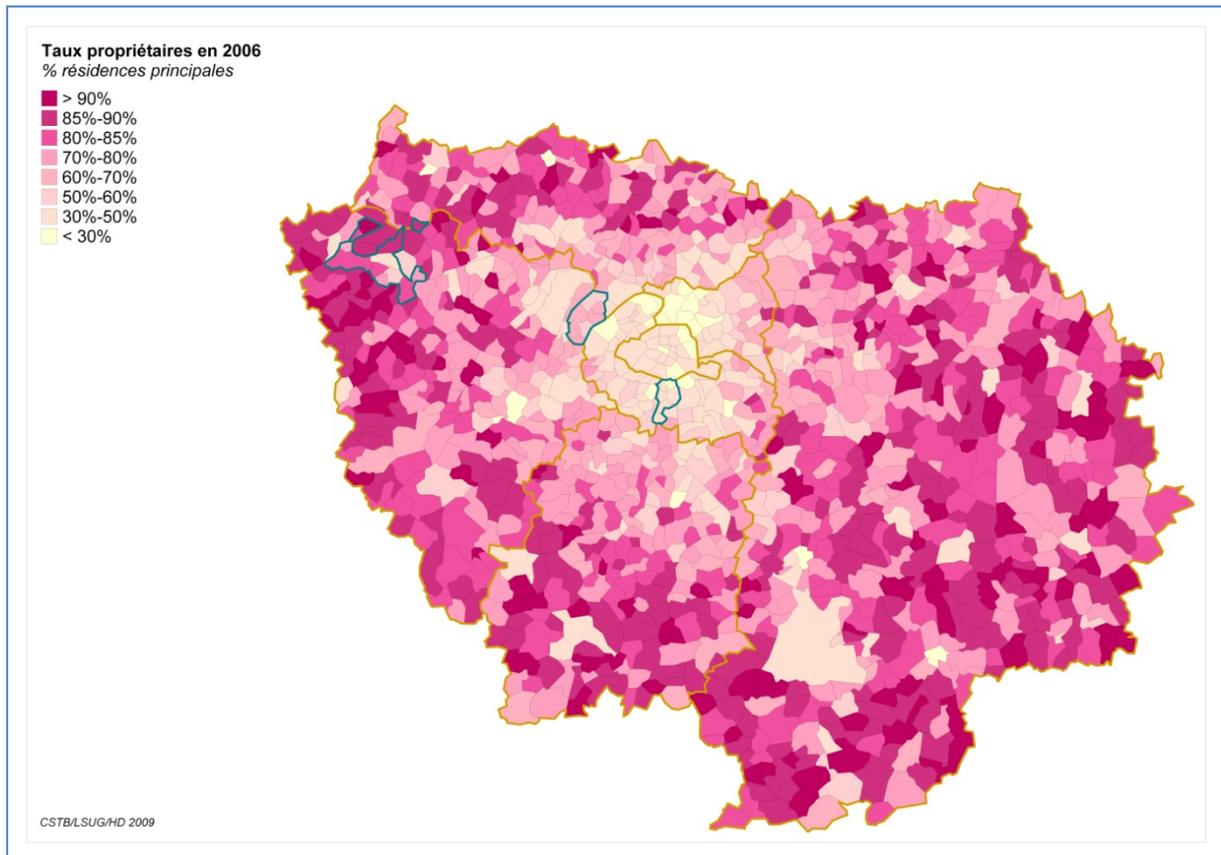
varié depuis 2002. Ceux-ci sont fortement concentrés dans les zones les plus urbanisées de la région, au premier rang desquelles la zone centrale de l'agglomération, que prolongent les radiales constituées par les vallées et les villes nouvelles, et que complètent les agglomérations secondaires. La carte de l'habitat collectif semble d'ailleurs pouvoir se juxtaposer point par point avec la carte des densités de population. Les secteurs les moins denses, à partir d'une trentaine de kilomètres du centre de Paris, sont caractérisés par un tissu dominé par l'habitat individuel.

La communauté d'agglomération du Val de Bièvre appartient sans conteste à la zone dense où domine l'habitat collectif, mais ses quatre communes centrales, Arcueil, Cachan, Villejuif et l'Haÿ-les-Roses, sont composées d'un tissu laissant une large place à l'habitat individuel en proximité immédiate de la capitale. Dans la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, la répartition entre habitat individuel et habitat collectif oppose les deux communes urbanisées au reste du territoire. La Boucle de Seine se trouve dans une position intermédiaire.

#### **4.2.1.6 Propriétaire ou locataire**

En 2006 en Ile-de-France, 48% des ménages sont propriétaires, soit une augmentation de deux points par rapport à 2002. Cette proportion va croissant depuis Paris (33%) vers les départements de la grande couronne (62% des ménages). Ces derniers connaissent un taux de propriétaires un peu plus élevé que la moyenne française (57%). Notons également que la part des accédants est croissante vers les franges (à Paris et en petite couronne, les accédants représentent environ un tiers des propriétaires contre 45% en grande couronne). La carte de localisation des ménages propriétaires montre d'ailleurs un lien entre le taux de propriétaires et celui des logements individuels. En effet, dans 87% des communes, l'écart entre le taux de propriétaires et celui des logements individuels est inférieur à  $\pm 20\%$  ; et dans 56% des communes, cet écart est inférieur à  $\pm 10\%$ .

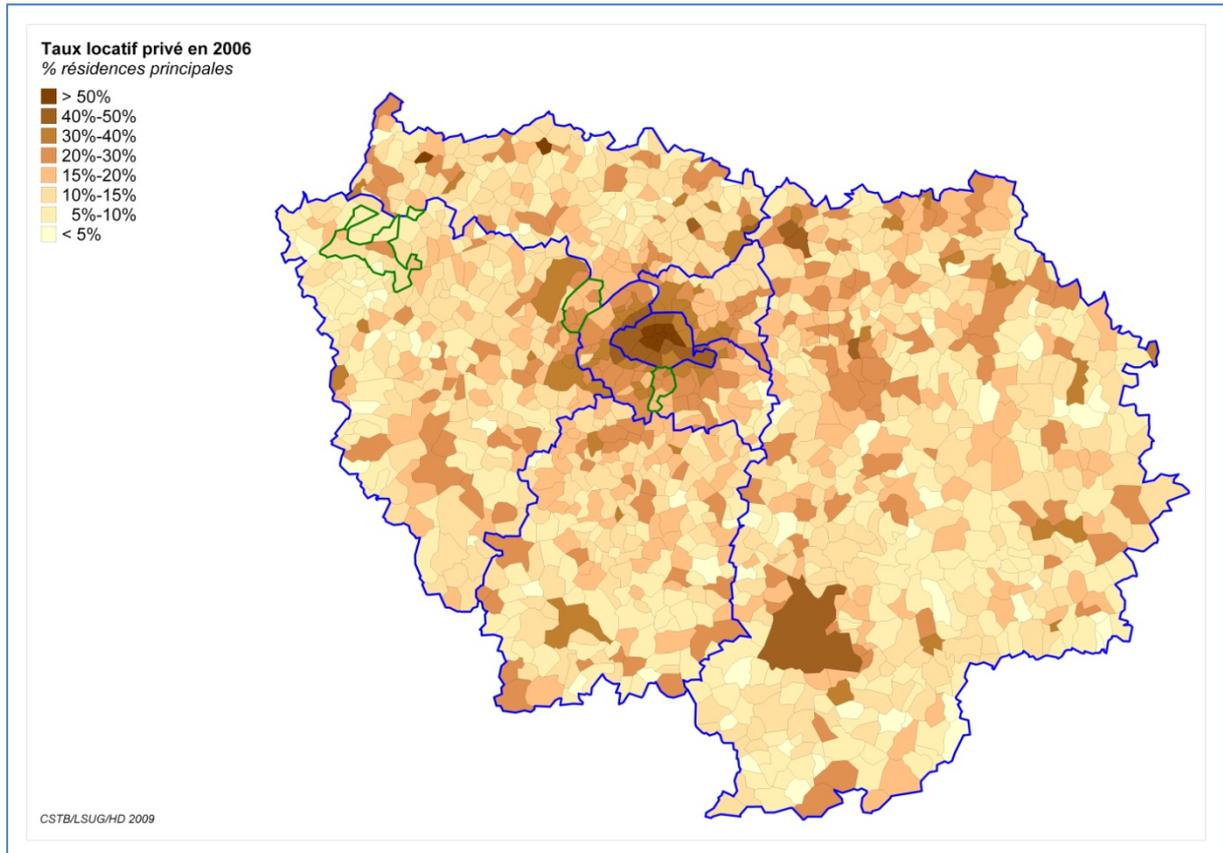
## Taux de propriétaires



Source : INSEE, RRP 2006

Les locataires de leur résidence principale sont plus nombreux à Paris et en petite couronne, avec une répartition assez contrastée entre les deux catégories principales de locatif, le locatif social et le locatif privé. Le locatif privé est surreprésenté dans Paris intra-muros (35% des ménages) alors qu'il n'est que de 21% en moyenne régionale, soit une proportion identique à celle de la France métropolitaine. Il est à noter que le locatif privé a connu une baisse de 2 points entre 2002 et 2006. La carte de répartition du logement locatif privé illustre les lieux de forte pression sur le marché du logement : l'agglomération centrale principalement (Paris et les communes de la première couronne de banlieue), mais aussi autour de quelques grandes villes (Saint-Germain-en-Laye, Versailles) et Roissy.

## Taux de logement locatif privé

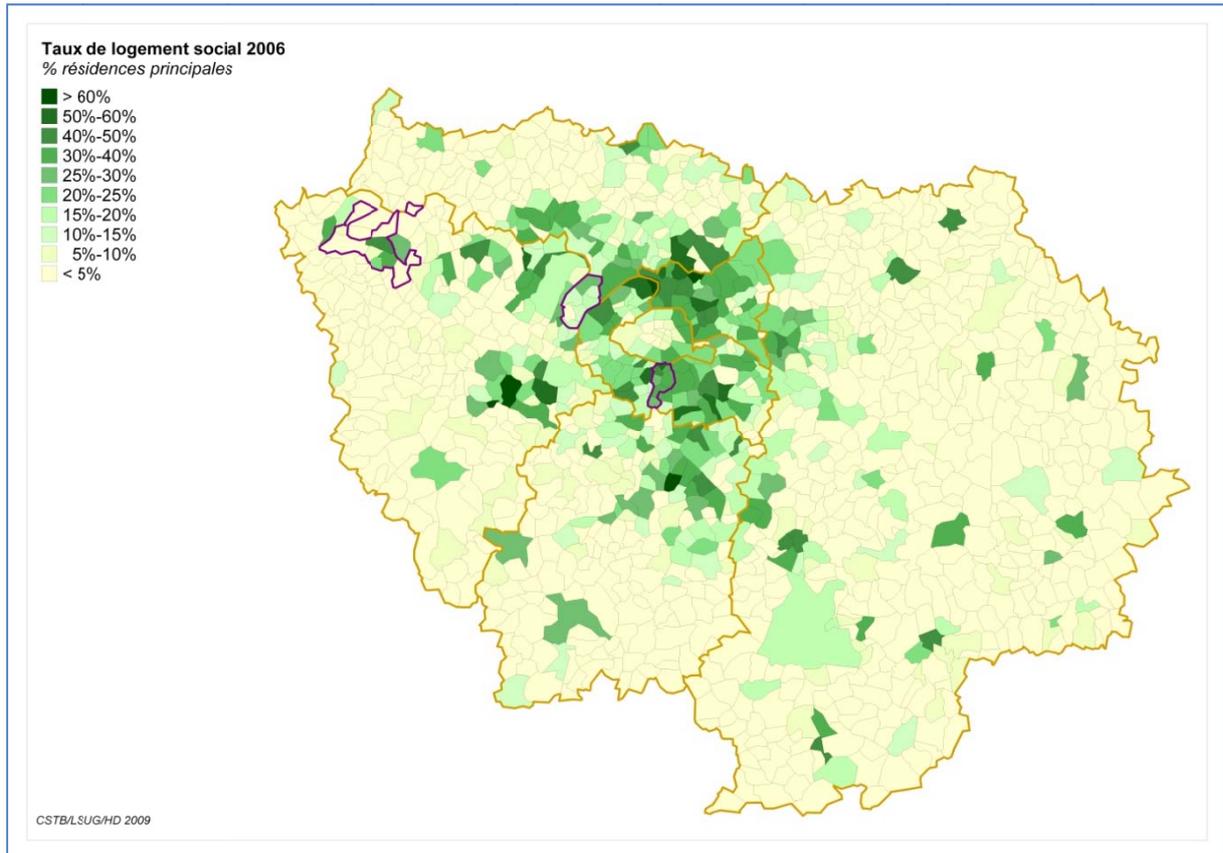


Source : INSEE, RRP 2006

Sur l'ensemble de la région, près d'**un quart des ménages habitent un logement du secteur locatif social**, soit une proportion nettement plus élevée qu'en moyenne nationale (17%). Mais leur répartition est très inégale puisque ce secteur représente 21% des logements à Paris et en grande couronne, alors qu'il est de 31% sur les trois départements de petite couronne.

Trois facteurs peuvent contribuer à expliquer cette répartition spatiale : une offre en adéquation avec les options politiques des communes, notamment dans l'ex-cœur des « banlieues rouges » (Seine-St Denis, sud du Val d'Oise, nord des Hauts-de-Seine et Val de Marne, dont Gentilly par exemple) ; une offre nouvelle à l'attention de ménages modestes dans les villes nouvelles (St-Quentin-en-Yvelines et Evry, mais aussi Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée et Sénart) ; enfin le développement d'une offre de logement social dans la vallée industrielle de la Seine (entre Paris et le Mantois notamment).

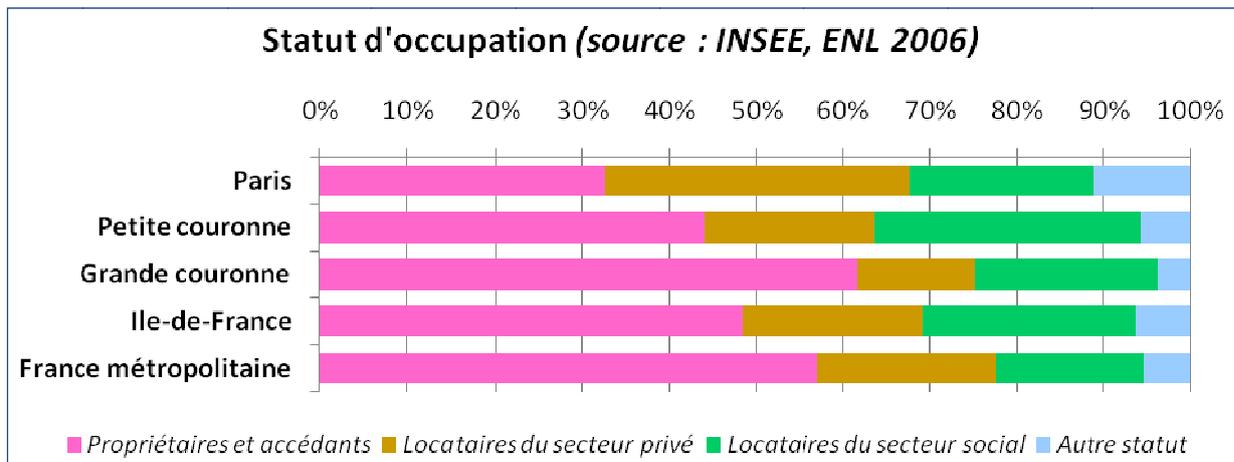
### Taux de logement locatif social



Source : INSEE, RRP 2006

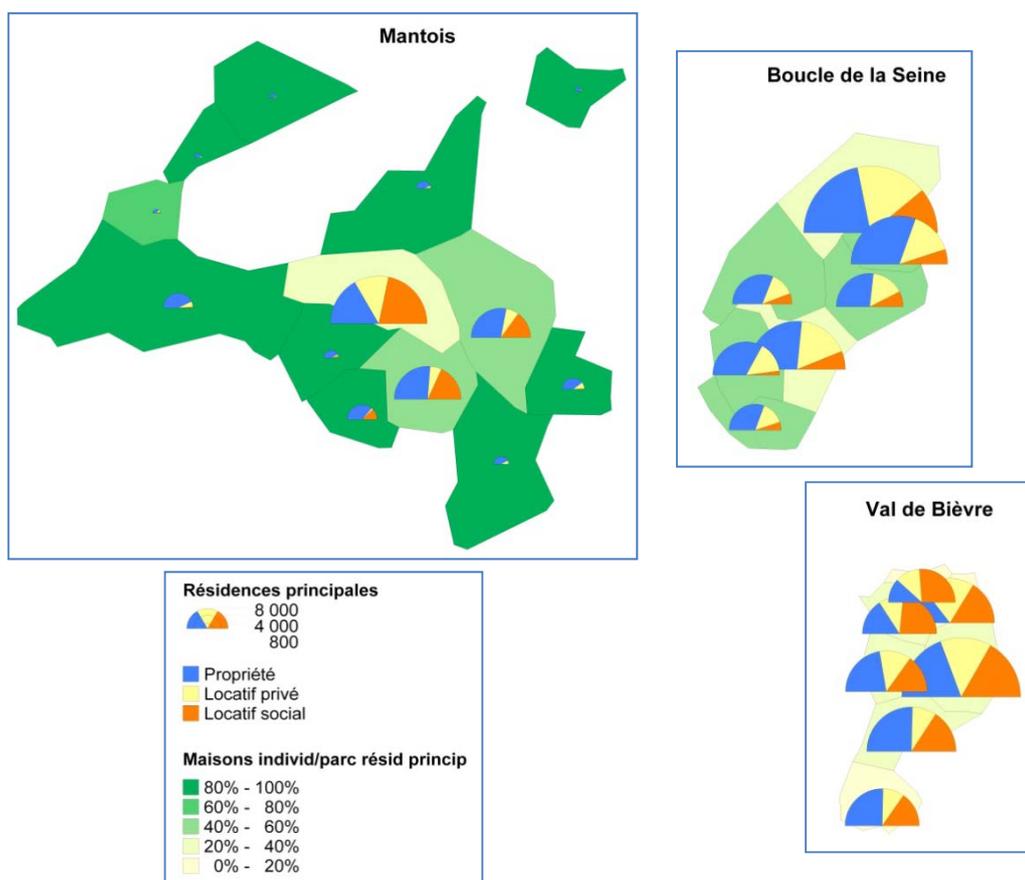
Ainsi, comme le montre le graphique ci-dessous, chaque ensemble sous-régional est caractérisé par une dominante, comparativement à la répartition moyenne :

- le secteur locatif privé à Paris ;
- le secteur locatif social en petite couronne ;
- la propriété en grande couronne.



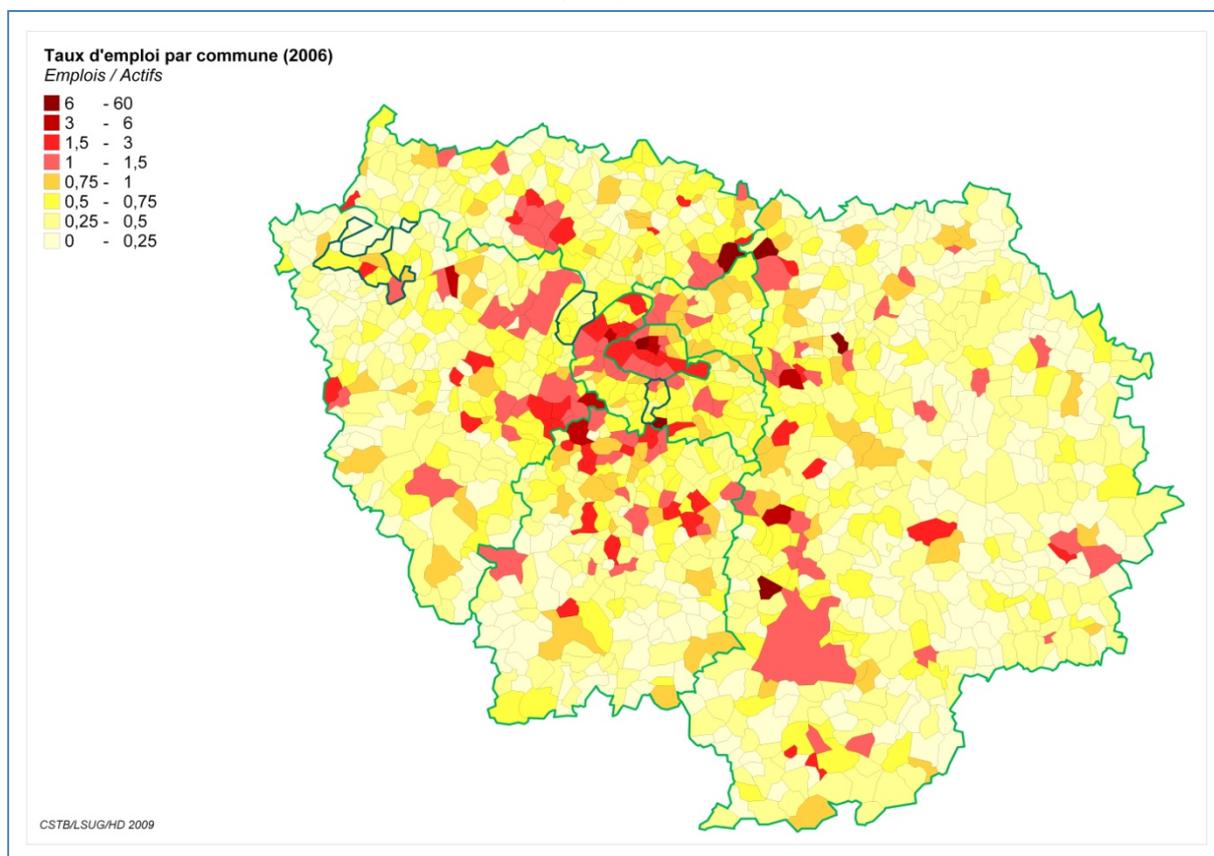
### L'offre de logement dans le Mantois, le Val de Bièvre, et la Boucle de Seine

Les trois territoires présentent des situations contrastées, qui sont liées à leur place particulière dans la métropole et à leur histoire sociale et politique. Du centre à la périphérie, la part des logements individuels croît fortement. Ces derniers ne sont pas absents dans le Val de Bièvre, mais ils sont peu nombreux et se remarquent principalement dans les communes les plus éloignées de Paris, L'Haÿ-les-Roses et Fresnes. Dans la Boucle de la Seine, les logements collectifs sont moins présents. Certaines différences sont à noter entre communes, puisque les logements collectifs sont plus représentés à Chatou et à Sartrouville, deux communes qui comprennent notamment des quartiers de grands ensembles. Enfin, dans le syndicat mixte du Mantois, le contraste est important entre les trois communes centrales (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Limay) qui regroupent les trois-quarts de la population et la presque totalité de l'offre en logements collectifs. Pour le logement social, sa répartition obéit moins à une logique centre-périphérie qu'à l'histoire politique et sociale : il est très représenté dans le Val de Bièvre, notamment dans le nord du Val de Bièvre, très marqué par le communisme municipal. Dans les autres territoires, sa répartition est moins homogène, puisque quelques communes se distinguent nettement : Sartrouville, Mantes-la-Ville, Mantes-la-Jolie et Limay. Les communes périurbaines du Mantois sont, quant à elles, dominées par la maison individuelle et s'ouvrent plus ou moins timidement au logement social.



#### 4.2.1.7 Lieux d'emploi

##### Taux d'emploi par commune



Source : INSEE, RRP 2006

Cette carte mesure par commune le rapport entre le nombre d'emplois au lieu de travail et le nombre d'actifs de 15 ans et plus. Elle permet donc de localiser les bassins d'emploi régionaux les plus dynamiques, mais aussi les plus importants. Sur les 1280 communes de la région et les 20 arrondissements parisiens (1300 entités), 89% ont un taux d'emploi inférieur à 1 (c'est-à-dire, un emploi pour un actif). Parmi les entités qui offrent plus d'emplois qu'elles n'ont d'actifs (et qui apparaissent en rouge sur la carte), 35 – soit moins de 3% de l'ensemble – ont un taux supérieur à 2 : il s'agit donc de communes qui disposent d'un niveau de taxe professionnelle particulièrement favorable par habitant. Parmi les principales, on trouve Roissy-en-France avec l'aéroport Charles-de-Gaulle (taux = 57,6), Rungis avec son marché de gros (taux = 8,7), Chessy et son grand parc de loisirs (taux = 6,0), Vélizy-Villacoublay et sa zone d'activités (taux = 3,9) ou encore Puteaux et le centre d'affaires de la Défense (taux = 3,1). Dans Paris même (taux moyen d'emploi = 1,5), les 8<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, et 9<sup>e</sup> arrondissements sont les secteurs les plus actifs.

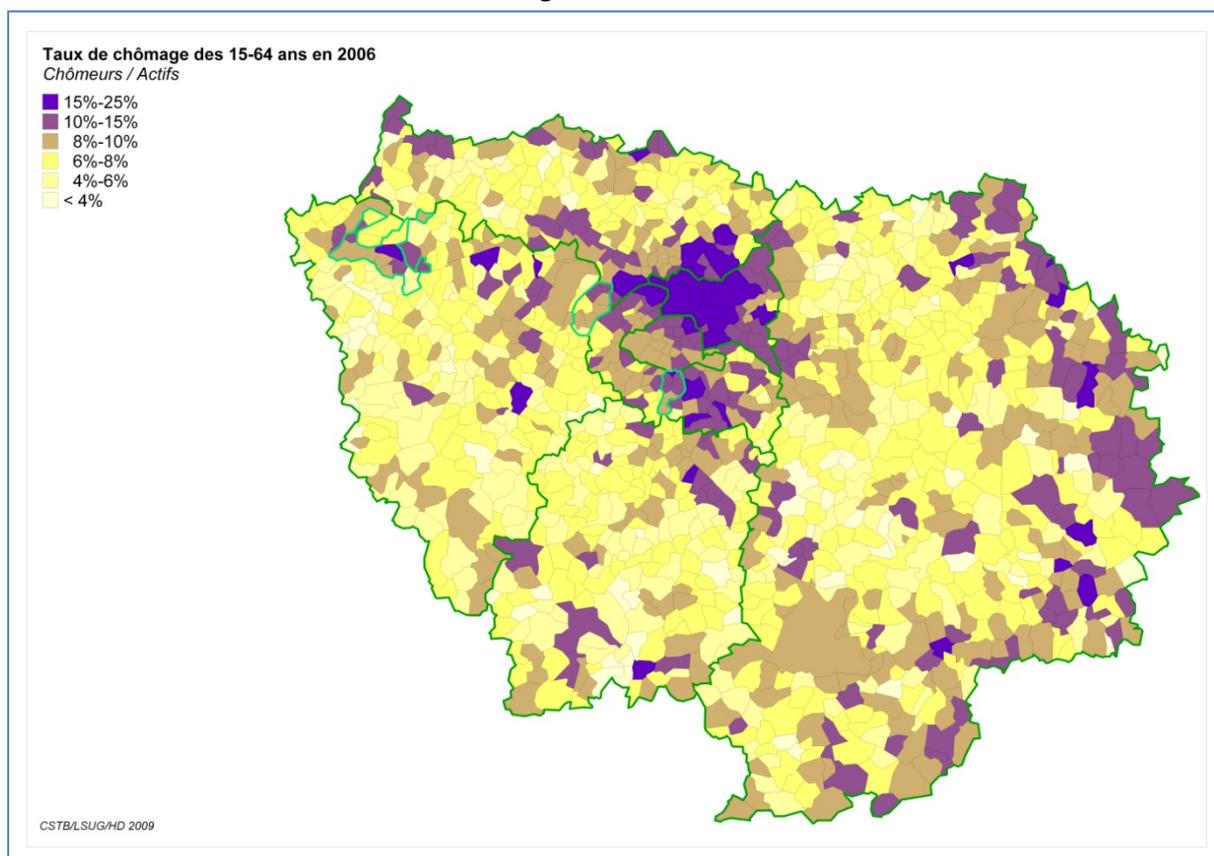
La carte fait apparaître également les plus grosses concentrations d'emplois. Paris offre plus d'un million sept cent mille emplois (avec sept arrondissements au-delà de 100 000 emplois chacun). Hors de la capitale, 24 communes ont plus de 30 000 emplois : 46% sont localisées dans les Hauts-de-Seine (plus de

600 000 emplois dans ces onze communes situées entre Gennevilliers et Issy-les-Moulineaux) ; en dehors des zones aéroportuaires, les autres bassins d'emplois se situent autour des préfectures et dans les villes nouvelles.

Les deux communautés d'agglomération étudiées ont des taux d'emploi avoisinant 0,75. La communauté d'agglomération du Val-de-Bievre, ainsi que tout le territoire de la Vallée Scientifique de la Bièvre apparaît « en creux » dans la zone dense de l'agglomération (au sein de la communauté d'agglomération, seules Arcueil et Gentilly ont un taux d'emploi supérieur à 1) et constitue une réserve de main-d'œuvre pour les bassins proches (Paris, Orly-Rungis, Seine Amont). La communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines marque le prolongement du bassin d'emploi de la Seine Aval où l'on peut repérer successivement les secteurs de Poissy et Flins ; mais elle ne constitue pas un bassin d'emploi autosuffisant et souffre de la proximité de Paris. Seule la commune de Buchelay bénéficie d'un taux d'emploi de 2 grâce à ses zones d'activités, industrielle et commerciale. Dans le cas de la Boucle de la Seine, le taux d'emploi apparaît faible dans l'ensemble des communes et montre la spécialisation résidentielle de ce territoire entre plusieurs zones d'emplois importantes.

#### 4.2.1.8 Actifs et inactifs

*Taux de chômage des 15-64 ans en 2006*



Source : INSEE, RRP 2006

Même si les chiffres du chômage évoluent en permanence, et que les références de 2006 n'ont pas forcément une grande signification aujourd'hui, cette carte met en évidence les fragilités socio-économiques d'un certain nombre de territoires marqués par des reconversions difficiles d'activité, des déséquilibres importants dans les fonctions (entre emplois et logements) et des inadaptations entre les besoins du territoire et les niveaux de formation de ses habitants. L'ensemble du département de la Seine-Saint-Denis apparaît ainsi comme une vaste zone sinistrée avec une « *périphérie* » qui s'étend sur les arrondissements nord de Paris, le sud du Val d'Oise et les secteurs ouest de Marne-la-Vallée. Sartrouville, au nord de la Boucle de la Seine, est en limite de cette vaste zone. La deuxième zone, en termes d'extension territoriale, est constituée d'une grande partie du Val-de-Marne (Seine Amont) ; la communauté d'agglomération du Val de Bièvre appartient à cette deuxième zone. Le Mantois reste marqué par la difficile reconversion de l'industrie automobile.

## **5. LES POLITIQUES INTERCOMMUNALES D'HABITAT A L'EPREUVE DES FAITS : CHANGEMENT D'ECHELLE, CHANGEMENT DE REGARD ?**

En quoi le changement d'échelle pour la prise de décision en matière d'habitat peut-il modifier les politiques ? Pour répondre à cette question, il faut dans un premier temps, délimiter le périmètre de compétence précis des regroupements. En effet, le législateur a donné une définition assez souple de l'intérêt communautaire, qui permet de faire du « sur-mesure » pour chaque territoire. Dans un deuxième temps, il faut analyser les pratiques communautaires en matière d'habitat, non par type de mesures, telles qu'elles sont définies par la pratique administrative, mais par champ d'action. Ont été distinguées l'observation, la gestion et la programmation.

### **5.1 QUELLE PLACE POUR L'HABITAT PARMIS LES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES ?**

#### **5.1.1 LA DIFFICILE DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE**

La définition de la notion d'intérêt communautaire par la loi de 1999 a manifesté la volonté de ne pas donner une interprétation trop rigide de la notion de compétence. Elle permet, dans le cadre de politiques publiques données, une définition fine et évolutive des rôles respectifs des communes et de leurs groupements. En dehors de certains domaines de compétence qui ne peuvent être partagés pour d'évidentes raisons de cohérence technique (eau, assainissement, déchets...), la plupart des tâches dans les domaines de compétence répertoriés par le législateur peuvent faire l'objet de discussions et être réparties entre les deux niveaux institutionnels. Même si elle ne remet pas frontalement en cause les principes d'exclusivité et de spécialité, la détermination locale de l'intérêt communautaire offre une grande latitude pour ajuster la ligne de partage entre responsabilités municipales et prérogatives intercommunales. Cette manière de faire a prouvé toute sa pertinence dans des domaines étendus comme l'aménagement, le développement économique ou plus restreints comme les politiques culturelles, la gestion des équipements sportifs ou l'action sociale : autant de champs d'action dans lesquels il n'était pas souhaitable que l'inscription de la compétence au statut de la communauté imposât un dessaisissement intégral et définitif des communes. Par exemple la circulaire du 23 novembre 2005 du Ministère de l'Intérieur indique que « *l'intérêt communautaire paraît devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable au sein de la compétence transférée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements existants ou futurs... Les critères peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre des lots ou de logements etc.), voire géographique sous réserve d'une localisation précise de la délimitation retenue* ». François Benchedikh note qu'« *en expurgeant ainsi une conception autoritaire du transfert de compétences au profit des organes supracommunaux, l'objectif de la loi du 12 juillet 1999 était de leur offrir la possibilité de contribuer à l'évanescence des compétences communales. A*

*l'inverse, la conception volontairement évasive de l'intérêt communautaire permet aux collectivités de base de se garantir contre un transfert de compétences trop massif au projet de la sphère intercommunale, et ce, par l'intermédiaire du recours à l'intérêt communal (BENCHENDIKH, 2002)». Il apparaît donc particulièrement utile de préciser le champ exact des compétences exercées par les groupements de communes, exercice qui permet de comprendre la nature des accords passés entre communes, et donc les potentialités réelles de la nouvelle institution.*

### **5.1.2 LE VAL DE BIEVRE : UNE GESTION INTERCOMMUNALE POUR DES POLITIQUES COMMUNALES**

#### **Une compétence « élargie » en matière de voirie, d'équipement et de développement économique**

En matière de qualité de la vie, et notamment d'entretien des espaces publics, la délibération du 16 décembre 2002 a défini comme étant d'intérêt communautaire l'ensemble des voiries communales, accessoires de voirie des voies départementales et nationales, et les parcs de stationnement accessibles par les voiries d'intérêt communautaires. Il est à noter que les interventions recouvrent la création et l'entretien des voies et de leurs accessoires (trottoirs, assainissement de chaussées, fossés), l'éclairage, la signalisation, les mobiliers urbains de sécurité et d'agrément et les équipements liés aux réseaux de transport. En revanche, le mobilier urbain qualitatif, le nettoyage, le fleurissement et la gestion des espaces plantés demeurent de la responsabilité des communes : on ne se dessaisit pas facilement de ce qui constitue que la partie la plus « visible » du travail des équipes de voirie !

La compétence développement économique fait l'objet d'une description particulièrement détaillée. Il est vrai que la taxe qui pèse sur les entreprises est la ressource principale de la communauté d'agglomération, et que celle-ci est l'héritière d'une coopération intercommunale entre les cinq communes du nord de l'agglomération autour du développement économique.

Sont d'intérêt communautaire, l'aide à la création, à la reprise et au développement des entreprises, sous forme d'animation et de gestion d'un dispositif unique qui se développe dès la détection des projets, en passant par un accompagnement individuel des entreprises, une mobilisation d'aides financières, jusqu'au suivi après la création ; l'hébergement des entreprises sous forme de création et de gestion de structures d'accueil ; l'aide à la restructuration de l'offre immobilière et territoriale existante, sous forme de conduite de diagnostics/actions des zones d'aménagement économique, préconisations et mise en œuvre d'actions de réaménagement et de modernisation ; l'aide à la création d'une nouvelle offre territoriale sous forme de conduite d'études préalables de programmation économique et de développement commercial ; l'animation économique sous forme de création et d'animation de lieux d'échanges, : l'accueil des nouvelles entreprises et des salariés, l'assistance à l'implantation, sous forme de création d'un guichet unique d'accueil ; la prospection et la promotion économique (prospection sectorielle, salons de l'immobilier d'entreprise, outils de communication).

Les compétences sont assez restrictives pour l'aménagement des zones d'activités. Une délibération du 13 juin 2005, prévoit que les zones d'activités

industrielle, tertiaire ou artisanale existantes, au sens de zones dédiées à des activités créées par des entreprises, pourront être reconnues d'intérêt communautaire à condition d'être inscrites au schéma de cohérence territoriale, et transférées à la communauté sur proposition des villes et après acceptation de la communauté. La création, l'aménagement et l'entretien des zones d'activités industrielle, tertiaire ou artisanale, au sens de « zones dédiées à des activités créées par des entreprises » sont reconnues d'intérêt communautaire à condition d'être stratégiques pour la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale et d'avoir une programmation urbaine répondant aux orientations communautaires en matière de développement économique. Dans la mesure où aucun schéma de cohérence territoriale n'existe, cette compétence communautaire est aujourd'hui sans effet.

Le transfert de compétence en matière d'équipements culturels et sportifs, est particulièrement lourd. La délibération du 13 mai 2005 a transféré la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements d'enseignement de la musique, du théâtre et de la danse à la communauté d'agglomération. Ces équipements regroupent l'école municipale de musique d'Arcueil, l'école nationale de musique de Fresnes, l'école municipale de musique agréée de Gentilly, l'école nationale de musique du Val de Bièvre de l'Haÿ-les-Roses, le conservatoire de musique, de danse et de théâtre du Kremlin-Bicêtre, l'école de musique agréée de Roger Damin de Villejuif, et l'école de danse agréée de Villejuif. Sont également d'intérêt communautaire, les salles de spectacles dont la jauge dépasse les 350 places : le théâtre Romain Rolland de Villejuif, le théâtre de Cachan, l'espace culturel André Malraux de Kremlin-Bicêtre), certains équipements uniques (l'espace culturel Anis Gras à Arcueil, la maison Robert Doisneau à Gentilly, l'écomusée de Fresnes, le cinéma la Tournelle à l'Haÿ-les-Roses. Enfin, et c'est le plus coûteux, l'ensemble des équipements nautiques a été transféré à la communauté d'agglomération.

En matière d'environnement, l'intérêt communautaire reprend entre autres les compétences exercées précédemment au sein du syndicat intercommunal pour l'environnement du Val de Bièvre. Sont aujourd'hui d'intérêt communautaire les études générales (documents de planification et de programmation en matière d'environnement, plan vert intercommunal, plan piéton, plan vélo, carte du bruit, évaluation de l'impact des pollutions urbaines et des risques hydrologiques, géotechniques et géologiques) ainsi que les interventions (requalification de la Bièvre et valorisation de son image en vue de sa réouverture, programmes de lutte et de prévention contre la pollution, création et/ou restructuration d'espaces verts et de coulées vertes inscrites au plan vert) la communication et l'information.

Il apparaît ainsi nettement que les compétences qui demandent les engagements les plus lourds en termes d'investissement (équipements sportifs et culturels) et en termes d'agents (voirie, propreté et espaces verts) sont concernées par un transfert vers le groupement de communes. Il s'agit ainsi de renforcer l'intégration communautaire, levier pour accroître l'aide promise par l'Etat aux établissements publics de coopération intercommunale.

## **Un périmètre réduit en matière d'aménagement, d'habitat et de politique de la ville**

En matière d'habitat, les transferts envisagés sont modestes. La communauté d'agglomération a pris une première délibération le 6 mars 2000 pour déterminer l'intérêt communautaire en matière d'équilibre social de l'habitat. Cette délibération a été complétée le 27 janvier 2003. Sont d'intérêt communautaire, les actions qui permettent de développer une politique partenariale de logement : la mise en place de moyens incitatifs et complémentaires aux interventions menées par les acteurs de l'habitat, l'association avec les acteurs publics et privés et leur mobilisation, l'accompagnement et le soutien des actions d'amélioration et d'entretien du patrimoine social, la diversification et le renouvellement de l'offre, le développement de l'accès des moins de 30 ans au logement social, notamment par le maintien et le développement du partenariat conventionnel avec l'association « comité local pour le logement des jeunes », l'implication auprès des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, l'engagement d'actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire et en faveur des personnes défavorisées, la mise en place d'une politique de maîtrise foncière et la création d'un outil d'observation des mutations foncières, le développement et l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire et les actions qui favorisent la mobilité et les parcours résidentiels au sein du parc social. La plupart des actions viennent en appui aux politiques communales, plutôt qu'elles ne se substituent à elles. Il n'est pas prévu que la communauté d'agglomération puisse être maître d'ouvrage pour des opérations d'acquisition, de réhabilitation, d'amélioration, de construction ou encore de création de réserves foncières. En matière de gestion du logement social, le transfert de compétence n'a pas mené à des changements majeurs : les offices sont restés communaux et les modes de gestion n'ont pas changé.

En matière de politique de la ville, trois délibérations visent à définir l'intérêt communautaire. Ces délibérations détaillent pour chacun des deux projets de rénovation urbaine du Chaperon Vert et de la Porte de Gentilly, l'ensemble des missions qui sont confiées à l'intercommunalité. On peut noter qu'il s'agit surtout d'un transfert de « charge » mais que la maîtrise de la définition des projets reste communale. Ainsi, par la délibération du 25 septembre 2000, sont d'intérêt communautaire, les études préalables, les études générales et les actions d'animation des opérations de rénovation urbaine, autour du quartier du Chaperon Vert d'Arcueil-Gentilly. Une autre délibération a été prise le 25 juin 2001 pour le quartier des Portes d'Arcueil à la Porte de Gentilly qui a défini comme étant d'intérêt communautaire les opérations à réaliser sur la période 2001-2003 pour l'opération de rénovation urbaine, à savoir les études générales du projet, l'aménagement des locaux de l'équipe dédiée à l'opération de rénovation urbaine, l'équipe opérationnelle, la charte chantier propre et la charte pour l'emploi, la réouverture de la passerelle du Cambodge, l'étude de faisabilité de la passerelle sur l'A6a et l'amélioration de la passerelle existante, l'étude et l'aménagement des aqueducs, les études en matière de transport, la rénovation du marché alimentaire, l'action de concertation et l'évaluation du projet.

En matière de droit des sols, les transferts de compétences sont assez strictement délimités. Par délibération du 13 juin 2005, sont d'intérêt communautaire les actions permettant de favoriser le développement

économique et l'emploi, de développer les solidarités sociales et territoriales, et d'améliorer la qualité de vie et, à ce titre, il est proposé que le territoire de la communauté d'agglomération soit reconnu périmètre pertinent pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale. La définition du champ de compétences en matière de zones d'aménagement concerté est particulièrement limitative. La création et la réalisation de zones d'aménagement concerté sont reconnues d'intérêt communautaire, à condition qu'elles soient inscrites au schéma de cohérence territorial (schéma de secteur), qu'elles aient une programmation urbaine répondant aux enjeux communautaires en matière de renforcement du potentiel économique, de développement des solidarités sociales et territoriales et d'amélioration de la qualité de la vie. Il est aussi requis qu'elles soient proposées par la communauté et acceptées par les communes sur la base d'une étude préalable de programmation urbaine portant sur la réalisation d'un ou plusieurs scénarios qui mettent en valeur les potentialités du site, des éléments de programmation urbaine, une traduction spatiale et réglementaire du programme retenu, des hypothèses de montage et de conduite d'opération, un plan masse et une évaluation financière de l'opération. Cette définition particulièrement restrictive de la compétence communautaire en matière d'aménagement oblige, de fait, à une délibération *ad hoc* pour toute opération. De cette manière, la requalification urbaine et paysagère des espaces publics bordant la couverture de l'A6b est reconnue d'intérêt communautaire par une délibération du 25 septembre 2006. Une autre délibération, prise le 30 mars 2009 déclare d'intérêt communautaire l'opération Cancer Campus.

Au final, il apparaît que dans le cas de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre, les communes ont souhaité garder la maîtrise des compétences « habitat » et « aménagement », compétences obligatoirement exercées par les communautés, mais ici relativement limitées par le jeu d'une définition restrictive de l'intérêt communautaire. L'absence de compétences de la communauté en matière de foncier, même destiné aux activités économiques, empêche, de fait, toute autonomisation de la communauté par rapport aux communes qui la composent. Cela conduit, de fait, à des transferts particuliers à chaque initiative de la communauté en matière de droit des sols, voire d'habitat. Il s'agit donc nettement d'un pacte politique qui vise à ne pas rogner les prérogatives municipales.

### **5.1.3 MANTES-EN-YVELINES : UN LARGE TRANSFERT DE COMPETENCES EN MATIERE D'HABITAT ET D'AMENAGEMENT**

La répartition des compétences entre les communes et la communauté est organisée de manière très différente à Mantes-en-Yvelines. Pour l'habitat, la délibération définissant l'intérêt communautaire a été prise de manière assez tardive. Une définition large de cet intérêt a été donnée, puisque celui-ci implique notamment la gestion de la demande de logements sociaux. Ceci implique l'adoption d'une charte du logement, la gestion du service d'accueil des demandeurs de logement, le suivi des contingents de logement relevant de la communauté d'agglomération, l'évaluation de la demande de logement et de l'occupation du parc à travers un observatoire. En matière de gestion du contingent de demandeurs de logements sociaux, notons que l'intérêt communautaire se limite à la gestion du service, mais que les compétences

d'attribution restent aux communes, hormis pour les logements qui relèvent du contingent de la communauté d'agglomération. La programmation stratégique, à travers un programme local de l'habitat intercommunal relève aussi de l'intérêt communautaire. Celui-ci comprend aussi la participation en tant que maître d'ouvrage ou financeur sous forme de garantie d'emprunts aux opérations de réserve foncière, d'acquisition, de construction, d'amélioration, de réhabilitation et de démolition, sous réserve qu'elles répondent aux objectifs de la politique communautaire en matière d'habitat, définis dans le cadre du programme local de l'habitat. La communauté peut également apporter des contributions financières pour l'accompagnement social des personnes âgées. Enfin, la création et la gestion d'une aire d'accueil des gens du voyage relève aussi de l'intérêt communautaire.

De même, en matière de politique de la ville, on note une très forte implication de la communauté d'agglomération. Aussi, la délibération du 30 juin 2005 prévoit-elle qu'au travers d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale d'agglomération, la conception, la coordination, l'animation, le suivi administratif et financier, l'évaluation des dispositifs contractuels de développement social urbain sont déclarés d'intérêt communautaire.

En matière de voirie, les compétences sont plutôt limitées. Par délibération du 7 juin 2000, révisée le 18 décembre 2002, sont déclarées d'intérêt communautaire, les voies que la communauté a choisi de financer, ainsi que les voies qui contribuent au développement économique, permettent la desserte d'un équipement d'agglomération, assurent la liaison entre au moins deux communes de la communauté d'agglomération ou permettent le contournement des zones urbaines.

Parmi les compétences optionnelles, la communauté construit, aménage, gère et entretient des équipements culturels nombreux, parmi lesquels il convient de citer l'Hospice Saint-Charles, l'école nationale de musique, de danse et de théâtre, la Butte Verte, le golf public de Guerville, le stade nautique de Mantes-la-Jolie, la patinoire de Mantes-la Jolie ou encore le pôle nautique de Mantes-en Yvelines, qui regroupe les piscines de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville.

En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, la lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés sont également d'intérêt communautaire.

Pour le développement économique, les compétences sont assez larges, en partie héritées du district. Les zones d'aménagement économique qui étaient gérées par le district de Mantes ainsi que celles dont l'importance est stratégique pour le développement économique de l'agglomération sont transférées à la communauté d'agglomération par délibération du 20 juin 2000. La zone des Marceaux élargie, à Rosny-sur-Seine, la plaine d'activités économiques qui relie les communes de Buchelay, Rosny-sur-Seine, Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville, la ZAC Sully de Mantes-la-Jolie ainsi que la zone industrielle de Porcheville sont d'intérêt communautaire. Par ailleurs, les actions menées, soit en tant que maître d'ouvrage, soit en tant que financeur pour la promotion économique, notamment à travers le comité d'expansion économique du Mantois, ainsi que les actions de partenariat et de soutien au monde économique sont également d'intérêt communautaire. A ce titre, il a été décidé, le premier juillet 2004, de réaliser un centre des congrès de 7000 m<sup>2</sup>.

La communauté d'agglomération participe à un syndicat mixte compétent en matière d'habitat. Seule la CAMY est concernée. Le syndicat mixte du Mantois a été créé par arrêté préfectoral du 8 juillet 1999 et réunit, à l'époque, le district urbain de Mantes et la commune de Limay. Créé pour cinq ans, il a pour objet, en matière d'équilibre social de l'habitat, sur le territoire du syndicat, d'élaborer le programme local de l'habitat, de réunir une conférence intercommunale du logement et de réaliser une charte intercommunale du logement. En matière de politique de la ville, le syndicat est compétent pour les dispositifs d'accompagnement social du contrat de ville et pour son volet intercommunal, autant que de besoin. La formulation des compétences du syndicat mixte reprend, avant l'heure, l'intitulé des compétences tel qu'il est formulé dans la loi Chevènement pour les communautés. Est-il possible de transférer la compétence d'élaboration d'un programme local de l'habitat vers un syndicat mixte ? Selon la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, le programme local de l'habitat doit être établi par un établissement public de coopération intercommunale ce qui exclut donc *a priori* le transfert de la compétence d'élaborer le programme local de l'habitat vers un syndicat mixte. Le Mantois n'est pas concerné par cette disposition de la loi puisque le transfert s'est opéré avant l'entrée en vigueur de la loi SRU. Un arrêté préfectoral du 15 juin 2004 a même prorogé la durée d'existence du syndicat jusqu'en juillet 2009 et a procédé à une extension de ses compétences : délégation de gestion du contingent préfectoral, observatoires de l'habitat et du logement social. Surtout l'arrêté reconfirme la compétence en matière de programme local de l'habitat et précise qu'il a compétence pour l'élaboration du suivant, pour la période 2007-2009. Néanmoins, pour le nouveau programme local de l'habitat de la période 2010-2013, le syndicat mixte ne peut plus en avoir la compétence, et celui-ci relève désormais de la seule compétence de la communauté d'agglomération.

#### **5.1.4 DANS LA BOUCLE DE LA SEINE : NE PAS CREER DE SERVICES NOUVEAUX**

Les compétences de la communauté de la Boucle de la Seine reprennent des compétences exercées par différents groupements préexistants. En matière de droit des sols, la communauté de communes est compétente pour la révision du schéma directeur de la Boucle de Montesson ainsi que pour la révision d'un schéma de cohérence territoriale. Elle est également compétente pour la création, la réalisation et la gestion d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, notamment par des zones d'aménagement concerté et des lotissements, mais seulement en application des prescriptions du schéma directeur local qui ont trait aux extensions urbaines. Par ailleurs, elle peut exercer le droit de préemption par délégation, dans le périmètre des zones d'aménagement différé à créer, la gestion et la revente des réserves foncières, ainsi que l'exercice du droit de préemption urbain destiné à constituer des réserves foncières aux fins de réaliser des logements sociaux. Cet ensemble de compétences rappelle que le groupement de communes s'est formé pour répondre aux inquiétudes liées aux devenirs au devenir des espaces agricoles de la Plaine de Montesson.

En matière de développement économique, les compétences sont plutôt faibles. Il est reconnu à la communauté une compétence pour la coordination des politiques de développement économique des communes membres, la

coordination des politiques de l'emploi ainsi que la promotion des activités économiques. Pour l'aménagement et la gestion des zones d'activité économique, commerciale ou artisanale, certaines zones sont déclarées d'intérêt communautaire.

En matière de logement social, outre l'élaboration du programme local de l'habitat, la communauté est compétente pour encaisser et gérer les « participations des communes versées au titre de l'article 302-7 du code de la construction et de l'habitation ». Il s'agit pour les communes de pouvoir verser au groupement de communes les pénalités dues pour le retard pris par les communes qui doivent, au terme de la loi, atteindre un taux de 20 % de logements sociaux parmi les résidences principales par un rattrapage progressif. Cette disposition est ouverte aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque cet établissement public est doté d'un programme local de l'habitat. On comprend à la lecture de cette disposition que les compétences conférées à la communauté sont les compétences minimales requises pour ne pas avoir à verser directement à l'Etat une pénalité, à laquelle cinq communes de la Boucle peuvent être assujetties en cas de manquement aux obligations de rattrapage du nombre de logements sociaux.

En matière de voirie, la communauté est compétente pour les voies principales. Cette compétence est limitée à la chaussée. Elle ne comprend pas le nettoyage, le déneigement et l'éclairage public. Pour l'environnement, les compétences sont liées à la collecte et traitement des ordures ménagères des communes membres, aux études relatives à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, ainsi qu'à la coordination des politiques de l'environnement des communes membres. Pour les transports collectifs, la communauté gère le réseau de transport collectif local, à l'exception des réseaux gérés par la SNCF et la RATP. Enfin, en matière d'équipement, ont été déclarés d'intérêt communautaire deux projets : le centre aquatique de Sartrouville et le pôle Chanorier qui sera réalisé à Croissy-sur-Seine. Il apparaît finalement que le souhait principal de la communauté est de ne pas alourdir la fiscalité locale, par le transfert de charges lourdes, ni surtout, par la création de nouveaux services publics locaux au gré de la nouvelle intercommunalité.

### **5.1.5 TROIS MODES DE CONSTRUCTION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE**

Comment construire un intérêt partagé entre les communes ? Le législateur a privilégié la souplesse des arrangements plutôt qu'un cadre strict et figé pour le partage des compétences. Il n'est dès lors pas étonnant que les acteurs locaux se soient saisis de cette liberté pour configurer des formes de partage toujours différentes. A Mantes-en-Yvelines, clairement, le partage des compétences fait apparaître un certain nombre de priorité en matière d'aménagement et de redéveloppement d'un territoire marqué par la concentration de la pauvreté en quelques quartiers. Habitat, foncier, développement économique, l'ensemble des compétences de Mantes-en-Yvelines est orienté en direction de cet objectif. Dans le Val de Bièvre, le projet intercommunal est moins un projet territorial qu'un projet de gestion partagée de grands équipements publics. La communauté

apparaît, par sa capacité d'endettement et les dotations étatiques promises en cas de forte intégration fiscale des établissements publics de coopération intercommunale, comme un moyen de supporter le financement et la gestion d'équipements sportifs, culturels et techniques ainsi que les charges élevées des services techniques. Dans la Boucle de Seine, le souhait est d'attribuer à la communauté les seules compétences nécessaires pour bénéficier d'un allègement des exigences du législateur en matière de logement locatif social et mettre en œuvre un projet de protection de la Plaine de Montesson. Le souhait n'est pas de développer l'offre de nouveaux services publics locaux. L'intercommunalité se veut modeste, ce qu'illustrent parfaitement ses locaux anonymes, et difficilement accessibles en transports en communs, dans une zone d'activité tertiaire de Chatou. Ces transferts différents montrent les volontés initiales contrastées des élus lors de la création de ces groupements de communes. Ils illustrent aussi que les enjeux fiscaux ont été primordiaux. L'évolution de la fiscalité locale à la faveur de la disparition de la taxe professionnelle a un effet très déstabilisant pour les arrangements intercommunaux.

Mais ces transferts de compétence différents induisent-ils des politiques d'habitat différentes ? Les actions actuelles des établissements publics de coopération intercommunale s'expliquent-elles par cette genèse particulière ?

## **5.2 OBSERVER**

Toute politique a besoin d'un savoir préalable, pour être conçue, justifiée ou encore évaluée. En matière d'habitat, on sait combien au XIXe siècle, les grandes enquêtes sur les conditions de vie dans les villes, souvent menées par des médecins, ont joué un rôle majeur pour alerter ou guider l'action publique. Aujourd'hui, comment les décisions locales en matière d'habitat sont-elles éclairées et pour quel résultat ?

### **5.2.1 POURQUOI OBSERVER ?**

La création d'observatoires répond à la nécessité d'élaborer des politiques adaptées à la réalité des territoires auxquels elles se rapportent, et d'être en mesure d'identifier et de quantifier les problèmes qui s'y posent (DRIANT, 1995). On peut définir les observatoires comme des outils de connaissance ou de veille et d'alerte, d'aide à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques ou encore des outils d'évaluation.

En matière d'habitat, on distingue des observatoires portant sur des périmètres et des objets divers. A titre d'exemple, on peut citer :

- les observatoires dédiés au logement social et à son occupation, gérés la plupart du temps par un service du logement ou de l'habitat à l'échelle communale ;
- les observatoires de l'habitat qui portent sur les parcs autant publics que privés. Ils permettent d'étudier le marché du logement. Ce type d'observatoire implique, en général, la collaboration entre plusieurs services d'une même collectivité, voire des partenariats extérieurs ;
- les observatoires de l'immobilier qui portent uniquement sur le parc privé, souvent fondés sur un partenariat des acteurs professionnels de l'habitat ;

- les observatoires urbains qui, outre le logement et son marché, regroupent différentes thématiques comme le foncier, le social, l'économique, la santé, la sécurité, la gestion urbaine etc.

A l'échelle de la région d'Ile-de-France, il existe un certain nombre d'observatoires, créés au gré des urgences politiques du moment. Leur sédimentation progressive conduit à quelques recoupements.

L'observatoire régional du foncier est mis en place en 1987 dans un contexte de nécessité de relance de la construction en Ile-de-France. La même année, l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, l'OLAP, est créé par suite de la loi Méhaignerie sur les loyers (1986). Cette loi prévoit que, lorsqu'un bail expire et que le locataire se voit proposer son renouvellement, il faut que le nouveau loyer soit « *fixé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables* ». La première tâche de cet observatoire consiste donc à établir et diffuser des références de loyers, qui doivent aider locataires et bailleurs engagés dans une discussion sur le niveau du loyer, à l'échéance d'un bail. Aujourd'hui, l'observation des loyers met à la disposition du public une base de données de plus de 40 000 références qui couvrent Paris et 114 communes de proche banlieue. A partir de ces données, l'observatoire des loyers a pu réaliser des études sur les bailleurs institutionnels, le fonctionnement du marché locatif, etc.

En 2000 est créé l'observatoire du logement social en Ile-de-France. Il est le fruit de la collaboration entre l'association des organismes HLM d'Ile-de-France, la Direction Régionale de l'Equipement, la Direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations, l'association régionale des Sociétés d'Economie Mixte de la Région Ile-de-France, et l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France. Cet observatoire exploite notamment les données de deux enquêtes, l'une portant sur le parc locatif social, menée annuellement auprès des bailleurs sociaux, et l'autre sur l'occupation du parc social, menée tous les trois ans.

Parmi les données régionales, on peut mentionner également le système d'information géographique de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France qui regroupe un nombre très important de données, notamment dans le domaine de l'habitat. Cet outil a été créé en partenariat avec les principaux acteurs publics et privés de l'immobilier en Ile-de-France. Il existe également des observatoires à l'échelle locale, et ceux de la région Ile-de-France ont d'ailleurs fait l'objet d'un recensement (IAU, 2002). Ils restent cependant encore peu développés à l'échelle intercommunale. Au final, on note que les problèmes d'habitat sont assez largement connus, mais que la connaissance des parcs est très différente: si le parc locatif social est bien connu, le parc privé fait l'objet d'une connaissance plus approximative.

### **5.2.2 VAL-DE-BIEVRE ET BOUCLE DE LA SEINE : NE PAS OBSERVER POUR NE PAS PARTAGER**

Dans les cas de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre et de la communauté de communes de la Boucle de la Seine, aucun service n'est dédié à la réalisation d'un observatoire de l'habitat.

Les données utilisées pour la réalisation des programmes locaux de l'habitat proviennent principalement :

- de l'INSEE, notamment du recensement général et rénové de la population ;
- des fichiers du système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux (SITADEL), produit par le Ministère du Développement Durable et de la Mer, qui donnent un panorama de l'activité du secteur de la construction à partir de l'analyse des permis de construire ;
- du fichier sur le logement à l'échelle communale (FILOCOM). Ce fichier, créé pour le ministère en charge du logement et la direction générale des impôts, croise à l'échelle communale les informations provenant des fichiers de la taxe d'habitation, de la taxe foncière, et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ;
- des données issues de politiques sociales, telles que des données sur les attributaires du fonds de solidarité logement par commune ;
- les fichiers des demandeurs de logements sociaux des différentes communes afin de connaître le nombre de ménages demandeurs, l'âge moyen des demandeurs, le nombre d'emménagements, le taux de rotation dans le parc social par communes.

Dans les deux cas, les programmes locaux d'habitat préconisent la mise en place d'outils d'observation plus fins, notamment pour la connaissance de l'occupation du parc locatif social ou encore pour l'étude des cycles immobiliers par une analyse des bases de données gérées par les notaires et des déclarations d'intention d'aliéner déposées dans les différentes mairies. Cette préconisation est motivée par la nécessité d'élaborer des bilans, à mi-parcours et à la fin du PLH. Néanmoins, les deux communautés montrent une certaine réticence à développer ce type d'outils. Pourquoi ? Parce que cela conduirait à débattre de certaines questions très politiques et sensibles. La première de ces questions est celle de l'occupation du parc locatif social. Dans le Val de Bièvre, les communes se suspectent de ne pas toutes jouer le jeu d'un accueil aussi « social » au sein de leur parc. Dans la Boucle de Seine, la comparaison de l'occupation du parc social n'est pas tellement souhaitée, que ce soit entre communes de la communauté ou avec les communes proches, comme celles d'Argenteuil ou de Nanterre. La deuxième question peut apparaître dans les données servant à établir les PLH : la place des communautés dans le marché de l'habitat à l'échelle régionale. En matière de demande en logements locatifs sociaux, la communauté de la Boucle de la Seine se base sur l'analyse des fichiers des demandes déposées au sein des sept communes pour déterminer le profil sociologique des demandeurs. S'il est important de connaître cette demande locale, on peut supposer qu'une demande latente existe pour de tels logements sociaux dans des communes limitrophes de la Boucle de Seine. Au final, dans le cas de la Boucle de Seine, la faiblesse de l'observation révèle surtout ce que l'on sait, mais que l'on ne souhaite pas mettre en avant, à savoir une place très particulière dans le marché francilien. Dans le cas du Val de Bièvre, il s'agit, par le peu de partage d'informations, notamment relatives à l'occupation du parc social, de ne pas conduire à une homogénéisation des pratiques entre communes.

### 5.2.3 MANTES-EN-YVELINES : OBSERVER POUR DENONCER

Dans le Mantois, le développement des observatoires est au contraire particulièrement important. Trois observatoires ont été mis en place par l'agence d'urbanisme du Mantois, devenu aujourd'hui agence d'urbanisme et de développement de la Seine-Aval (AUDAS)

Depuis 1978 existe un observatoire de la construction et des marchés immobiliers. Cet observatoire vise à analyser l'évolution de la construction neuve et du marché foncier par type de logement (ancien ou neuf, individuel ou collectif, accession ou locatif, etc.). Cet observatoire est principalement alimenté par les données de l'Etat pour la construction (SITADEL) ainsi que par des enquêtes auprès des communes, notamment une analyse des déclarations d'intention d'aliéner. Un problème pour la tenue de cet observatoire est celui de la fiabilité des données SITADEL, et surtout du retard important de leur livraison. Depuis 2005, l'agence d'urbanisme utilise les données notariales. De cette manière, l'agence peut avoir une vision sur l'ensemble des transactions foncières et immobilières. Ces données sont complétées par une enquête auprès des 51 communes portant sur le suivi de la construction neuve (avec pour information, la localisation du programme, en renouvellement urbain ou en extension, la typologie des logements et la répartition entre construction en zone d'aménagement concerté ou hors zone d'aménagement concerté). Enfin, une enquête auprès des commercialisateurs de programmes neufs est menée dans les trois territoires du Mantois, des Mureaux et des Rives de la Seine autour de Chanteloup.

Un second observatoire a été créé pour la connaissance du logement social, au milieu des années 1990, grâce à un partenariat avec les bailleurs. Il permet un suivi très fin du parc et de son évolution. L'unité de base de l'observation est la résidence, qui compte entre 100 et 400 logements. Quatre types d'informations sont demandées aux bailleurs :

- les caractéristiques physiques du parc (nombre, typologie) ;
- quelques indicateurs sur le fonctionnement du parc (taux de vacance, nombre d'impayés) ;
- un suivi de l'attribution des logements (une fiche par ménage entrant, composition familiale, revenus, position sociale et professionnelle) ;
- tous les trois ans, récupération de l'enquête d'occupation du patrimoine social menée par les bailleurs (cela demande un traitement spécifique à l'échelle des résidences).

Cet observatoire a été créé pour permettre une gestion plus fine et concertée des attributions.

Le troisième observatoire concerne le parc privé. Pour sa constitution, sont utilisées les données FILOCOM sur la situation des ménages. Par ailleurs, cet observatoire est alimenté par des données issues des diagnostics préalables aux opérations programmées de l'habitat et aux plans de sauvegarde des copropriétés. Cet observatoire permet de repérer les copropriétés à risque.

Enfin, le programme local de l'habitat intercommunal de la période 2009-2014 prévoit la création d'un observatoire du foncier, en partenariat avec l'établissement public foncier des Yvelines.

Les informations issues de ces observatoires permettent d'alimenter le système d'information géographique de l'agence d'urbanisme, lequel à moyen terme intégrera les données des plans locaux d'urbanisme afin de constituer un outil d'observation performant.

Pourquoi un tel système d'observation dans le cas du Mantois ? Ce système s'est structuré autour de deux préoccupations majeures des élus locaux :

- la volonté de retrouver une attractivité auprès des investisseurs privés. Une attention continue est ainsi portée à la conjoncture immobilière et aux constructions ;
- le souhait de « reprendre la main » sur les attributions de logements sociaux. L'idée – en partie fondée alors - que les logements sociaux du Mantois, et notamment ceux du Val Fourré, servent d'abord à loger les publics que les organismes ne souhaitent pas dans des environnements plus attractifs, demande à être analysée finement. L'objectif est de peser sur les grands organismes de logements sociaux présents sur l'ensemble de l'Île-de-France, afin qu'ils ne puissent continuer à proposer aux seuls publics les plus paupérisés, les logements de certains quartiers du Mantois.

## **5.3 GÉRER**

### **5.3.1 QUE GERER ?**

L'intercommunalité est conçue pour améliorer le fonctionnement des services publics, notamment ceux qui sont en charge de la gestion urbaine. Cette vertu du changement d'échelle, pour favoriser la « *rationalisation* » de l'action publique, est rappelée comme une évidence par tous ceux qui cherchent à la réformer. (JAGLIN, DORIER-APPRILL, 2002). Quelle nouvelle forme de gestion, en matière d'habitat, peut-on observer ? Deux « champs » d'action publique nous permettent de répondre à cette question : la gestion de la demande de logements locatifs sociaux et la gestion urbaine de proximité.

### **5.3.2 LA GESTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX : DES PRATIQUES DIFFERENCIÉES POUR UNE QUESTION TOUJOURS TRÈS SENSIBLE**

La question de l'attribution des logements sociaux est particulièrement sensible dans le contexte d'une demande très largement excédentaire par rapport à l'offre. La responsabilité de l'attribution des logements sociaux incombe aux bailleurs, mais par le biais d'une commission d'attribution dans laquelle siègent différents « *réservataires* ». En contrepartie des financements publics accordés, les préfetures disposent, dans chaque ensemble de logements construits, d'un contingent de 30 % de réservation. Les collectivités locales bénéficient d'un droit de l'ordre de 20 %, en fonction des garanties d'emprunt qu'elles octroient aux bailleurs. Les autres réservataires éventuels peuvent être la caisse d'allocation familiale, des comités interprofessionnels du logement ou encore des entreprises publiques ou privées qui ont participé au financement de l'opération. Le réservataire d'un logement dispose d'un droit de présentation de candidats qu'il soumet au bailleur, seul détenteur de la décision d'attribution. Les relations entre réservataire et bailleur sont toujours différentes, selon des rapports de force

propres à chaque territoire. Dans le cadre de la naissance des groupements intercommunaux, l'enjeu est celui de la mise en place d'une gestion harmonisée, voire partagée, de l'exercice du droit de réservation dont disposent les communes.

### **5.3.2.1 Dans le Mantois : un service mutualisé, une démarche harmonisée**

Pour les attributions de logements sociaux, le jeu d'acteurs s'est structuré à partir des acteurs de terrains. Au milieu des années 1990, les acteurs sociaux du terrain, face à l'ampleur des difficultés, se sont réunis au sein de la commission « PEDALOG » dédiée aux personnes en difficulté d'accès au logement : assistantes sociales, travailleurs sociaux et membres des services logement. Ils examinent les dossiers des ménages « à problèmes » pour trouver des solutions. A partir de cette collaboration des acteurs de terrain, est née une commission de coordination intercommunale avec les bailleurs et les communes. Cette commission de coordination a pour but de préparer les commissions d'attribution des logements sociaux. Elle a produit une « charte du logement » qui émet un certain nombre de principes et de règles pour coordonner les stratégies d'attribution. Dans l'intérêt du demandeur, lorsque ce dernier présente une fragilité économique et/ou sociale, l'attache avec le Mantois est considérée comme impérative dans la mesure où elle contribue à faciliter l'insertion du ménage. L'attache avec le Mantois est reconnue dès lors que l'une des trois attaches ci-dessous est vérifiée : une attache professionnelle, une attache familiale ou encore une attache résidentielle prolongée et continue. A la demande de l'un de ses membres, la commission de coordination peut, par exception, émettre un avis positif sur des demandes qui ne répondent pas à ces critères, mais présentent des justifications particulières. Cette coordination en matière de gestion des demandes de logements locatifs sociaux permet une prise en compte plus fine des équilibres sociaux et conduit à rejeter les demandeurs, qui, faute de trouver un logement dans le cœur de l'agglomération, se reporteraient sur sa périphérie.

Cette commission de coordination a inspiré une pratique intercommunale qui s'est concrétisée par le transfert à la communauté d'agglomération des services du logement chargés d'instruire les demandes et de préparer le travail des commissions d'attribution. Les élus municipaux n'ont pas délégué à la communauté le soin de les représenter dans ces commissions d'attribution, ils gardent la maîtrise des attributions relevant de leur domaine en tant que réservataires. Toutefois, l'ensemble est préparé par un service communautaire, en réalité issu d'un transfert presque intégral du service « logement » de la mairie de Mantes-la-Jolie vers la communauté d'agglomération. Principale commune de l'agglomération, elle était la seule à avoir un service exclusivement dédié à cette gestion des demandeurs de logement, et lors de la prise de la compétence communautaire, les personnels de Mantes-la-Jolie ont été transférés à la communauté d'agglomération.

Les maires restent décideurs pour l'attribution des logements qui relèvent de leurs contingents. Ceci est peu susceptible d'être remis en cause, notamment parce que les maires des petites communes, souvent réticents face à la construction de logements sociaux, s'y révéleraient farouchement opposés s'ils

ne pouvaient pas directement décider des attributions. Néanmoins, la communauté prend une part importante aux décisions : par une commission préalable et la rédaction d'une charte qui harmonise les pratiques ; par son service du logement et enfin, par sa capacité d'attribution sur son propre contingent. Ce contingent s'accroît à mesure que la communauté se porte garante et apporte une contribution financière pour les nouveaux programmes de logements locatifs sociaux.

### **5.3.2.2 Le Val de Bièvre et la Boucle de Seine : l'attribution, ressort majeur du pouvoir des maires**

Dans le Val de Bièvre et dans la Boucle de Seine, les groupements de communes ne disposent pas de service du logement : les communes ont conservé leurs propres services. Plusieurs raisons ont conduit à l'absence, non seulement d'un transfert de la capacité décisionnaire, mais également de la mutualisation d'un tel service. Dans le Val de Bièvre, tout d'abord, toutes les communes disposent d'une expertise propre, puisque, toutes importantes, elles ont une administration développée. Mais surtout, la question des attributions est très politique. Si toujours les mots sont feutrés et les allusions sibyllines, on comprend bien que les différents maires considèrent que le fait d'être décisionnaire en matière de réservation pour l'attribution de logements sociaux est un élément important de leur pouvoir. Cette capacité contribue à la reconnaissance que les habitants peuvent avoir envers eux. De plus, maires socialistes et communistes se suspectent mutuellement de privilégier, dans les attributions, si ce n'est les gens qui leur sont proches politiquement, du moins les catégories sociales qui leur sont sociologiquement les plus favorables. Aussi, apparaît-il très difficile de mutualiser même la seule gestion du fichier des demandeurs, puisque les élus ne sont pas certains que la méthodologie commune retenue pour choisir les futurs locataires soit celle qu'ils auraient souhaitée. Dans le cas de la Boucle de Seine, si l'on suspecte moins un usage clientéliste de la demande de logements sociaux, les maires sont farouchement défenseurs d'une plus grande maîtrise de leur attribution. Il s'agit même d'un objectif clairement exprimé dans le programme local de l'habitat approuvé en 2010 : « *les communes sont attentives à leur quota d'attribution. Elles ont des attentes, au regard du PLH, en termes d'augmentation de ces quotas* (CCBS, 2010, p. 28) ». Les maires contraints de devoir proposer une offre sociale nouvelle en raison des dispositions législatives sur la mixité sociale veulent se prémunir contre toute attribution non conforme à leur souhait.

### **5.3.3 VERS UNE GESTION URBAINE DE PROXIMITE INTERCOMMUNALE : CHRONIQUE D'UN ECHEC ANNONCE**

La « gestion urbaine de proximité » est une notion issue de la « la politique de la ville » qui s'est progressivement déployée au point de devenir une démarche de réorganisation des services publics locaux. Que signifie cette « gestion urbaine de proximité » ? Le constat a été fait que les difficultés de vie des quartiers populaires étaient non seulement le fait des difficultés sociales des habitants ou des problèmes de conceptions architecturales et urbaines des quartiers, mais aussi d'un déficit de gestion, par les bailleurs comme par les communes et leurs

groupements, des espaces communs dont ils avaient la charge. Dans ces conditions, une mutation des conceptions de l'ensemble des gestionnaires et aussi un changement des organisations, afin de « mettre à niveau » la gestion urbaine sont apparues comme des éléments importants pour améliorer la qualité de vie d'un quartier. La notion de « proximité » est déterminante puisque le but était souvent moins de renforcer le niveau de prestations, que de l'adapter aux circonstances des lieux (ALLEN, 2001). A partir de ce qui a été observé dans les quartiers populaires, les services de gestion des villes ont pris en compte les infinies particularités des différents lieux, et s'y sont adaptés. C'est là le moteur de l'adoption de la gestion urbaine de proximité hors des « quartiers sensibles ».

La naissance des communautés d'agglomération, par les transferts de personnels qu'elle implique, et les changements de mode de faire qu'elle permet, aurait pu constituer une occasion pour repenser l'organisation des services avec l'objectif d'une meilleure qualité de gestion. Dans les trois cas rencontrés, nous n'avons pas pu observer une telle dynamique. Les transferts de personnel de l'ensemble des services liés à la gestion urbaine de proximité (voirie, espace vert, déchets, etc.) ne sont pas d'abord réalisés en fonction des objectifs propres à ces compétences techniques, mais d'abord pour des raisons politiques ou fiscales. Lors de la définition de l'intérêt communautaire, les questions relatives aux modes d'organisation et aux métiers des services de gestion urbaine n'apparaissent que peu, en tout cas, leur transformation ne constitue jamais un objectif. L'élément majeur observé pour justifier les transferts de compétence est l'intégration fiscale qu'elle autorise : les arguments financiers sont déterminants. Dans le Mantois, comme dans la Boucle de Seine, toutes les voiries n'ont pas été transférées, seulement les plus importantes d'entre elles. Cette modalité de répartition des compétences reprend un mode de hiérarchisation classique des voiries qui attribue aux plus grandes mailles (Europe, Etat), les plus grandes voies et aux plus petites, les voies d'intérêt local. Toutefois, cette logique de répartition entre communes et intercommunalités n'obéit pas vraiment à une logique routière ou à une logique d'entretien des voies parce que, bien souvent, on peut observer comme cette répartition rend plus complexe le travail des équipes municipales et intercommunales, dont les périmètres d'intervention, difficilement compréhensibles, sont fragmentés. Dans le cas de Val de Bièvre, nous avons vu comment la question du fleurissement restait de compétence communale : c'est la partie la plus visible et la plus symbolique des prestations prises en charge par les services d'entretien et d'aménagement des espaces publics.

Si le développement de l'intercommunalité n'a pas été l'occasion de repenser les modes d'organisation des services, peut-être l'intercommunalité permet-elle néanmoins de mettre en œuvre des projets de gestion urbaine de proximité, là où elle apparaît la plus nécessaire, dans les quartiers populaires, notamment ceux qui connaissent des opérations de rénovation urbaine ? L'intercommunalité peut participer à mieux faire connaître cette démarche, à en organiser la mise en œuvre, voire à financer des postes de chargés de mission en charge d'animer de tels projets. Dans le cas du Mantois, la mise en œuvre d'un tel projet apparaît comme un des échecs du programme local de l'habitat des années 2002-2007 (SYNDICAT MIXTE DU MANTOIS, 2007). Néanmoins, le conseil communautaire a ensuite délibéré en 2006 pour créer un poste de chargé de mission, puis voté en 2007 la signature d'une convention-cadre pour la gestion urbaine de proximité. Il

ne s'agit toutefois que d'un poste créé « après coup » pour mieux coordonner l'action des services chargés de la gestion urbaine.

Les dispositions de la loi Chevènement de 1999 étaient principalement fiscales et juridiques. La question des personnels a été traitée plus tardivement par le législateur, en 2002. Cet « *impensé* » administratif de la réforme (GUERANGER, 2004), tout à fait illustratif de la manière dont est envisagée la mise en œuvre des politiques publiques en France, se retrouve à l'échelle locale. Si des expériences innovantes ont pu être menées à l'occasion de l'émergence des communautés d'agglomération (notamment avec le cas de Nantes, souvent cité), il n'en reste pas moins que l'occasion a rarement été saisie.

### **5.3.4 DES EFFETS SUR LA GESTION DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX ?**

Le développement de l'intercommunalité, selon le vœu du législateur, doit contribuer à mieux territorialiser les politiques de l'habitat. De nombreuses mesures visent à renforcer l'ancrage local des bailleurs sociaux. Néanmoins, si certaines dispositions vont en ce sens, d'autres tirent dans le sens inverse. Le développement de l'intercommunalité peut se traduire de trois manières pour les organismes de logements sociaux : par la création d'un office public de l'habitat communautaire, par une entrée dans les conseils d'administration des entreprises sociales de l'habitat, enfin par une réorganisation interne de l'action des organismes pour se caler sur la carte intercommunale.

#### **5.3.4.1 Vers des offices publics de l'habitat communautaires ?**

Comme les communes, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent avoir leur propre office public d'habitat. Ainsi doté d'un opérateur, la communauté dispose d'un outil efficace pour la mise en œuvre de sa politique d'habitat. Si Mantes-en-Yvelines s'en est doté. Les élus du Val de Bièvre ne veulent pas fusionner les différents offices publics communaux et intercommunaux municipaux. Dans la Boucle de Seine, les communes ne disposent pas d'office public d'habitat local et ne souhaitent pas en créer.

#### **Un office intercommunal de l'habitat dans le Mantois**

Par arrêté du préfet en date du 29 novembre 2004, l'office public d'habitation à loyer modéré de Mantes-la-Jolie a été transformé en office public d'aménagement et de construction et rattaché à la communauté d'agglomération. Trois motifs ont été avancés : le fait que le patrimoine de l'office public d'habitation à loyer modéré est réparti dans six communes de la communauté d'agglomération, le fait qu'il faut développer ce parc (prioritairement par le rachat d'éléments du patrimoine d'autres bailleurs) ; enfin dans la perspective de la disparition à terme de l'établissement public d'aménagement du Mantois et de la Seine-Aval, les collectivités doivent rester dotées d'un outil d'aménagement local (délibération du conseil communautaire du 10 juillet 2003). Le conseil d'administration est composé aux deux tiers de membres désignés par la communauté d'agglomération. Le président, Jean-Luc Santini, est membre du bureau communautaire délégué à l'Equilibre Social de l'Habitat de la communauté d'agglomération et adjoint à l'urbanisme de la Ville de Mantes-la-Jolie. Mantes-en-Yvelines Habitat gère environ 2000 logements, dont deux tiers situés sur Mantes-la-Jolie. Le patrimoine est réparti dans les

différents quartiers de la Ville mais le gros du patrimoine est situé au Val Fourré (874 logements). L'office intercommunal emploie 56 personnes, dont 20 au siège. Après une longue période de difficultés financières qui s'est soldée par une absence de constructions, l'office connaît une phase d'expansion avec un objectif de construction de 50 logements par an et 67 logements construits entre 2004 et 2008. Même si Mantes-en-Yvelines Habitat a réalisé quelques grandes opérations comme la réhabilitation de 456 logements dans le quartier des Aviateurs au Val Fourré en 2008, l'office public d'habitat s'est spécialisé dans le « sur-mesure ». Il permet notamment de développer l'offre en logements sociaux dans les communes rurales de la communauté d'agglomération qui en étaient exemptes par des programmes de petite envergure respectant leur caractère rural. Par exemple, c'est Mantes-en-Yvelines Habitat qui a conduit la réalisation des premiers logements sociaux (réhabilitation d'un corps de ferme en vue de la réalisation de 10 logements) du village de Guerville, commune soumise à la loi SRU.

### **L'absence d'office intercommunal dans le Val de Bièvre**

Si la mise en commun des services logements des communes posent problème, on peut aisément comprendre, *qu'a fortiori*, la fusion de différents offices publics d'habitat communaux de Cachan, du Kremlin-Bicêtre, de Villejuif et intercommunaux d'Arcueil-Gentilly ne soit pas à l'ordre du jour. L'Etat y incite pourtant fortement. Dans le porter à connaissance adressée aux élus avant l'élaboration du programme local de l'habitat, en 2005, il est indiqué que « *le programme local de l'habitat devra veiller à la mise en place d'une politique communautaire autour du logement social. Dans ces conditions, la question des opérateurs est posée, et, une réorganisation des différents OPHLM du territoire est à envisager (mutualisation de certaines fonctions et éventuellement fusion)* ». Les élus envisagent l'éventualité de la création d'un tel office intercommunal, dans la mesure où les offices municipaux sont de petite dimension et que cette petite taille rend délicate les financements de lourdes opérations de réhabilitation. Il s'agit toutefois d'une perspective à long terme non désirée par les élus locaux.

### **5.3.4.2 L'intercommunalité comme organisateur**

En 2003 la loi Borloo sur le renouvellement urbain a réorganisé les conditions de gouvernance des entreprises sociales de l'habitat. La spécificité d'opérateur privé à vocation sociale a été ainsi réaffirmée. L'article 48 de la loi Borloo a offert la possibilité aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale de participer au capital des entreprises sociales pour l'habitat et d'être représentées au sein de leur conseil d'administration. Par délibération du 18 mai 2005, la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines assure que « la communauté d'agglomération ne pourra répondre favorablement à chacune des sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré propriétaires de patrimoines dans l'agglomération. Au-delà de l'aspect légal, imposé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, ce nouveau mode de partenariat avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ne peut fonctionner que dans le cas d'un patrimoine représentatif et d'une implication locale forte de la part des sociétés anonymes

d'HLM. Il est également rappelé dans cette délibération que la CAMY « a été sollicitée par la quasi-totalité des bailleurs, mais [qu'elle] ne pourra prendre en compte que les demandes émanant des bailleurs ayant vocation à rester sur le Mantois et qui s'investissent dans le cadre du projet de territoire » comme c'est le cas pour la SOVAL ou le Logement Français. Aussi, la communauté d'agglomération a-t-elle pris des parts dans la société Logement Français, qui possède environ 10 % du parc social du Mantois ainsi qu'une action de la Société Coopération et Famille. La société répond aux critères définis « tant par le poids et la qualité du patrimoine d'agglomération que par la nature des projets de rénovation urbaine » (conseil communautaire du 28 septembre 2005).

Au sein des organismes de logements sociaux, cela a conduit à repenser la structure des antennes et agences en fonction des périmètres intercommunaux. Cependant, ces remboursements sont principalement le fait des plus importants bailleurs, par exemple Le *Logement français*, groupe qui compte près de 70 000 logements sociaux en Ile-de-France.

Toutefois, alors même que le législateur institue des mécanismes visant à mieux associer les collectivités locales au devenir des organismes de logements sociaux, certains bailleurs ont des stratégies financières très déstabilisantes pour les collectivités locales. Icade patrimoine, anciennement SCIC, filiale de la Caisse des dépôts, avait un parc « quasi-social » (parce qu'à loyer modéré mais non conventionné « HLM ») qui regroupait 2800 logements sur le territoire de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre. Près de 80 % du parc est passé au parc privé, 20 % a été acquis par l'office public d'habitat du Val-de-Marne. Cette stratégie financière montre bien comment le parc d'habitat social peut être soumis à des pressions contradictoires, puisque le principal actionnaire d'Icade, l'Etat, a autorisé une telle vente, permettant ainsi une substantielle rémunération des actionnaires du groupe, soit l'Etat et divers investisseurs, quitte à déstabiliser fortement les politiques locales de l'habitat.

### **Une coordination entre bailleurs à l'échelle de l'agglomération**

Dans le Mantois, a été créée en 2000 une association de bailleurs (association des bailleurs sociaux du Mantois, ABSM). Cette association sans personnel permanent constitue pour les bailleurs un lieu d'échanges, à l'initiative d'études thématiques à l'échelle du territoire. Des échanges sont organisés sur les thèmes de l'habitat, de la gestion urbaine de proximité, de la rénovation urbaine, de la chaufferie du Val Fourré ou encore de la tranquillité publique. Ce dispositif permet en outre aux collectivités locales d'associer les bailleurs sociaux à travers un interlocuteur unique, notamment lors de l'élaboration des documents de planification.

#### **5.3.4.3 Une territorialisation accrue ?**

Le développement de l'intercommunalité ne concerne que de manière indirecte le monde HLM. Toutefois, alors même que le droit des sols dépend des communes, que le financement des programmes de logements sociaux dépend de plus en plus fortement des initiatives des élus locaux et que la résolution de nombreux problèmes de gestion quotidienne des ensembles d'habitat social passent par une articulation forte avec les services des communes et de leurs groupements, il

apparaît clair que les organismes de logements sociaux travaillent de plus en plus étroitement avec les collectivités locales. Toutefois, même s'il existe une forme de « *dépendance locale* » des organismes de logements sociaux, leur autonomie de gestion et les multiples réorganisations actuelles dans le domaine des entreprises sociales de l'habitat donnent un caractère peu lisible aux réorganisations en cours.

#### 5.4 PREVOIR ET PROGRAMMER

Les établissements publics de coopération intercommunale ont été conçus pour être des territoires de gestion, mais aussi, selon le vocabulaire administratif consacré, des « *territoires de projet* ». En effet, il s'agit, dans l'esprit du législateur, de transférer progressivement depuis la commune vers l'échelon intercommunal, l'élaboration de l'ensemble des documents de planification et de programmation des investissements publics. En effet, les communes, par leur échelle, sont considérées comme peu adaptées pour élaborer des stratégies territoriales, notamment en matière d'habitat. Le « *biais* » communal, voire leur égoïsme supposé, conduisent à mettre en avant l'intercommunalité comme échelon nécessaire pour une prise de décision à la fois plus « *rationnelle* », parce que plus adaptée aux échelles des bassins de vie, et plus « *solidaire* », par la prise en compte des différents profils sociaux des communes. Pour s'assurer de la réalité de cette élaboration intercommunale, le législateur a créé un outil, le programme local de l'habitat.

Les outils utiles aux exercices de prospective territoriale sont nombreux : on peut citer, dans le champ de l'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, dans celui des déplacements, les plans de déplacements urbains. Dans certains cas, la multiplicité des documents et leur élaboration successive permettent de parler de « *planification en continu* » (HERNANDEZ, 2003). Dans les communautés étudiées, le programme local de l'habitat a une importance toute particulière parce qu'il est un des rares documents de stratégie territoriale effectivement réalisés. La communauté d'agglomération du Val de Bièvre a lancé des études pour l'établissement d'un plan local de déplacements, mais ce dernier n'est toujours pas terminé. De même, si la réalisation d'un schéma de cohérence territoriale a été envisagée, cette idée a été abandonnée. Les élus craignent que ce document ne conduise qu'à créer des contraintes supplémentaires, notamment dans le domaine du foncier, alors que nous avons vu combien les élus municipaux étaient attachés à préserver leur autonomie dans ce domaine. Dans la Boucle de Seine, un plan local de déplacements est à l'étude, mais son élaboration est longue. En matière de droit des sols, les documents sont plus nombreux, puisque nous avons vu comment la communauté s'était construite autour de la volonté de préserver le caractère agricole de la Plaine de Montesson. Aussi, les élus ont-ils élaboré deux schémas directeurs successifs et, en 2006, un Livre Blanc sur le devenir du territoire. Dans le Mantois, les élus manifestent une prédilection plus grande pour les documents de nature peu contraignante et pour les écrits qui expriment une vision, plutôt que pour les documents qui créent des normes. Les élus du Mantois, du district puis de la communauté d'agglomération, ont ainsi, avec différents partenaires publics, réalisé des projets « *Mantes-en-Yvelines* ». Deux conventions entre les différents partenaires ont été mises en place en 1996 puis en 2000. Ces différents documents ne sont pas des instruments de

programmation des investissements publics en tant que tels, mais plutôt des outils qui fixent le cadre stratégique de la politique locale. Pour aider à définir le projet d'aménagement du Mantois, certains ont milité pour la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale. La communauté d'agglomération a, un temps, soutenu le projet de réaliser un schéma de cohérence territoriale, sur un périmètre large, de 59 communes. Le conseil communautaire a approuvé un tel choix en juillet 2004. La commune de Limay a émis un avis défavorable, préférant un périmètre plus large, de 79 communes, qui regroupe l'ensemble des communes de Seine Aval. Pourquoi la communauté d'agglomération a-t-elle souhaité s'associer à d'autres groupements de communes pour réaliser un schéma de cohérence territoriale ? La délibération du conseil communautaire du 18 mai 2005 dit qu' : « *il est apparu largement évident qu'un tel document pourrait constituer un outil de négociation précieux auprès des instances régionales dans le cadre de l'actuelle révision du schéma directeur de la région Ile-de-France* ». La réalisation d'un tel document paraît plus un outil pour imposer ses vues à la Région que pour contraindre les communes à mieux coordonner leurs politiques foncières. Avec cet objectif, le projet d'établir un schéma de cohérence territoriale avait peu d'appui. Si l'agence d'urbanisme Seine-Aval souhaite sa réalisation, l'établissement public d'aménagement du Mantois Seine-Aval s'y montre moins favorable. L'aménageur ne souhaite pas brider les opportunités de développement par un document trop normatif. Gouverner par plan ou gouverner par projets : les aménageurs militent pour la deuxième solution. Cette dernière solution emporte finalement l'assentiment des élus, peu désireux de s'engager dans une bataille sur le périmètre puis une longue procédure, alors même que le schéma directeur régional en cours de préparation ne semble pas comporter d'éléments qui s'opposent fortement à leurs projets. Dans ce contexte où ce n'est pas le trop-plein, mais plutôt le faible nombre de documents à portée territoriale et à caractère prospectif qui apparaît, le programme local de l'habitat, dont l'élaboration est rendue obligatoire par le législateur, revêt un caractère d'autant plus important pour cerner la nature des engagements intercommunaux.

Pour présenter les politiques de l'habitat, nous ne ferons pas une analyse détaillée de l'ensemble des dispositions des programmes locaux de l'habitat, mais nous présenterons ces documents en deux temps. Dans un premier temps, nous exposerons le projet territorial que celui exprime ou révèle. Dans un second temps, nous verrons comment le programme local de l'habitat est utilisé en fonction de cet objectif. Cela nous permettra de mesurer l'apport de l'élaboration intercommunale d'une telle politique d'habitat.

#### **5.4.1 LA BOUCLE DE SEINE : ARGUMENTAIRES RENOUVELES, STRATEGIES INCHANGEES**

##### **5.4.1.1 Le projet territorial**

Quel est le projet territorial des communes de la Boucle de Seine ? Ce projet est assez simple et consiste à allier trois ambitions. La première est de préserver, comme nous l'avons vu, le caractère agricole de la plaine de Montesson. La deuxième est de ne pas densifier trop fortement les quartiers résidentiels. La troisième ambition est de répondre à la demande sociale qui s'exprime sur le

territoire, mais sans compromettre les équilibres sociaux existants. Autrement dit, l'amélioration des conditions de logements des populations défavorisées de la Boucle ne doit pas conduire à modifier sensiblement la composition sociale du territoire, donc à attirer des populations pauvres extérieures au territoire.

Cette stratégie est ancienne (LECHEVIN, BOYER, 1992). En effet, la protection de la Plaine de Montesson est depuis longtemps défendue par les élus. La vocation encore agricole de cet espace est liée, paradoxalement, à la volonté initiale de l'Etat d'une urbanisation d'ensemble. Dès 1934, dans le plan Prost, il est prévu de mettre en réserve la plaine pour une urbanisation future. Le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de 1960 confirme cette vocation en définissant la zone qui englobe la plaine comme « *pouvant faire l'objet d'un aménagement d'ensemble à caractère régional* ». Contre l'avis de la commune de Montesson, principalement concernée par les espaces agricoles, une zone d'aménagement différé est créée en 1964, sans projet précis d'urbanisation. Ce n'est finalement pas l'établissement public d'aménagement de la Défense, mais l'agence foncière et technique de la Région Parisienne (AFTRP) qui bénéficie du droit de préemption, l'année même, 1965, où le schéma directeur confirme la volonté de l'Etat d'urbaniser la plaine. Si l'on excepte un gigantesque hypermarché et l'opération d'aménagement « Chatou-Plateau », la zone réservée reste vierge d'urbanisation. Le schéma directeur de 1976, sans prôner une protection intégrale, justifie également la zone d'aménagement différé au nom de la préservation de l'agriculture. Le tournant est pris en 1984 quand le Conseil Régional institue une « *réserve foncière d'intérêt régional à vocation agricole* ».

Ainsi, par l'absence de concrétisation d'opérations pourtant planifiées, la plaine se retrouve non urbanisée au cours des années 1980. Les projets les plus divers ont pourtant été envisagés, comme un gigantesque cimetière, un aéroport, une université, une ville nouvelle de 100 000 habitants, le passage de l'aérotrain qui devait relier la Défense à Cergy, etc. En effet, sur cette plaine, située dans le prolongement de la « *voie triomphale* », qui va depuis Le Louvre jusqu'à la Défense, en passant par les Champs-Élysées, il paraissait particulièrement important de développer des projets ambitieux et symboliques.

L'existence de cette vaste plaine agricole aux Portes de Paris suscite de nombreux projets, notamment quand les besoins en logement sont importants. Pierre Méhaignerie, alors ministre du Logement, propose en 1988 de réaliser 5000 puis 25 000 logements dans la plaine. Les élus s'y opposent vivement, notamment le maire du Vésinet qui dit souhaiter une urbanisation moins dense et plus haut de gamme. Lors de l'élaboration du SDRIF qui allait être approuvé en 1994, il apparaît que « *la Plaine de Montesson offre les opportunités foncières qui manquent à la Défense* ». Néanmoins, les élus locaux se sont mobilisés, comme nous l'avons vu, à travers l'élaboration d'un schéma directeur et ont convaincu de la nécessité de conserver le caractère agricole de la Plaine.

#### **5.4.1.2 Contenir le développement résidentiel**

Aujourd'hui, l'objectif des élus locaux est toujours le même : convaincre de la nécessité de ne pas urbaniser la plaine, tout en veillant à ce que les besoins en logement ne conduisent pas à une densification excessive des territoires déjà urbanisés. La menace d'une urbanisation de la plaine semble s'éloigner,

notamment au regard du nouveau schéma directeur régional. La volonté de développer une agriculture de proximité et donc des « circuits courts » pour l'approvisionnement de la région parisienne, renforce les arguments traditionnels en faveur du maintien de cette enclave agricole. Néanmoins, la densification est crainte. Quels sont les arguments avancés pour ne pas trop construire de logements dans la Boucle ? Deux types d'arguments sont invoqués : les problèmes de déplacements et les déséquilibres entre le nombre d'actifs et le nombre d'emplois.

En matière de déplacements, et c'est un des premiers points développés dans le programme local de l'habitat, les difficultés actuelles doivent conduire à ne pas ajouter une demande nouvelle par un apport substantiel de population. Les axes routiers sont saturés et seuls cinq ponts, deux à l'ouest, deux à l'Est et un au sud, permettent la circulation vers le territoire. Par ailleurs, si l'autoroute A14 traverse le territoire, l'absence d'échangeurs ne permet pas d'améliorer l'accessibilité routière. En matière de transports en commun, le territoire est desservi par deux branches du RER A, celle de Saint-Germain en Laye au sud, celle de Poissy-Cergy au nord. Le niveau de saturation de cette infrastructure est connu. Notons que si ces différents éléments sont réels, les élus locaux ne défendent pas de projets d'infrastructures nouvelles en transports collectifs qui permettraient d'améliorer la situation (par exemple à travers la création d'une ligne de tramway interne à la Boucle reliant les deux branches du RER). Par ailleurs, le PLH n'étudie pas précisément les opportunités nouvelles créées, au nord du territoire, par l'ouverture prochaine de la Grande Ceinture nord au trafic de voyageurs, entre Sartrouville et Noisy-le-Sec, et par la future desserte de Bezons en tramway. Bref, si les transports constituent un verrou au développement résidentiel, il est difficile de trouver des propositions fortes en matière d'amélioration de la desserte en transport collectif.

Le second argument en matière de en faveur de la modération du développement résidentiel est le déséquilibre fort entre le nombre d'actifs et le nombre d'emplois dans la Boucle de Montesson. Cette situation n'est guère étonnante en raison de la vocation historique de banlieue résidentielle cossue des communes du sud de la Boucle. Faut-il pour autant évaluer l'adéquation entre l'offre résidentielle et les emplois à cette seule échelle intercommunale quand on sait l'intégration du marché de l'emploi au cœur de l'Île-de-France ?

Ces différents éléments conduisent à des perspectives de développement modeste dans le PLH prévu pour la période 2010-2015. Le PLH prévoit une offre nouvelle de logements d'environ 3800 logements. Le chiffre avancé est de 4271 logements, mais il intègre la reconstitution de l'offre de logements sociaux par suite de l'opération de rénovation urbaine de Sartrouville, soit 471 logements. Il est prévu de construire un nombre de logements égal, chaque année, à environ 0,91 % du nombre de logements existants dans la Boucle. Cette programmation est inférieure à la production moyenne souhaitée par la Région (60 000 nouveaux logements par an, soit un rythme de construction égal, chaque année, à 1,1 % du parc à l'échelle régionale) et, *a fortiori*, par l'Etat (70 000 logements nouveaux par an, soit 1,2 % par an). Cette production nouvelle relativement faible, au regard des objectifs régionaux et nationaux, s'opère pourtant dans un territoire urbanisé assez peu c'est-à-dire un territoire prioritaire au regard des objectifs de densification de l'agglomération. Par ailleurs, la majeure partie des logements doit être réalisée entre 2013 et 2015, et on peut craindre que le

report de ces constructions au cours de la deuxième période triennale du programme local de l'habitat ne conduise à quelques retards, et donc, à une réalisation effective moindre.

#### **5.4.1.3 Une application minimale de l'objectif de mixité sociale**

La production programmée de logements locatifs sociaux est de 1479 logements. Ce chiffre, qui permet d'afficher l'objectif d'une production nouvelle de logements constituée, à près de 35 %, de logements sociaux, est relativement trompeur, dans la mesure où 471 logements sociaux ne constituent pas une offre nouvelle, mais seulement la reconstitution des logements sociaux démolis dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine de Sartrouville. Le nombre de logements sociaux nouveaux, soit 1008, correspond au nombre de logements sociaux dont la construction est rendue obligatoire par la loi Solidarité et renouvellement urbains. La loi SRU a prévu que, pour atteindre le seuil de 20 % de logements locatifs sociaux, les communes devaient produire, par période triennale, des logements sociaux en nombre suffisant pour réaliser un minimum de 15 % du nombre de logements locatifs sociaux manquant. Les chiffres fournis par la Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture indiquent un objectif triennal de 551 logements entre 2005 et 2007, de 510 logements entre 2008 et 2010. En proposant de produire 1008 logements locatifs sociaux en six ans, soit deux périodes triennales, il est aisé de comprendre que la communauté de communes ne fait qu'appliquer la loi.

Par ailleurs, il est intéressant de noter comment le PLH cherche à amoindrir les effets redoutés de cette loi. Les logements sociaux produits au cours de la décennie 2000 – 2010 étaient principalement des « PLS ». Il existe en effet une gamme de logements sociaux qui diffèrent, en amont, par l'aide initiale apportée par l'Etat, avec des prêts aux intérêts plus ou moins élevés, et, en aval, par les plafonds de loyers. Les logements construits avec des « prêts locatifs sociaux » (PLS) ont des loyers plafonnés à environ 12 euros du m<sup>2</sup>, ceux qui sont financés avec des « prêts locatifs à usage social » (PLUS), des loyers plafonnés à environ 6 euros du m<sup>2</sup>, enfin, ceux qui sont réalisés avec des « prêts locatifs aidés – intégration » (PLAI), des loyers plafonnés à environ 4 euros du m<sup>2</sup>. Contraint par le législateur à préciser et à diversifier l'offre en logements locatifs sociaux, le PLH 2010-2015 prévoit la réalisation d'au moins 15 % de « PLAI » et 60 % de « PLUS ». Toutefois, l'offre, par sa typologie, révèle une stratégie pour sélectionner les attributaires de logements sociaux. Dans le diagnostic du PLH, il est précisé que l'offre nouvelle de logements sociaux est principalement conçue au regard de la demande locale. Cette demande locale émane principalement de salariés et « *la composition familiale des demandeurs indique une forte proportion de couples sans enfants et de familles monoparentales* ». Il suit de cette analyse que « *les demandes sont orientées majoritairement vers des logements de type T2 et T3, puis sur les 4 pièces* » (CCBS, PLH, 2010, p. 46). Il est possible de faire deux remarques au sujet de cette méthode de programmation de logements locatifs sociaux. Tout d'abord, en privilégiant la demande locale, elle n'analyse pas la place nouvelle que pourrait avoir la Boucle dans les parcours résidentiels franciliens. De plus, elle méconnaît le besoin de grands logements (à cinq ou six pièces) accessibles aux familles nombreuses à revenu faible ou modéré. Pourquoi ? Est-ce que parce que beaucoup de familles nombreuses franciliennes sont originaires d'Afrique sub-saharienne ? Il n'est pas

possible d'affirmer que la programmation prévue conduise délibérément à limiter l'accès de ce type de familles aux logements sociaux de la Boucle, toutefois, on peut remarquer que l'offre nouvelle proposée ne répond pas aux attentes des familles nombreuses franciliennes à faibles ressources.

Au final, à quoi a servi l'élaboration du programme local de l'habitat sinon à la mise en adéquation d'une stratégie territoriale inchangée avec les exigences nouvelles du législateur en matière de mixité sociale?

## **5.4.2 LE MANTOIS : L'HABITAT AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE**

### **5.4.2.1 Un projet territorial construit avec l'Etat**

Les difficultés économiques et sociales du Mantois ont conduit à l'élaboration progressive d'un projet partagé entre les différents élus locaux du territoire. Certes, des rivalités ont existé et existent entre élus de droite et de gauche et, au sein de la droite locale, les tensions sont quelquefois vives, notamment entre Dominique Braye et Pierre Bédier. Néanmoins, quelques objectifs communs ont fait l'objet d'un consensus progressif :

- à l'échelle de l'agglomération, il convient d'attirer une population moyenne ou aisée, pour casser la dynamique de paupérisation. Cette ambition est également jugée comme un préalable indispensable pour retrouver une attractivité économique. Cela conduit à attirer les investisseurs immobiliers, à faire revenir les promoteurs. Cette orientation se traduit également par la création d'une offre adaptée aux attentes des classes moyennes, qui ont tendance à privilégier les petites communes rurales ou périurbaines proches ;
- à l'intérieur de l'agglomération, il s'agit de mieux répartir l'offre de logements locatifs sociaux. Si quelques communes de la communauté d'agglomération, nous le verrons, sont toujours réticentes vis-à-vis d'un tel objectif, les communes du pôle urbain (Mantes-la-Ville, Mantes-la-Jolie, Magnanville, Rosny-sur-Seine et Buchelay) partagent cette ambition. Or, comme le souligne Françoise Descamps-Crosnier, maire de Rosny-sur-Seine, *« étant donné leur poids démographique, c'est l'entente entre ces communes qui est l'essentiel en matière de politique d'habitat et de transformation territoriale du Mantois »*. La gravité de la situation sociale dans le Mantois a conduit l'ensemble des communes à progressivement prendre conscience de la nécessité d'une telle coopération. L'évolution des prises de position de Dominique Braye à ce sujet est d'ailleurs tout à fait intéressante. En tant que parlementaire, il s'était vigoureusement opposé en 2000 à l'obligation de mixité sociale, en proposant divers amendements qui visaient à restreindre le champ d'application de ces mesures (Par exemple, séance du 9 mai 2000 du Sénat). Or, aujourd'hui, dans sa commune, Buchelay, l'effort de production de logements locatifs sociaux dépasse assez largement les obligations légales, afin de contribuer à une distribution plus harmonieuse du logement social au sein de l'agglomération.

L'Etat participe à cette politique locale, à travers les différents dispositifs successifs de la politique de la Ville. Avec le Conseil Général des Yvelines, il a été associé à des réflexions pour mieux coordonner les investissements publics, à

travers les projets « Mantes-en-Yvelines » de 1996 et 2000. Toutefois, à partir de 2006, il a été décidé de donner un caractère plus affirmé à ce projet partagé. L'Etat a décidé, lors du conseil interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006, la création en Seine-Aval d'une opération d'intérêt national. Un protocole a été signé en 2007 entre l'Etat et toutes les collectivités territoriales du périmètre pour déterminer les actions à mettre en œuvre. Le constat est fait qu' « *à la différence des villes nouvelles* », l'ambition de l'opération d'intérêt national Seine Aval n'est pas d'inventer une « *nouvelle ville mais de réinventer un territoire déjà structuré et de le rassembler autour d'un projet fédérateur* ». Le périmètre dépasse le seul Mantois, pour englober 51 communes, dont Les Mureaux et Chanteloup-les-Vignes.

L'opération d'intérêt national comprend deux éléments : une coordination des investissements publics et une organisation spécifique pour le développement du territoire, à travers un droit de l'urbanisme particulier et un appui technique renforcé.

Pour l'opération d'intérêt national, les acteurs ont prévu de financer des projets dans les domaines des transports et de l'enseignement supérieur. Pour les transports, les financements sont principalement dédiés à l'amélioration du réseau routier (nouvel échangeur sur l'A13, amélioration des franchissements routiers de la Seine). Dans le cadre de l'opération, le département s'engage sur la réalisation de deux nouvelles infrastructures : la liaison Seine-Aval Saint-Quentin en Yvelines entre l'A13 et la RN 12 et la liaison entre Epône et Cergy. La réalisation de ces deux éléments d'une future « quatrième rocade routière » francilienne, après le périphérique, l'A86 et l'A104 dite « Francilienne » rencontre une assez forte opposition de la part des agriculteurs et des défenseurs de l'environnement. En matière de transports collectifs, les projets sont moins importants, du moins à moyen terme. La capacité de la ligne Mantes-Paris est actuellement de 14 trains par heure. L'objectif est de faire passer cette capacité à 16 trains par heure à l'horizon 2015. Cette amélioration permettra de profiter du prolongement envisagé de la ligne de RER E dite EOLE, actuellement terminus à Saint-Lazare, prolongée vers la Défense à l'horizon 2015, puis interconnectée avec les actuelles dessertes de banlieue en direction de Mantes. Pour l'enseignement supérieur, l'Etat et la Région ont réservé 16 millions d'euros pour le financement de la deuxième tranche du pôle universitaire technologique.

Outre cette coordination des investissements, l'opération d'intérêt national comprend un important volet en termes d'aménagement. Dans le périmètre juridique de l'opération d'intérêt national, la délivrance des permis de construire, d'aménager et de lotir relève juridiquement de l'Etat. La définition du droit des sols à travers les plans locaux d'urbanisme relève de la compétence des communes. Lorsqu'elles décident de le faire évoluer, l'Etat se charge de veiller à la prise en compte des objectifs de l'opération d'intérêt national et se révèle ainsi garant du respect des objectifs et des projets approuvés conjointement par les partenaires. En particulier si une opération a été décidée par les instances de l'opération nationale, l'Etat veillera à ce que le document d'urbanisme en permette la réalisation. Au final et comme il est expliqué dans le protocole d'accord de l'opération d'intérêt national, publié par l'établissement public d'aménagement du Mantois et de la Seine-Aval : « *l'assemblage des règles juridiques du droit de l'urbanisme et des principes de gouvernance de l'OIN conduit à ce que toute décision importante nécessite l'accord des parties*

*prenantes de l'OIN, garantie d'un projet partagé. En particulier, aucune opération ne pourra être engagée sur le territoire d'une commune contre la volonté de celle-ci ».*

Au-delà de cette singularité juridique, l'aménagement est facilité par le financement de différentes structures. Le département aide à la politique foncière à travers l'action de l'établissement public foncier des Yvelines. Sa mission est d'aider à réaliser des diagnostics fonciers (repérage des terrains mutables, analyses prospectives) mais aussi d'acquérir et de réaliser le portage foncier, pendant une durée maximale de cinq ans, des terrains sur lesquels des opérations d'aménagement sont prévues. Pour réaliser les opérations d'aménagement, l'établissement public d'aménagement de Seine-Aval créé en 1996, peut assurer l'ingénierie nécessaire. La direction du projet est confiée à cet établissement public d'aménagement.

Par cette opération d'intérêt national, il s'agit de faciliter la mutation du territoire grâce à des investissements mieux coordonnés et grâce à la présence d'une ingénierie adaptée, tant pour la gestion foncière que pour l'aménagement. Toutefois, les objectifs restent relativement flous. Par exemple, en matière d'habitat, alors que la production est d'environ 1000 logements en 2007 et 1800 en 2008, l'objectif est d'arriver à la production de 2500 logements à partir de 2010. Toutefois, la répartition géographique de cette production au sein des 51 communes du territoire n'est pas précisée. Pourquoi ce flou ? Le constat est fait que l'ensemble des acteurs principaux souhaite agir dans le même sens et qu'il convient de ne pas brusquer quelques-uns au risque de faire échouer la démarche collective. Il s'agit aussi d'être prudent par rapport à des objectifs trop ambitieux, notamment au regard de la conjoncture économique et des difficultés d'attractivité propre à ce territoire. Toutefois, on peut noter également qu'il s'agit d'une des limites de cette manière très consensuelle de bâtir le projet : elle permet de se saisir de toutes les opportunités d'aménagement possibles, non de fixer des objectifs quantitatifs partagés.

#### **5.4.2.2 Le PLH, volet habitat du projet territorial**

Dans le territoire du Mantois, le projet territorial est d'abord dicté par la nécessité de redévelopper le territoire, après une profonde désindustrialisation, qui s'est traduite par la paupérisation de certains quartiers. Lors du premier programme local de l'habitat, réalisé pour la période 2002-2007, les objectifs de la communauté sont clairs : relance de la construction grâce à une attractivité renouvelée auprès des promoteurs privés, développement plus compact de l'agglomération et enfin, rénovation des quartiers d'habitat social. Ces objectifs sont les objectifs initiaux de la communauté d'agglomération. D'une certaine manière, leur énonciation était déjà présente dans le pacte fondateur entre les différentes communes, au moment où elles ont choisi de transformer le district en communauté d'agglomération. Comment ces objectifs se traduisent-ils concrètement ?

L'agglomération s'est lancée dans une démarche bâtitrice, qui, quand elle a été décidée, n'était pas en phase avec la conjoncture. L'objectif initial du PLH 2002-2007 de 2700 constructions neuves a été atteint, et même légèrement dépassé avec 1910 logements collectifs privés, 601 maisons individuelles et 431 logements sociaux. Cet objectif de relance de la construction privée a été atteint

notamment par une attractivité forte de l'agglomération auprès des investisseurs, attirés par les défiscalisations de type « *De Robien* ». De nombreux logements financés de cette manière trouvent difficilement preneurs aujourd'hui, parce que les loyers proposés sont élevés.



*A proximité du centre-ville de Mantes-la-Jolie, un vaste espace de 13,5 hectares autrefois occupés par des établissements industriels a constitué une opportunité de renouvellement urbain majeur pour le développement du Mantois. Alors que plus de 1200 logements sont prévus dans la zone d'aménagement concerté des Bords de Seine, de nombreux promoteurs y ont investi, notamment les plus grands promoteurs nationaux, Icade, Nexity, Bouygues. Un nombre important de logements a été acquis par des particuliers afin de les louer, sur incitation du dispositif de défiscalisation « *De Robien* ».*

Un développement plus compact de l'urbanisation a été promu. La révision des plans locaux d'urbanisme s'est faite de manière homogène pour l'ensemble des communes. Dans les plans locaux d'urbanisme, près de 30 hectares pour les espaces centraux et près de 126,5 hectares pour les espaces péricentraux ont été classés dans des zones où les possibilités de densification étaient fortes. L'évolution la plus significative concerne la ville de Mantes-la-Ville avec la création d'une vaste zone du plan local d'urbanisme qui renforce sa vocation de péricentre. Une densification effective s'est réalisée puisque 88 % des opérations de 2002-2007 ont été faites sur des terrains en renouvellement urbain.

Les opérations de démolition-reconstruction modifient l'aspect des quartiers populaires, comme celui du Val Fourré. Des interventions sur le parc privé sont également prévues. Le centre de Mantes-la-Jolie a été ainsi été progressivement

requalifié depuis la fin des années 1990, surtout grâce à des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

L'objectif d'une diminution de la part du logement social est poursuivi. On remarque que le taux de logement social visé à terme n'est pas retenu par rapport à des besoins réellement quantifiés, mais par rapport à ce qui est considéré comme un « bon taux » au regard des autres territoires. Pourtant, la demande est toujours très forte. En 2007, on note environ 3000 demandes pour 1200 attributions par an. De plus, les relogements, qui ne représentent que 10 % des attributions, rentrent en concurrence avec les nouvelles attributions. L'agence d'urbanisme propose un développement modéré de l'accession sociale à la propriété, pour créer une offre nouvelle.

Les objectifs du programme local de l'habitat 2009-2014 sont dans la continuité du précédent. Ces objectifs sont :

- poursuivre les actions engagées entre 2002 et 2007 ;
- poursuivre la logique d'un programme local de l'habitat conçu comme le volet habitat du projet de territoire ;
- engager les nouvelles actions rendues nécessaires par le développement du territoire.

A partir de ces objectifs, sont définies cinq orientations stratégiques :

- inscrire la communauté d'agglomération dans la dynamique de l'opération d'intérêt national (équilibre entre activités et logement) ;
- programmer une offre de logements, qui vise à lutter « *contre la ségrégation socio-spatiale* » ;
- promouvoir le développement durable dans la politique de l'habitat « *ce qui répond aussi à des objectifs sociaux* » ;
- maintenir la politique de rénovation et de stabilisation du parc social engagée ;
- doter les communes de la communauté d'agglomération « *des outils nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat, de façon à disposer des moyens de l'action publique et de transformer les perspectives ainsi affichées en réalité concrète* ».

#### **5.4.2.3 La solidarité territoriale à l'épreuve de la mixité sociale**

Cinq communes du syndicat mixte du Mantois sont soumises aux obligations de la loi SRU de construire des logements sociaux. Il s'agit de Buchelay, Guerville, Follainville-Dennemont, Porcheville et Rosny-sur-Seine. La loi sur le logement opposable de 2007 a étendu l'obligation des 20% de logements sociaux aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France. La loi modifie ainsi l'agglomération de référence, qui n'est plus l'agglomération « géographique » de Paris, mais l'agglomération institutionnelle que forme l'établissement public de coopération intercommunale.

Ces dispositions étendent le champ d'application de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains aux communes de Guerville et de Rosny-sur-Seine.

Le tableau met en exergue le dépassement proposé dans le PLH des obligations de la loi Solidarité et renouvellement urbains en matière de logements sociaux pour les communes de Porcheville, Buchelay, Follainville-Dennemont, et Rosny-sur-Seine. Guerville se situe juste au niveau exigé puisque la commune prévoit de construire 46 logements en six, pour répondre à deux périodes triennales au cours desquelles elle doit construire 23 logements. Un développement modéré de l'offre locative sociale dans les communes qui ne sont pas soumises aux obligations de la SRU (moins de 1500 habitants) est notable. Deux communes cependant ont tenté de s'opposer à ces dispositions du PLH. Lors de la délibération du conseil communautaire du 17 mars 2009, les élus de Guerville et de Porcheville s'abstiennent sur l'arrêt du programme local de l'habitant, à cause, en particulier, des objectifs de production. Lors des délibérations des conseils municipaux, sept délibèrent en faveur du programme local de l'habitat sans émettre de remarques, et Porcheville émet un avis défavorable sans émettre de remarques. La commune de Guerville émet un avis favorable assorti de remarques.

Cette situation conduit à deux observations. La première est que, de la même manière que dans la Boucle de Seine, un certain nombre de communes ne se lance dans la réalisation de logements que de manière contrainte et n'applique que la lettre, et non l'esprit, des dispositions relatives à la mixité sociale. Toutefois, dans le cas du Mantois, force est de constater que cette situation ne concerne pas l'ensemble des communes soumises à la loi SRU, notamment les communes incluses dans le pôle urbain comme Buchelay et Rosny-sur-Seine. On peut donc noter à ce propos un effet de l'intercommunalité qui dépasse la simple adaptation locale des exigences nationales. C'est, en effet, l'indice d'une réflexion véritablement intercommunale sur le devenir de la politique d'habitat.

Nombre de logements locatifs sociaux à construire par les communes  
soumises à la loi SRU dans le porter à connaissance de l'Etat d'août 2007

	Nombre de résidences principales au 1 <sup>er</sup> janvier 2006 (selon la DGI)	Nombre de logements sociaux	Nombre de logements sociaux à construire pour atteindre le seuil de 20 %
Buchelay	738	51	96
Follainville-Dennemont	654	23	107
Guerville	712	0	142
Porcheville	818	85	78
Rosny-sur-Seine	1733	85	262

Répartition de la production de logements locatifs sociaux dans le programme local de l'habitat  
approuvé par la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines en décembre 2009

	Objectifs de constructions neuves sur les six ans du PLHI 2009-2015	Nombre de logements locatifs sociaux dans les six ans du PLHI 2009-2015	Dont PLAI (de 15 à 20 %)	Obligation triennale liée à la loi SRU entre 2008 et 2010
Buchelay	118	63	9 à 10	14
Drocourt	13	2	0	
Follainville-Dennemont	220	77	12	16
Guerville	87	46	7	23
Magnanville	226	40	6	
Mantes-la-Jolie	1837	325	49 à 52	
Mantes-la-Ville	791	342	51 à 55	
Méricourt	12	2	0	
Mousseaux	19	2	0	
Porcheville	103	71	11	13
Rolleboise	24	7	1	
Rosny-sur-Seine	568	243	36 à 39	42

### **5.4.3 LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT DU VAL DE BIEVRE : LA SOMME DE PROGRAMMES COMMUNAUX ?**

#### **5.4.3.1 L'affirmation d'une même orientation politique, la mise en commun des projets communaux**

Par décision du 13 juin 2005, la Communauté d'Agglomération du Val de Bièvre a décidé d'engager l'élaboration d'un programme local de l'habitat. L'élaboration de ce document a été longue, puisque le projet n'a été arrêté qu'en juin 2009, puis adopté en décembre 2009. Pourquoi cela a-t-il été long ? En raison d'oppositions entre les communes ? Cette hypothèse peut être écartée dans la mesure où, dans le programme local de l'habitat lui-même, il est indiqué que les dispositions qu'il promeut sont toutes conformes aux intentions des différentes communes : *« un travail d'analyse des plans locaux d'urbanisme approuvés (Kremlin-Bicêtre, Gentilly, L'Hay-les-Roses et Arcueil) ou en cours d'élaboration (Fresnes et Cachan) a été réalisé et il s'avère que le programme local de l'habitat ne remettra pas en question l'économie générale des projets d'aménagement et de développement durable »* Pourquoi ? *« Ceci s'explique par la concordance des démarches dans le temps e la cohérence des projets »* (CAVB, PLH, juin 2009, projet arrêté, p. 62). On ne peut être plus clair dans l'affirmation que le projet intercommunal n'est qu'une juxtaposition des différents projets communaux. Le temps nécessaire à l'élaboration du document s'explique par la difficulté pour les différents élus à définir une programmation précise. La définition d'une programmation précise a eu lieu après les élections municipales de mars 2008, peut-être de crainte que le détail de celle-ci puisse être un signal défavorable quelques mois avant les élections.

Si le programme local de l'habitat n'a pas été utilisé pour élaborer une politique commune en matière d'habitat, du moins a-t-il été l'occasion d'affirmer une identité politique de gauche commune. Cette identité s'exprime de deux manières : à travers le refus d'une « résidualisation » du parc social et à travers le refus de gérer par délégation les aides à la pierre de l'Etat.

Le parc social doit-il être ouvert à tous – selon un modèle universaliste – ou faut-il restreindre son accès aux plus pauvres parce que l'action publique a moins pour objet de modifier les structures des marchés locaux du logement que d'aider ceux qui ne peuvent accéder à un logement dans les conditions du marché ? Ce débat est ancien. Il a été tranché il ya une trentaine d'années en Grande-Bretagne en faveur du second modèle, dit résiduel, parce qu'il conduit à « résidualiser » le parc social aux seuls pauvres. Ce modèle résiduel semble l'emporter progressivement dans les différents pays européens. En France, même si cela n'a jamais été explicitement énoncé, cette orientation est poursuivie, depuis une vingtaine d'années, à travers différentes mesures relatives à l'abaissement des seuils pour accéder aux logements sociaux ou encore par l'instauration du « surloyer » (Sur ce débat et ses implications, voir DESJARDINS, 2008).

La loi engagement national pour le logement de 2006 renforce le dispositif de supplément de loyer de solidarité (le « surloyer »). Cette mesure vise à renforcer la mobilité au sein du parc social. Il s'agit d'inciter à quitter les logements sociaux des ménages qui les occuperaient alors que leurs revenus dépassent les plafonds exigés lors de l'accès au logement social (locataires dont le nombre est

estimé à moins de 1% des occupants du parc locatif social pour l'ensemble de la France métropolitaine). Il s'agit ainsi de mieux répondre, à coût quasi nul, aux besoins des ménages les plus pauvres. Ainsi, la loi impose aux bailleurs sociaux d'appliquer, en sus des loyers et charges locatives, un supplément de loyer de solidarité, dès lors qu'au cours du bail, les ressources des locataires dépassent de 20 % le plafond de ressource en vigueur pour l'attribution des logements. Le décret du 21 août 2008 est venu préciser les modalités d'application de ce dispositif. Ces obligations ne concernent pas les établissements publics de coopération intercommunale qui, avant le premier janvier 2009, décident d'élaborer un programme local de l'habitat et de déterminer des zones dans lesquelles le surloyer ne s'applique pas. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a ensuite abaissé de 10,3 % les plafonds de ressources pour accéder aux logements sociaux. L'effet du surloyer est donc devenu plus puissant. Cette orientation politique conduit, selon les élus du Val de Bièvre, à réduire les objectifs de la politique du logement social à une seule politique de lutte contre l'exclusion sociale, au détriment d'un objectif plus ambitieux d'amélioration des conditions de vie d'une large partie de la population, et notamment des salariés. Parce que la règle du surloyer peut conduire à une paupérisation des quartiers où le logement social est très concentré, les élus souhaitent limiter les effets de cette mesure. Pour les auteurs du programme local de l'habitat du Val de Bièvre, « *les nouvelles modalités d'application du supplément de loyer de solidarité portent atteinte aux orientations du programme local de l'habitat, et il est donc décidé de définir un cadre d'application spécifique au Val de Bièvre* ». Moins de 2% des locataires sont concernés selon une étude menée en 2008 sur 74 % du parc HLM dans le Val de Bièvre. Il est proposé que le cumul du loyer, des charges et du surloyer ne puissent excéder 15 % des ressources des ménages (contre 25 % dans l'article 441-4 du Code de la construction et de l'habitat) Par ailleurs, la communauté décide de l'exclusion du surloyer, l'ensemble des quartiers de la politique de la ville, soit 50 % des potentiels ménages concernés par le surloyer. La communauté décide de ne pas appliquer le dispositif du surloyer dans l'ensemble des quartiers de la politique de la ville où se trouvent 50% des ménages potentiellement concernés.

La deuxième manière d'affirmer son identité de gauche est de refuser la délégation des aides à la pierre en faveur du logement social. Depuis 2004, il est possible pour l'Etat de déléguer aux communautés d'agglomération la gestion des aides à la pierre à destination des organismes de logements sociaux. Pour les élus du Val de Bièvre, il convient de refuser cette possible délégation, parce qu'en raison de la baisse progressive des fonds destinés à ces aides à la pierre, il s'agit de transférer aux collectivités locales la seule « *gestion de la pénurie* ».

#### **5.4.3.2 La faible capacité d'orientation de l'Etat**

Au-delà de l'affirmation de ces principes politiques, le programme local de l'habitat affirme un certain nombre d'intentions sur lesquels l'Etat a finalement peu de prise. Dans le porter à connaissance de 2005, l'Etat affirme différentes intentions en termes de volume de construction neuve, de répartition du logement social ou encore de gestion intercommunale de l'habitat.

## **Le nombre de constructions**

Dans le porter à connaissance, il est indiqué qu'un « enjeu majeur du Programme Local de l'Habitat sera de déterminer les opportunités restantes et les terrains mutables, les conditions de leur mobilisation et, surtout, d'indiquer leurs utilisations possibles. Cela devra conduire à identifier les parties du territoire appelées à recevoir des constructions nouvelles et à déterminer le niveau de production. Bien entendu, cet objectif devra correspondre à l'horizon démographique que la communauté d'agglomération entend se fixer, et que le programme local de l'habitat devra exposer ». Le programme du Val de Bièvre vise la réalisation de 7355 logements à l'horizon 2014, ce qui signifie la construction de 1226 logements par an soit trois fois le nombre de logements nécessaires au maintien démographique. Parmi ces logements, il est prévu de réaliser 4838 logements banals. La localisation de ces différents programmes de logements figure dans les annexes du PLH, qui précisent les conditions foncières de leur réalisation. Le territoire du Val de Bièvre compte participer, plus qu'au cours de la décennie précédente, au regain de la construction résidentielle en première couronne, puisque ces prévisions conduisent à un volume annuel de construction égal à 1,4 % du parc actuel, soit plus que la moyenne envisagée par l'Etat comme par la Région à l'échelle de l'Île-de-France. Il s'agit d'un territoire prioritaire en termes de développement résidentiel en raison de l'importance des infrastructures présentes. Toutefois, ce chiffre doit être tempéré, parce que, parmi les logements prévus, environ un tiers sont des logements dits « dédiés » pour des publics spécifiques, jeunes travailleurs ou personnes âgées, et sont donc de très petits logements. Le volume de développement de l'offre en logements « banals » est égal, chaque année, à 0,8 % du parc existant. Pour le nombre de constructions à réaliser, les collectivités locales se trouvent en adéquation avec les objectifs de l'Etat, moins par l'effet d'une pression de l'Etat sur elles, que par une convergence préalable des intentions.

## **La répartition des logements sociaux**

En matière de logements sociaux, l'Etat presse les communes d'envisager la mixité sociale, non pas « vers le bas » comme dans la Boucle de Seine, mais « vers le haut ». En effet, il est indiqué qu'« au-delà du respect obligatoire du seuil de 20 % de logements sociaux introduit par la loi Solidarité et renouvellement urbains (respecté par la totalité des communes du Val de Bièvre), la réponse à une demande sociale et très sociale – qui, même si elle est insuffisamment (ou incomplètement ?) exprimée, existe sur le territoire – devra être approfondie dans le cadre du programme local de l'habitat. Le taux de logements sociaux sur le Val de Bièvre est important (35,57 % en 2003). Il n'est peut-être pas nécessaire aujourd'hui de construire massivement du logement social sur le secteur ». Néanmoins, sur ce point, les intentions affichées par les membres de la communauté d'agglomération divergent. Parmi les logements banals prévus, 2156 sont en accession à la propriété ; 230 en accession sociale ; 48 en locatif libre ; et 1425 logements locatifs sociaux. Ceux-ci sont financés par prêt locatif aidé intégration (209), prêt locatif aidé (32), prêt locatif à usage social (637) et enfin, prêt locatif social (547). Le volume de production de logements sociaux reste important.

De plus, par la construction de ces logements, l'objectif n'est pas celui d'un équilibre à atteindre entre les différentes communes, mais plutôt d'une accentuation des spécificités communales avec une part des logements sociaux de 77 % à Villejuif, 57 % à Fresnes, 51 % à Cachan, et enfin 50 % à Gentilly. En matière de logements sociaux, pour leur nombre comme pour leur gestion (puisque nous avons vu que les communes refusaient la fusion ou la mutualisation de leurs offices), les préconisations de l'Etat semblent avoir peu de prise.

#### **5.4.4 LES PROMOTEURS : ACTEURS DE LA REGULATION POLITIQUE LOCALE ?**

Les promoteurs sont, bien sûr, des acteurs majeurs pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat. La vision la plus courante consiste à voir les promoteurs comme des acteurs neutres dans l'élaboration des règles, mais simplement à l'affût des opportunités foncières et immobilières que les collectivités locales veulent bien leur offrir. Dans *The City Developers, Property Development in London and New York, 1980-2000*, Susan Fainstein étudie les facteurs qui conditionnent les développements immobiliers et place au cœur de sa recherche les interactions entre acteurs publics et privés. De manière tout à fait intéressante, elle conteste les approches qui visent à considérer que les acteurs se saisissent simplement des « offres » qui émanent des décisions publiques et montre notamment que les promoteurs sont également des acteurs de la régulation politique locale. Cela se traduit en particulier par la mise en place de mesures et initiatives des pouvoirs publics en direction des promoteurs qui privilégient la coopération. Cette coproduction de la régulation entre acteurs publics et promoteurs a été mise en évidence, à l'échelle nationale et régionale, pour les cas français et espagnols (POLLARD, 2009).

Que change, dans les relations entre acteurs publics et privés, la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale ?

*Pour les promoteurs, l'intercommunalité donne une plus grande lisibilité à l'action publique sur le moyen terme.* Si les programmes locaux de l'habitat sont parfois une simple mise en ordre des différentes volontés communes, cet exercice permet toutefois de donner à voir, dans un document, les perspectives de développement résidentiel à une échéance d'environ cinq ans, en indiquant la localisation des programmes futurs. Alors que les volontés des communes, et notamment des plus petites d'entre elles, sont parfois difficiles à prévoir en matière de développement démographique, le travail intercommunal permet de les connaître. Les promoteurs sont souvent conviés lors de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Dans le cas du Mantois, où un des objectifs politiques est également de faire venir les acteurs de la promotion, différents groupes de promotion ont été conviés à différentes étapes de l'élaboration du document. Cette initiative peut être considérée au même titre que le recours à des outils souples (chartes, contrats...) comme la volonté des collectivités locales de « territorialiser » l'action des promoteurs. Les maires restent néanmoins les interlocuteurs majeurs des promoteurs pour le processus de délivrance du permis de construire et les modifications, parfois nécessaires, des plans locaux d'urbanisme pour autoriser les projets de promotion.

*Néanmoins, les acteurs locaux sont parfois « dépassés » par des logiques de promotion immobilière qui peuvent conduire à déstructurer le marché local de*

*l'habitat*. Cette situation se présente principalement dans le Mantois où de nombreux programmes immobiliers ont pu être réalisés grâce aux aides fiscales apportées aux bailleurs par des dispositifs de type « *de Robien* ». Ces produits de la défiscalisation se révèlent souvent déconnectés de la demande locale. Les mécanismes de défiscalisation permettent à des investisseurs, souvent des ménages, de recevoir une aide de l'Etat (pouvant monter jusqu'à 75000 euros pour un logement de 300 000 euros dans le dispositif actuel « *Scellier* »), avec, en contrepartie, l'obligation de louer ce logement à un prix plafonné. Ce plafonnement se révèle, hors du centre de l'agglomération parisienne, supérieur aux loyers pratiqués dans la moyenne du parc privé. La ristourne fiscale, sans véritable contrepartie sociale, a conduit de nombreux ménages à investir dans ces logements, sans réellement prendre en compte le risque, qui découle de l'indifférence des promoteurs à la réalité locale tant en termes de prix que de localisation. Ceci est apparu avec force lors du retournement conjoncturel en 2008 : dans le quartier des Brouets de Mantes-la-Ville, quartier qui connaît une importante opération de rénovation urbaine, quelques programmes de promoteurs se révèlent ainsi sans acquéreurs. La commune ne souhaite pas que ce programme soit vendu à des bailleurs sociaux, puisque ces opérations immobilières avaient initialement pour but de diversifier le type d'habitat présent dans le quartier. De tels déboires ont également été constatés dans la zone d'aménagement des Bords de Seine, à Mantes-la-Jolie



*Programme de promotion immobilière, principalement destiné à être vendu grâce aux dispositifs de défiscalisation, dont la réalisation est reportée en raison du retournement conjoncturel du marché de l'habitat (Mantes-la-Ville, juin 2009)*

De manière très paradoxale, alors que le législateur invite à une territorialisation accrue des politiques d'habitat, ses interventions financières sont de moins en moins à même de répondre à cet objectif, parce que les aides à la pierre à destination des organismes de logements sociaux déclinent, alors que les aides fiscales, a-territoriales, et potentiellement déstructurantes pour les marchés locaux de l'habitat, sont de plus en plus importantes. Les politiques de soutien au secteur de la construction sont pensées presque indépendamment des politiques d'habitat. Les collectivités locales peuvent difficilement résoudre cette contradiction.

### **5.5 UN TESTEUR DE SOLIDARITE TERRITORIALE : LA RECONSTITUTION DE L'OFFRE DANS LE CADRE DES PROJETS DE RENOVATION URBAINE.**

Les trois communautés étudiées comptent chacune une importante opération de rénovation urbaine. Ces opérations d'urbanisme comprennent souvent d'importantes démolitions de logements sociaux, qu'il faut ensuite reconstruire. Selon le vœu initial du programme national de rénovation urbaine, cette reconstruction doit être l'occasion de reconstituer l'offre sur des territoires élargis, c'est-à-dire de contribuer à déconcentrer l'offre sociale à l'échelle des communes et des agglomérations. La manière dont les communautés se saisissent de cette opportunité est révélatrice de la nature de leurs engagements en matière d'habitat (CES ANRU, 2008).

La communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines a signé une convention avec l'agence nationale de la rénovation urbaine. Les porteurs de projet sont les communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et la communauté de Mantes-en-Yvelines. C'est l'établissement public d'aménagement du Mantois et de la Seine-Aval qui est le pilote opérationnel du projet. La convention prévoit la démolition de 1149 logements, démolitions qui sont inscrites dans le programme local de l'habitat. Le programme de reconstruction prévoit une reconstitution de l'offre en trois séquences :

- 10 % soit 119 logements sur les sites concernés ;
- 58 % soit 665 dans le reste de l'agglomération de Mantes ;
- 32 % soit 365 logements dans le reste du département.

La coordination des opérations de relogement (438 ménages) est confiée au syndicat mixte du Mantois. En 2008, est signé un avenant à la convention de rénovation urbaine. Le projet porte désormais sur un total de 1255 démolitions et 855 reconstructions sur la période 2005-2010. En 2008, le PRU a atteint 72 % de taux de réalisation en termes de démolition et seulement 29 % en termes de reconstruction. Les constructions manquantes, environ 650 ont été localisées et fléchées dans l'avenant de 2008. 431 logements sociaux ont été réalisés fin 2007. Parmi l'offre nouvelle, 57 logements sont liés à des opérations d'acquisition-amélioration (passage de logements privés en logements sociaux) : à Limay, Rosny-sur-Seine, Porcheville, Mantes-la-Jolie (dont quelques-uns dans le Val Fourré). Au final, seuls 45 % des logements détruits ont été réédifiés. On retrouve les deux ambitions de la politique intercommunale : souhait d'une déconcentration de l'habitat social, et baisse de la proportion de logements sociaux.

Au sein de la communauté de communes de la Boucle de Seine, un projet de rénovation urbaine sur le secteur Plateau - Cité des Indes de Sartrouville est réalisé dans le cadre du dispositif mis en place par l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Il s'inscrit sur une durée de 7 ans, de 2004 à 2011 et prévoit la démolition de 523 logements (232 dans le quartier des Quatre Chemins et 291 dans le quartier des Indes), la réhabilitation de 1360 logements et la résidentialisation de 2 609 logements. La reconstruction des 523 logements doit se répartir entre 172 logements sur site, 120 hors site et sur le territoire communal, et 231 hors site et en dehors du territoire communal. Toutefois, il faut noter que la localisation de ces 231 logements n'est toujours pas décidée lors de l'adoption du PLH. La forte réticence de certaines communes à une répartition plus équilibrée du parc social se retrouve dans cette politique.

Au sein de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre, dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine du Chaperon vert, à cheval sur les communes d'Arcueil et de Gentilly, 252 logements seront reconstruits après les démolitions et participent ainsi à la reconstitution de l'offre en plusieurs opérations de logements. Cette reconstitution est réalisée presque exclusivement sur les deux communes d'Arcueil et de Gentilly, puisque seuls 31 logements sont reconstruits hors de ces communes, à Cachan. Ce choix illustre le souhait de l'ensemble des communes d'accueillir des logements sociaux, tout en privilégiant une approche communale de la gestion de l'habitat.

Ces données relatives à la gestion intercommunale des reconstitutions de l'offre consécutives aux opérations de rénovation urbaine soulignent les singularités des arrangements intercommunaux des différentes communautés étudiées et mettent en évidence que la répartition des logements sociaux à la suite des opérations de rénovation urbaine obéit bien plus aux configurations politiques et institutionnelles locales qu'à une prise en compte fine et attentive des besoins et souhaits exprimés par les résidents des immeubles concernés par les démolitions.

## **CONCLUSION**

Notre rapport a livré une analyse des politiques intercommunales de l'habitat menées dans trois territoires contrastés de l'Île-de-France : le Val de Bièvre, la Boucle de Seine et le Mantois. Nous proposons de retenir trois conclusions.

### **INTERCOMMUNALITES : AMORTISSEURS PLUS QUE RELAIS**

Les intercommunalités sont moins des relais entre le local et le métropolitain que des amortisseurs des exigences métropolitaines. On attend des intercommunalités qu'elles soient le maillon qui articule les ambitions métropolitaines et les politiques communales, le relais auprès des communes des préoccupations liées au développement de la Région. Pour jouer ce rôle, l'intercommunalité doit adapter localement un certain nombre de règles, notamment celles relatives à la mixité sociale, et traduire les orientations régionales en matière d'aménagement. Cette attente est en grande partie déçue. Pourquoi ? Parce que, nous l'avons vu à propos de la Boucle de Seine, seules les contraintes extrêmement fortes et précises, celles relatives à la production de logements locatifs sociaux, se trouvent véritablement traduites dans le programme local d'habitat, et encore, de manière à respecter la lettre plus que l'esprit de la loi. En matière de localisation et de nombre des futurs logements, les capacités d'orientation sont relativement faibles. Les différentes réunions du comité régional de l'habitat illustrent cette situation : cette instance qui doit donner un avis sur tous les programmes locaux de l'habitat et qui réunit Etat, élus locaux et partenaires sociaux, émet presque systématiquement des avis positifs à ces documents, alors même que leurs préconisations combinées sont insuffisantes pour répondre aux objectifs fixés à l'échelle métropolitaine.

### **LA COOPERATION INTERCOMMUNALE, APPRENTISSAGE DE LA COOPERATION TERRITORIALE**

Le pari de la loi Chevènement est de faire des groupements de communes, des territoires destinés à la fois à une gestion plus rationnelle des services publics et à l'élaboration de projet de territoire. Si, dans de nombreux territoires, ce pari s'est révélé pertinent (par exemple dans le Mantois), il apparaît presque impossible à satisfaire dans le cœur de l'agglomération. Les groupements intercommunaux obéissent à des logiques politiques et sociales qui poussent les communes aux profils similaires à s'associer. Cette proximité permet facilement de construire des accords sur les investissements à partager et l'organisation des services publics locaux. Toutefois, pour construire des projets, il faut pouvoir jouer sur la complémentarité des territoires. Pour construire une stratégie territoriale, il faut que le problème de l'un puisse devenir la solution de l'autre. Pour le cœur de l'Île-de-France, cette échelle ne peut manifestement pas être celle des établissements publics de coopération intercommunale. En ce sens, Paris Métropole et les multiples lieux d'échanges tels que la Vallée scientifique de la Bièvre apparaissent comme des lieux possibles pour de tels débats. La coopération communautaire n'est pas la fin de la coopération territoriale, elle en constitue plutôt le préalable ou l'apprentissage.

## DES POLITIQUES DU LOGEMENT INADAPTEES AU MODELE URBAIN

La lecture dominante des enjeux d'habitat et de logement consiste à reporter sur les communes la responsabilité d'une politique trop restrictive en matière de développement et trop craintive en matière de logement social. Certes, il est indéniable que beaucoup de communes rencontrées mènent cette politique, par calcul électoral, par peur des réactions d'habitants que l'on suppose opposés au logement social et en raison des difficultés nombreuses qu'engendre tout projet conséquent de développement urbain (risques juridiques, politiques, financiers, etc.). Pourtant, ces explications, pour être réelles, semblent insuffisantes. En effet, les intercommunalités doivent mettre en compatibilité un projet métropolitain, qui vise à plus de densité et de compacité, avec des outils fonciers et financiers inadaptés. Le paradigme dominant des politiques actuelles du logement et de l'habitat résulte de la réforme Barre de 1977 qui donne la priorité aux consommateurs de logement dans l'orientation du développement résidentiel. Cette politique du logement est concordante avec les dynamiques urbaines de cette époque. En effet, cette politique du logement était complémentaire de la politique des transports, qui visaient surtout la réalisation d'infrastructures routières efficaces. Elle se basait également sur une offre foncière abondante de la part de communes périurbaines, qui, dans un premier temps, ont accueilli avec satisfaction cette population nouvelle alors que l'exode rural était encore dans les souvenirs. Aujourd'hui, alors que la politique défendue par la Région – mais aussi, d'une certaine manière, par l'Etat, à travers l'objectif affirmé dans le Grenelle de l'environnement de « lutte contre l'étalement urbain » – consiste à orienter le développement métropolitain vers plus de compacité et de densité, donc à redonner à la décision collective la priorité dans l'orientation du développement urbain, ne faudrait-il pas de nouveaux outils de la politique du logement ? Création de vastes réserves foncières pour structurer le développement en franges d'agglomération et recycler certains territoires, investissement massif dans le réseau de transports collectifs et élargissement des publics visés par les dispositifs d'aides à la pierre, telles sont les composantes d'une politique de ville compacte qui ne se satisferait pas d'une dualisation sociale de l'agglomération et d'une dégradation des conditions de déplacement. Tels sont les éléments de la politique de ville compacte des Pays-Bas, inspiratrice des orientations poursuivies (Beaucire, 2004). Or, en cette matière, les décisions sont tardives (pour les transports), insuffisantes (puisqu'en matière foncière, les établissements publics visent à rendre plus rapide le recyclage urbain, non à réguler le marché foncier et à acquérir les terrains des futures zones de développement) ou à contre-courant (par le resserrement des conditions d'accès au logement social). Est-il bien raisonnable de reporter aux groupements de communes la charge de mettre en concordance des orientations si contradictoires ?

## LISTE DES REFERENCES

### BIBLIOGRAPHIE

#### LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

ALLEN, Barbara, « La gestion de proximité dans les organismes HLM : diversité des situations et conduite du changement », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90, septembre 2001, pp. 182-189

BARRE, Raymond, *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement, présidée par Raymond Barre*, La documentation française, 1976, 171 p.

BENCHENDIKH, François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *Ajda*, n° 21, décembre 2002, pp. 1327-1331.

BROUANT, Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, pp. 93-101

BROUANT, Jean-Philippe (dir.), *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* Les Cahiers du GRIDAUH, La Documentation française, 2006, 108 p.

CHARMES, Eric, « Le malthusianisme foncier », *Etudes foncières*, février 2007, PP. 12-16

COING Henri, TOPALOV Christian, « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », in ASCHER François *Le logement en questions*, L'Aube, 1995, pp 261-289

COLOOS Bernard, « Quarante ans de politique de logement », in DAMON, Julien, MICHEAU Michel *Quarante ans d'urbanisme –Clés pour le présent*, L'Aube, 2009, pp 127-166

CORBILLE, Christine, « Les observatoires locaux de l'habitat en Ile-de-France », Rapport de l'IAURIF, 2002, 90 p.

CORDIER, Mathilde, DRIANT, Jean-Claude, (dossier coordonné par) « La délégation des aides à la pierre, bilan d'étape », *Etudes foncières*, septembre-octobre 2009, pp. 19-38

DESJARDINS, Xavier « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, numéro 4, décembre 2008

DRIANT, Jean-Claude, *Les marchés locaux du logement, savoir et comprendre pour agir*, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1995, 223 p.

DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 2009, 183 p.

FAINSTEIN, Susan, *The City Builders, Property Development in New York and London, 1980-2000*, 2<sup>nd</sup> édition, 2001, University Press of Kansas, 2001, 310 p.

JAILLET, Marie-Christine, BALLAIN, René, « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat entre régulation du marché et action sociale », in SEGAUD, Marion, BONVALET, Catherine, BRUN, Jacques (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, La Découverte, 1998, pp. 256-263

JEGOUZO, Yves, *L'émergence d'une mission de service public local de l'habitat*, FNOHLM, AFDU, 1996, pp. 26-30

- JEGOUZO, Yves, « La loi engagement national pour le logement », *AJDA*, Septembre 2006, pp. 1534-1539
- JEGOUZO, Yves, « Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence », *AJDA*, 17 mars 2008, pp. 500-505
- JEGOUZO, Yves, « La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat », *AJDA*, juillet 2009, n° 24, pp. 1281-1290
- MERLIN, Pierre, *La croissance urbaine*, Presses universitaires de France, Que sais-je ?, 1994, 128 p.
- PIRON, Olivier, *Urbanisme et politique de l'habitat*, Direction de la construction, direction de l'architecture et de l'urbanisme, rapport pour le ministre délégué chargé du logement, 1990
- POLLARD, Julie, *Acteurs économiques et régulation politique, les promoteurs immobiliers au centre des politiques de logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de sciences politiques, Science Po, 2009, 530 p.
- SEGAUD, Marion, BRUN, Jacques, DRIANT, Jean-Claude (dir.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003, 451 p.
- TELLIER, Thibault, *Le temps des HLM, la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Autrement, 2007, 224 p.
- TUOT, Thierry, « La réforme des offices de l'habitat », *AJDA*, mars 2009, pp. 517-521

## LE GOUVERNEMENT DES VILLES

- BOINO, Paul, DESJARDINS, Xavier (dir.), *Intercommunalité, territoire et politique*, La documentation française, février 2009, 216 p.
- BRENNER, Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 351 pages
- DAREL, E. Paul, "The local Politics of "Going Global": Making and Unmaking Minneapolis-Saint-Paul a world City", *Urban Studies*, November 2005, vol. 42, n° 12, pp. 2103-2122.
- DESJARDINS, Xavier, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, PUCA, Université Lyon 2, juin 2006, 86 p.
- DESJARDINS, Xavier, LEROUX, Bertrand, « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial » *Flux*, n° 69, Juillet-septembre 2007, pp. 6-20
- ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.
- GUERANGER, David, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004, pp. 461-472.
- HUMAIN-LAMOURE Anne-Lise, « La démocratie locale à Paris : une ségrégation territoriale ? », *L'espace politique*, 2010 (revue en ligne)

JAGLIN, Sylvie, DORRIER-APPRILL (ed.), *Gérer la ville. Entre global et local*, Autrepart, n°21, 2002, 198 p.

OFFNER Jean-Marie, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, 2006, pp. 27-47.

PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Science Po, 2009, 420 p.

WIRTH Louis (1938), « Le phénomène urbain comme mode de vie », in GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (2004), *L'école de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Champs Flammarion, pp. 255-282

## **L'ÎLE-DE-FRANCE ET LES ENJEUX DU GRAND PARIS**

BEHAR, Daniel, « Le projet de Grand Paris peut-il ignorer la question sociale ? », *Esprit*, décembre 2009, pp. 158-162

BLANC Christian, *Le Grand Paris du XXI<sup>e</sup> siècle*, Le Cherche Midi, 2010, 262 p.

CARREZ Gilles, *Grand Paris, financement du projet de transports*, Rapport au premier ministre, 2009

DALLIER P. (2008), *Le Grand Paris, un vrai projet pour un enjeu capital*, rapport d'information fait au nom de l'observation de la décentralisation, Rapport du Sénat

DAVEZIES, Laurent, « La métropole parisienne, une maladie orpheline ? », *Espaces et sociétés*, Vol. 36-137, mars 2009. pp. 219-227

ESTEBE, Philippe, LE GALES, Patrick, « La métropole parisienne, à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 107

FOURCAUT, Annie, *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, préface d'Antoine Prost, Créaphis, 2000, 339 p.

FOURCAUT, Annie, BELLANGER, Emmanuel, FLONNEAU, Matthieu, *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis, 2007, 478 p.

GILLI, Frédéric, OFFNER, Jean-Marc, *Paris, métropole hors les murs*, Presses de Science Po, 2009, 185 p.

LEFEVRE, Christian, « La Région Ile-de-France, une métropole ingouvernable ? », in JOUVE, Bernard, LEFEVRE, Christian (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Coll. Sociologie, Economie, Politique, Territoires, 2002, pp. 39-62

LIPIETZ, Alain, « Face à la mégapolisation : la bataille de l'Île-de-France », in BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain, *La richesse des régions, pour une géographie socio-économique*, PUF, 2000.

MARCHAND, Bernard, *Les ennemis de Paris, La haine de la grande ville des lumières à nos jours*, PUR, 2009, 387 p.

MEDEF ILE-DE-FRANCE (2010), *Ile-de-France, je chéris ton nom, Valeurs et propositions des entreprises*, Le Manuscrit, 122 p.

MERLIN, Pierre, *L'Île-de-France, Hier, aujourd'hui, demain*, La Documentation Française, 2004, 160 p.

NAVARRÉ, Danielle, « La saga des rocade de métro au cœur de la région capitale » *Notes Rapides*, Institut d'Aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, 2010, 6 p.

SELLIER, Henri, « Les banlieues urbaines et la réorganisation du département de la Seine », 1920, in PAQUOT, Thierry, *Banlieues, une anthologie*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, 162 p.

SAWYER, Stephen W., « Définir un intérêt particulier parisien. Les élections et l'administration municipale de Paris au milieu du XIXe siècle », *Annales Histories, Sciences sociales*, Vol. 64, n°2, mars-avril 2009 ; pp. 407-433

SUBRA, Philippe, « Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités politiques », *Hérodote*, 2010, n° 135

VELTZ, Pierre, *Mondialisation, villes et territoires*, Presses Universitaires de France, 2005, 2<sup>ème</sup> édition, 288 p.

VIVIER Jean, retraité, ancien directeur des services d'études de la RATP, « Observation sur le Grand Huit de Christian Blanc », *Le Monde*, 3 juin 2010

#### **RAPPORT PUBLIC SUR LE LOGEMENT, L'HABITAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN FRANCE ET EN ILE-DE-FRANCE**

AORIF, UNION SOCIALE POUR L'HABITAT EN ILE-DE-FRANCE, *Gouvernance des politiques d'aménagement et d'habitat en Ile-de-France*, septembre 2007

BALLADUR, Edouard (Dir.), *Il est temps de décider, le rapport du comité Balladur sur la réforme territoriale*, La Documentation française, Fayard, 2009, 108 p.

CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE, *Schéma directeur de la Région Ile-de-France*, 2008

COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE, *Pour une gouvernance rénovée du Programme National de Rénovation Urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, La documentation française, juin 2008, 108 p.

CORBILLE, Christine, « Le logement à l'épreuve des solidarités territoriales », *Cahiers de l'IAU-IDF*, n° 148, pp. 34-39

COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 369 p.

HERBERT, Béatrice, *Les politiques du logement des départements depuis la loi « Libertés et responsabilités locales »*, Agence nationale pour l'information sur le logement, septembre 2009, 69 p.

MEDEF – ILE-DE-FRANCE, *Ile-de-France, je chéris ton nom, Valeurs et propositions des entreprises*, Le Manuscrit, 2010, 122p.

MUTZ, Pierre, Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris, *Synthèse des propositions des groupes de travail des Etats Généraux du Logement en Ile-de-France*, np. ([www.ile-de-france.equipement.gouv.fr](http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr))

#### **DOCUMENTS DE PRESSE**

DININ, Alain, PDG de Nexity, « Il faut cibler les aides d'Etat dans les grandes villes », Entretien avec Isabelle Rey-Lefebvre, *Le Monde*, 5 février 2010

## **DOCUMENTS RELATIFS AUX ENQUETES DE TERRAIN**

### **DANS LE MANTOIS**

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MANTES-EN-YVELINES, *Programme local de l'habitat intercommunal de Mantes-en-Yvelines*, trois volumes : *diagnostic, orientations stratégiques, programme d'actions*, février 2009.

CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE, *Révision du schéma directeur de la région Ile-de-France, conférence des intercommunalités*, 12 mai 2006,

ETABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT DU MANTOIS ET DE LA SEINE-AVAL, *Opération d'intérêt national Seine Aval, Protocole*, 2007

POUPEAU, François-Mathieu., "La transformation du District Urbain de Mantes en Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines ", in NEGRIER, Emmanuel, BARAIZE, François (sous la dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan (coll. "Logiques Politiques" dirigée par Pierre Muller), 2001, pp. 131-156

SYNDICAT MIXTE DU MANTOIS, *Evaluation finale du programme local de l'habitat intercommunal du Mantois 2002-2007*, octobre 2007, 102 p.

### **DANS LA BOUCLE DE SEINE**

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA BOUCLE DE SEINE, *Programme local de l'habitat*, février 2010, 2 tomes.

LECHEVIN J-P., BOYER J-C., « La plaine de Montesson, une enclave rurale menacée », *Villes en parallèle*, n° 19, juin 1992, pp. 159-165.

## **LISTE DES ENTRETIENS**

### **Dans le Mantois**

#### **Elus de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines**

Dominique BRAYE, élu de Buchelay, président, sénateur des Yvelines

Françoise DESCAMPS-CROSNIER, maire de Rosny-sur-Seine, vice-présidente chargée de l'aménagement de l'espace, conseillère régionale

Monique BROCHOT, maire de Mantes-la-Ville, vice-présidente chargée de l'emploi et de l'insertion

#### **Services techniques et administratifs de la communauté d'agglomération**

Bernard MERY, directeur général des services

Béatrice AUCLAIR, responsable du service habitat

Seydina M'BAYE, directeur adjoint du service logement

#### **Autres élus**

Jacques SAINT-AMAUX, maire de Limay, conseiller général

#### **Promoteurs immobiliers**

Antoine CLERISSE, commercial, Kaufmann&Broad

Caroline DESPAS, directrice générale adjointe de Nexity Domaines

#### **Bailleurs sociaux**

Françoise QUINTIN, directrice générale de Mantes-en-Yvelines Habitat

#### **Services techniques autorités locales**

Jean-Christophe RIGAL, directeur général adjoint de l'agence d'urbanisme et de développement Seine-Aval

Vincent FANGUET, directeur du projet de rénovation urbaine, établissement public d'aménagement du Mantois et de la Seine-Aval

#### **Bureau d'études spécialisé dans le domaine de l'habitat**

Guy TAIEB, consultant

## **Dans le Val de Bièvre**

### **Elus**

Jean-Jacques BRIDEY, maire de Fresnes, conseiller délégué à la coopération décentralisée, conseiller général

Jean-Luc LAURENT, maire du Kremlin-Bicêtre, vice-président chargé de l'aménagement du territoire, vice-président du conseil régional d'Ile-de-France chargé du logement et de l'action foncière

Patricia TORDJMAN, maire de Gentilly, première vice-présidente déléguée au logement et à l'habitat

### **Services administratifs**

Jacques LE GOUPIL, directeur général des services

Béatrice LE TUAL, directrice du développement

Sylvie MAITRET, responsable du service habitat

## **Dans la Boucle de Seine**

### **Elus**

Christian MUREZ, président de la communauté de communes de la Boucle de la Seine, adjoint à la mairie de Chatou

Alexandre JOLY, maire de Houilles, vice-président de la communauté de communes en charge de la circulation, vice-président du Conseil Général des Yvelines.

### **Services administratifs et techniques, bureau d'étude**

Dominique CHANTEGRELET, Directeur général des Services de la communauté de communes de la Boucle de Seine

Céline MOUVET, direction département de l'équipement et de l'agriculture des Yvelines, responsable du pôle « politique territoriale du logement » au sein du service « Habitat et rénovation urbaine ».

Nicolas PAVEZIES, chargée d'étude à la Direction Départementale de l'équipement et de l'agriculture des Yvelines

Audrey BLAU, directrice d'études, Espacité.

## **Panorama régional**

Thierry VILMIN et Guillaume GHAYE, présentation de l'étude sur les modalités de relance des opérations d'aménagement en Ile-de-France, association des études foncières, mars 2009

Christine CORBILLE, directrice du service habitat, Agnès PARNAIX, chargée d'études, Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France

Mireille FERRI, vice-présidente du Conseil Régional d'Ile-de-France chargée de l'élaboration du schéma directeur régional de 2004 à 2010.

Luc GARCIA, Responsable du secrétariat du comité régional de l'habitat, assuré par la DRIHL, direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France.

Sylvain BRILLET, directeur Technique, et Franck BALTZER, service développement, établissement public foncier d'Ile-de-France

Guy VIDAL, directeur général de Sollar, filiale du groupe Logement Français

### **Participation à des journées d'études et d'échanges**

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, Atelier Cohésion sociale et territoriale en Île-de-France : quelles missions pour les intercommunalités ?, le 24 novembre 2009

Réseau des acteurs de l'habitat, Journée d'échanges sur les réformes en cours, Caisse des dépôts et consignations, le 4 février 2010

Université Paris-Diderot, Journée sur la réforme territoire, 12 avril 2010

**SIEGE SOCIAL**

84, AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2  
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX (33) 01 60 05 70 37 | [www.cstb.fr](http://www.cstb.fr)



CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT | MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS