

Coordination

Patrice Aubertel

Paul Boino

Nicole Rousier

Synthèse de programme de recherche

PUCA

L'intercommunalité à l'épreuve des faits

Coordination

Patrice Aubertel
Paul Boino
Nicole Rousier

« L'intercommunalité à l'épreuve des faits »

Synthèse du programme
de recherche

Gouvernement des villes et fabrique
du bien commun

Mai 2012

Plan Urbanisme Construction Architecture
Directeur de la publication : Emmanuel Raoul,
Secrétaire permanent du PUCA
Responsable de la rédaction : Patrice Aubertel
Patrice.aubertel@developpement-durable.gouv.fr
Coordination de l'édition : Josette Marie-Jean-Robert

Mai 2012

Grande Arche de la Défense - paroi sud
92055 La Défense cedex
<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>
Tél : 01 40 81 63 68 - Fax : 01 40 81 63 78

En vente au CERTU : 5 Euros
Collection recherches n° 205
9, rue Juliette Récamier - 69956 Lyon cedex 06
téléphone : 04 72 74 59 97

ISBN : 978.2.11.097043.5

Sommaire

Avant - propos	5
Une lecture transversale	
L'intercommunalité à l'épreuve des faits : les enseignements d'un programme de recherche	7
Patrice Aubertel	
Les intercommunalités : des institutions en devenir	7
Vers la maturité d'institutions aux multiples missions	10
Une dynamique qui s'exprime dans des initiatives normatives	12
Les finances intercommunales au service d'un acteur qui fait face à de multiples enjeux	14
Les intercommunalités franciliennes entre les communes et la métropole	16
Les recherches du programme intercommunalité à l'épreuve des faits	19
Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition	21
La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les EPCI délégataires de la gestion des aides à la pierre	21
Renaud Epstein, Thomas Kirsbaum	
La capacité politique des intercommunalités, vue de l'intérieur	23
Regard vers l'extérieur : les intercommunalités gouvernées à distance ?	25
L'extérieur, une ressource pour desserrer le verrou du consensus intercommunal	28
Solidarité intercommunale Partager richesse et pauvreté ?	33
François Benchendikh, Fabien Desage, Mathilde Gralepois, David Guéranger, Romain Lajarge	
L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat	41
Mathilde Cordier, Jean-Claude Driant, Sonia Guelton, Maud Le Hervet, Françoise Navarre, Marie-Paule Rousseau	
Les politiques intercommunales du logement dans trois communautés d'agglomérations littorales :	49
La Communauté d'agglomération Bassin d'Arcachon Sud, la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz et la Communauté d'agglomération de La Rochelle	49
Pierre Mazet	
L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit	55
Magali Talandier, Philippe Estèbe	
Aménager la métropole parisienne	63
Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?	63
Xavier Desjardins, Hervé Duret, Mélanie Tual	
Le contexte : une crise du logement, un constat partagé sur un défaut de gouvernement de la métropole parisienne	63
Méthode de la recherche	66

Principaux résultats	67
<i>L'intercommunalité, service communal ou service extérieur de l'État ?</i>	67
<i>Sur la production de logement dans la métropole : densification au centre, desserrement ralenti et émiettement en périphérie</i>	68
<i>Intercommunalités : amortisseurs plus que relais</i>	68
<i>La coopération intercommunale, apprentissage de la coopération territoriale</i>	69
<i>Des politiques du logement inadaptées au modèle urbain</i>	70
Références bibliographiques	72
 Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité :	
Vers de nouveaux territoires d'action ?	77
Marion Amalric, François Bertrand, Mathieu Bonnefond Adèle Debray, Marie Fournier, Corinne Larrue, Corinne Manson, Patrick Mozol, Elsa Richard, Laurence Rocher	
Habiter la ville, accéder aux territoires	79
Le rôle des intercommunalités dans les articulations entre aménagement, habitat, déplacements et développement économique	79
Caroline Gallez, Marianne Thébert, Marianne Olliver-Trigalo, Thierry Vilmin	
Références bibliographiques	84
Le territoire contre la ville ?	85
Alain Bertho, Marianne Hérard, Sylvain Lazarus, Virginie Robert	
L'intercommunalité à l'épreuve de l'habitat	86
L'intercommunalité à l'épreuve de la politique universitaire	87
Le territoire contre la ville	88

Avant - propos

La recherche urbaine a toujours été attentive à la coopération intercommunale. Déjà au début des années 80, en association avec la Fédération des Agences d'urbanisme, elle avait suscité la réalisation de travaux menés, notamment, dans le champ des finances communales et intercommunales. Cet intérêt s'était ensuite manifesté tout au long du programme du Plan urbain dédié à la gestion locale et aux services urbains ainsi que de celui consacré au développement économique et à l'urbanisation. Des recherches, ainsi qu'un état des lieux rédigé par Philippe Estèbe avaient ponctué cet investissement en continu. Plus récemment, la promulgation des lois Chevènement, Voynet, SRU a dynamisé la construction de l'intercommunalité. Un séminaire du PUCA a été l'occasion d'identifier les principaux enjeux et souligné l'investissement de nombreux chercheurs dans ce domaine. Un document de synthèse intitulé «L'intercommunalité à l'épreuve des faits» rédigé par Paul Boïno, Xavier Desjardins et Philippe Estèbe a permis d'en rassembler les principales contributions de recherche et de les mettre en perspective.

C'est à la suite de cette publication que le PUCA a convenu de lancer une consultation qui incitait les chercheurs à s'attacher à l'intercommunalité en action. Intitulé «L'intercommunalité à l'épreuve des faits» cette consultation invitait les chercheurs à faire porter leurs investigations dans deux directions.

Tout d'abord, le texte de l'appel à recherche a mis l'accent sur les mesures effectives prises par les intercommunalités dans le champ de politiques publiques. Politiques de l'habitat, politiques environnementales, politiques de développement économique étaient citées. Dans ce cadre il était recommandé de faire porter les investigations sur les ressources mobilisées, en particulier les ressources financières, ainsi que sur le montage concret d'opérations clairement identifiées. L'analyse des mécanismes d'identification des objectifs poursuivis et

les moyens mis en œuvre pour les atteindre étaient également des pistes de travail évoquées.

Puis, dans une deuxième partie, la consultation demandait aux chercheurs de s'interroger sur la production de normes d'action par les intercommunalités. Cette question s'articulant, bien évidemment, avec celle de la production d'une expertise portée par les intercommunalités.

Le document qui vous est présenté réunit les synthèses des neuf recherches qui ont été menées. Celles-ci sont précédées par un essai de lecture transversal, exercice auquel chacun peut se livrer.

Nous vous souhaitons bonne lecture de cet ouvrage et nous espérons que la valorisation de ce programme sera l'occasion de voir émerger de nouvelles questions qui pourront être livrées à la sagacité des chercheurs.

Patrice Aubertel
Paul Boino
Nicole Rousier

Une lecture transversale

L'intercommunalité à l'épreuve des faits : les enseignements d'un programme de recherche

Patrice Aubertel

PUCA, février 2012

Dans leurs rapports, les neuf équipes de recherche s'intéressent à la mise en œuvre effective, par les intercommunalités, de politiques publiques qui jouent un rôle essentiel dans le devenir des territoires : politique de l'environnement, politiques de l'habitat, politique de développement économique et social.

Les chercheurs s'accordent pour reconnaître que la dynamique intercommunale dont on a pu dire qu'elle était « l'enfant béni des réformateurs » se trouve, aujourd'hui, au milieu du gué. Au milieu du gué, à l'intersection de trois « figures » institutionnelles : « Amicale des maires », « Relais des politiques d'État », « Autorité organisatrice ».

Pour souligner les principaux apports des chercheurs cinq thématiques peuvent être mises en évidence.

Les intercommunalités : des institutions en devenir

Des dispositifs législatifs et réglementaires viennent régulièrement affirmer puis conforter la place et le rôle des structures intercommunales. Dans ce courant législatif continu la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, a été une étape importante aux effets déterminants. Créant les communautés d'agglomérations et les

communautés de communes elle a suscité une impulsion déterminante en faveur de la coopération intercommunale, par la conjonction de ses incitations financières et par son inscription dans l'évolution des territoires. La loi du 16 décembre 2010 confirme l'attention portée au fait intercommunale.

En analysant l'ensemble des intercommunalités du département du Vaucluse Philippe Estèbe et Magali Talandier soulignent le caractère évolutif de ces institutions. Leurs créations sont le résultat d'une volonté de coopérer, d'un acte volontaire donc, avec la mise en évidence d'affinités, de partage d'enjeux territoriaux, de réponses communes à des problèmes. Les chercheurs suggèrent aussi que des regroupements d'intercommunalités sont envisageables et cela sans s'inspirer nécessairement de la rationalisation prônée par les schémas départementaux de coopération intercommunale. Dans ces regroupements possibles se jouent notamment le devenir de communautés de communes rurales situées à la périphérie de pôles urbains. Parfois initiées avec la volonté d'échapper à la tutelle de villes moyennes leur dynamique économique et sociale les rapproche de celles-ci. Ce rapprochement, cependant, s'accompagne désormais d'une remise en cause du modèle centre - périphérie qui avait pu s'imposer auparavant.

Désormais nous assistons, de fait, à la mise en place d'institutions qui se construisent plus sur l'interterritorialité, au sens que lui donne Martin Vannier. C'est-à-dire d'institutions qui sont le fruit d'une coopération entre égaux, coopération qui associe également communes urbaines et communes rurales. C'est ainsi que pour la mise en place puis le fonctionnement de ces structures la pertinence de la négociation se substitue aux territoires pertinents.

Territoires pertinents ? Parler de bassin de vie ou de bassin d'emploi c'est, d'une certaine manière réinterroger la notion de «territoire pertinent», notion dont nombre de chercheurs remettent en cause... la pertinence. Cependant cette notion de «territoire pertinent» est de

nouveau évoquée et rapprochée de celles de bassin de vie et de bassin d'emploi. Des bassins qui sont éminemment évolutifs, des bassins dont le périmètre se remodèle continûment en fonction des mouvements de localisation de la population et des activités économiques.

S'interroger sur le «périmètre pertinent», notion très en vogue parmi les réformateurs évoqués en introduction, c'est aussi, pour les politiques environnementales, par exemple, s'intéresser à l'accueil d'installations polluantes. Et, nous dit, François Benchendikh, le territoire retenu pour accueillir ces activités polluantes est alors, celui situé en dehors de celui de l'intercommunalité, comme à Marseille pour localiser l'usine de traitement d'ordures ménagères ou situé sur le domaine public ou privé de l'État ou de ses établissements publics nationaux comme le port autonome de Nantes. Alors, que penser de ces territoires pertinents ?

Parler d'institutions en devenir, c'est aussi s'interroger sur le contenu concret des compétences exercées. Les compétences sont attribuées obligatoirement dans l'acte de création de l'intercommunalité ou choisi facultativement par celle-ci.

Les investigations des chercheurs permettent d'apprécier la réalité de l'appropriation effective des compétences retenues par les dispositifs législatifs et réglementaires.

De fait, les contenus effectifs des politiques menées sont très hétérogènes suivant les intercommunalités. Constat peut également être fait que l'exercice des compétences est, très souvent, en évolution constante, en recomposition continue, doté d'une plasticité très importante. Ces intercommunalités se révèlent beaucoup plus labiles, que pourrait le laisser penser un rigide ensemble de compétences.

Dans de nombreux cas, cependant, les communes conservent un rôle prééminent. L'intérêt communautaire pourrait s'affirmer comme l'expression d'une intercommunalité qui manifeste sa propre volonté pour exercer réellement une compétence tout en en délimitant le cadre d'exercice. Mais les chercheurs mettent en évidence le fait

que cet intérêt communautaire n'est encore souvent qu'un reliquat des politiques communales. C'est, en effet, les représentants des communes qui conservent le pouvoir de décision. Ce sont eux qui circonscrivent l'intérêt communautaire, eux qui sont à l'origine de la création de l'établissement public de coopération. Et la réalité de ce que recouvre une compétence intercommunale est ce que les communes acceptent de bien vouloir transférer après avoir défini le contenu d'une politique communale.

C'est notamment ce que nous dit Pierre Mazet dans sa présentation des intercommunalités du littoral atlantique : Bassin sud d'Arcachon et Bayonne, Biarritz, Anglet. Si les intercommunalités sont bien législativement chargées de l'élaboration du Plan local de l'habitat, la mise en œuvre de la politique du logement reste, quant à elle, largement du ressort des communes.

Des évolutions sont cependant perceptibles. Les orientations retenues par la communauté d'agglomération de la Rochelle, par exemple, qui met en place un plan local d'urbanisme intercommunal préfigurent-elles celles qui seront adoptées par d'autres communautés d'agglomérations ?

Ces «services de souveraineté communale», tels les services d'urbanisme ne semblent-ils pas être appelés à devenir des services de co-souveraineté ?

Vers la maturité d'institutions aux multiples missions

Cherchant à concilier rigueur des approches et souplesse des mises en œuvre les communautés d'agglomération et les communautés de communes n'auraient-elles pas pour rôle effectif d'articuler cohérence des politiques, cohésion sociale et services aux habitants ?

En regardant plus précisément le fonctionnement des intercommunalités, il est possible de se demander s'il n'y aurait pas des intercommunalités urbaines plus tournées vers la mise en cohérence des politiques

et des intercommunalités rurales plus portées à assurer des services à la population ? Il n'est pas aisé de répondre à cette question à partir des recherches menées dans le cadre de ce programme. Beaucoup des intercommunalités étudiées sont, en effet, des intercommunalités urbaines. Cependant certaines indications présentes dans les recherches soulignent les difficultés liées à la mise en œuvre de fusions d'intercommunalités entre certaines à dominante urbaine et d'autres constituées quasi exclusivement de communes rurales. En effet, alors que dans les intercommunalités urbaines chaque commune membre dispose, par exemple, de centres communaux d'action sociale pour assurer des services aux personnes âgées notamment, dans le monde rural, au contraire, ce sont les intercommunalités qui assurent ces services sociaux. Pour résoudre cette tension dans les compétences exercées entre intercommunalités rurales et intercommunalités urbaines, nous assistons parfois à l'activation de sivom dédiés à l'aide aux personnes âgées ou à la petite enfance. Et, étonnamment, il y a concomitance de la montée en puissance des intercommunalités et activation de structures plus souples, telles les sivom.

Et que penser des «pays» ? Dans le domaine des politiques environnementales, par exemple, l'aire géographique à laquelle les questions devraient être traitées serait le pays. C'est la conclusion à laquelle arrivent Marion Amalric et son équipe de l'université de Tours. Le pays dont des signes donnaient à penser qu'il s'essouffait acquiert alors une légitimité qui ne lui était pas reconnu à l'origine.

Une maturité du fait intercommunal qui s'inscrit donc dans un mouvement conjuguant souplesse et rigueur et associant des structures intercommunales de natures juridiques différentes.

Mais, pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes cette maturité ne tend-elle pas à s'inscrire, dans une forme de «compétence générale» ? Une remise en cause donc de la règle de spécialisation propre aux établissements publics de coopération intercommunale, règle qui les distingue des communes. C'est ce que pourrait évoquer Françoise Navarre et son équipe lorsqu'elle suggère

que les politiques du logement menées par les intercommunalités recouvrent un champ de compétences, de fait, plus large puisqu'il s'agit de politiques de l'habitat. Cette évolution remodèle des aires de compétences autrefois du ressort exclusif de l'État. Et les chercheurs du Créteil montrent bien comment une politique du logement portée originellement par l'État devient, après sa prise en charge par les intercommunalités une politique de l'habitat avec un domaine d'action plus large. Cette malléabilité du contenu des compétences interroge, par contrecoup, l'opération Lolf menée par l'administration d'État. Il semble qu'au cas où cette disposition budgétaire serait étendue au bloc communal il conviendra de bien avoir conscience que les mêmes mots, ou des mots qui pourraient être jugés synonymes pour nommer une politique, ne recouvrent pas, de fait, la même réalité. Le Bop Lolf État «Développer et améliorer l'offre de logement» ne recouvre pas, loin s'en faut, l'ensemble des interventions du bloc communal dans le domaine de l'habitat. Pour le moins, une intégration des opérations menées dans le cadre de l'Anru devrait être opérée.

Cette maturité manifestée par les intercommunalités va-t-elle jusqu'à développer une capacité à définir leurs propres règles tant pour identifier les objectifs que pour assurer la mise en œuvre des moyens pour les atteindre ?

Une dynamique qui s'exprime dans des initiatives normatives

Dans le numéro n° 19 de la revue «Études foncières», numéro paru en 1983, Christian Vigouroux, conseiller d'État, alors directeur adjoint de l'urbanisme au ministère de l'équipement au moment de la première phase de la décentralisation, s'était demandé si la dynamique impulsée pouvait aller jusqu'à une production réglementaire voire législative autonome de la part des collectivités locales.

La suite a donné raison à ceux qui ont mis en avant le caractère unitaire de la France, même si ce caractère unitaire est teinté de décentralisation. Au-delà – ou en – deçà – de dimensions éminemment juridiques,

les chercheurs étaient invités à identifier les éventuelles initiatives des intercommunalités pour promouvoir leur «autonomie», leur capacité à décider elles-mêmes du cadre d'action. L'expression d'une normativité qui se manifesterait dans la définition des objectifs poursuivis, dans l'explicitation des marches à suivre pour les atteindre, dans les moyens mis en œuvre. Est-ce le cas ?

Il me semble que c'est la recherche de Renaud Epstein et Thomas Kirszbaum qui peut, le plus explicitement, apporter des éléments de réponse à cette question. En effet, en mettant l'accent sur deux politiques nationales, celle de développement durable et celle de mixité sociale. Ces chercheurs présentent la manière suivant laquelle, à partir de l'examen d'Angers, Arras, Melun, Nantes, des intercommunalités s'en saisissent, en donnant un sens, enrichissent, le cas échéant, les impulsions nationales et innovent dans les moyens mobilisés. Ils soulignent ainsi que les politiques de développement durable mobilisent la persuasion et l'incitation tandis que la mixité sociale apparaît comme une politique éminemment complexe avec le recours à une mise en œuvre simple. Trop simple ?

Toujours est-il que les intercommunalités dans ces champs, et certainement dans d'autres, sont appelées à mobiliser une expertise propre. Celle-ci se développe. Et Marion Amalric et les chercheurs de Citères soulignent que l'expertise est un enjeu important des politiques environnementales dans lesquelles les intercommunalités jouent un rôle déterminant. Et l'affirmation de l'expertise intercommunale permettrait de contrebalancer le poids des puissants groupes privés de service qui interviennent dans ce domaine. Une montée de l'expertise qui se manifeste à un moment où l'ingénierie publique d'État est soumise à un sévère régime amaigrissant. Demeure la question de savoir si c'est l'expertise qui suscite une production normative ou si c'est la production normative qui génère une expertise. Entre ces deux branches de l'alternative il est difficile de savoir quel est la poule et quel est l'œuf, mais la concomitance de ces phénomènes est indéniable.

Dans ce mouvement, les intercommunalités sont appelées à faire preuve d'initiative. Il n'y a pas vraiment de modèle à reproduire mais plutôt des idées à prendre, à tester, à expérimenter. C'est notamment le cas dans le domaine financier et David Guéranger analyse très finement cette «inventivité» à l'œuvre notamment dans la mise en place puis la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle des investissements intercommunaux.

Les finances intercommunales au service d'un acteur qui fait face à de multiples enjeux

Un des enjeux proposés de longue date pour promouvoir l'intercommunalité a été de faire pièce à l'extrême hétérogénéité des ressources fiscales des communes françaises. Contrairement à l'ensemble des pays européens (à l'exception de la République tchèque) la France n'a pas connu de réforme communale profonde. Nos 36 000 communes sont les héritières directes des 44 000 paroisses de l'Ancien régime et les disparités de ressources fiscales sont très importantes entre communes de la même agglomération.

David Guéranger a souhaité mettre à l'épreuve cet objectif. Il a étudié les mécanismes financiers mis en place par les lois sur l'intercommunalité pour voir s'ils avaient effectivement des effets correcteurs et redistributifs entre communes riches et communes pauvres. La coopération débouche-t-elle sur la solidarité ?

L'examen attentif qu'il fait de la dotation de solidarité communautaire montre bien, qu'aujourd'hui encore, c'est la préservation des situations antérieures, notamment la pérennité de la relative aisance communale qui prévaut sur l'effectivité des volontés redistributives.

Soulignons cependant que jusqu'à nos jours des communes pouvaient être fiscalement riches, avec une taxe professionnelle forte assise sur des activités industrielles et abriter des populations relativement pauvres, les ouvriers de ces usines. Cette situation est en grande partie remise en cause par la dernière réforme de la fiscalité. Celle-ci, en effet, en remplaçant la taxe professionnelle par d'autres impôts a

déplacé l'imposition qui pesait sur les activités industrielles vers les activités tertiaires.

Cela a deux conséquences qui ont été mises en avant dans les échanges noués à l'occasion du suivi de ce programme de recherche. La première est que les communes et leurs intercommunalités ne sont plus financièrement incitées à accueillir des activités industrielles, activités souvent génératrices d'effets externes négatifs, notamment en matière de pollution. Ces effets négatifs étaient compensés par les recettes générées par la taxe professionnelle. La seconde conséquence est que, pour les communes, la recette fiscale primordiale est désormais le foncier bâti et qu'à ce titre l'accueil de ménages aisés devient un enjeu essentiel et la qualité du cadre de vie un défi à relever. Là aussi des interrogations naissent sur l'adéquation entre coopération et solidarité. Des travaux de recherche menés par ailleurs soulignent les composantes socio-économiques des inégalités environnementales.

La question reste posée de savoir quel pourrait être le système de péréquation juste ?

Les politiques dans lesquelles les intercommunalités inscrivent leur action sont très largement des politiques partenariales qu'il s'agisse, pour celles qui ont été étudiées, des politiques de l'habitat, de l'environnement ou de développement économique.

Dans le champ du logement, nous disent Françoise Navarre et l'équipe de chercheurs du Créteil, les intercommunalités sont un acteur pivot de cette politique. Rôle indéniable même si les moyens financiers consacrés sont faibles. De fait il semble que la contribution financière des intercommunalités ait un effet de levier, leur engagement déterminant l'engagement d'autres acteurs notamment publics.

À ce titre, soulignons que nous disposons de peu d'éléments sur les départements. Dans bien des cas la montée en puissance des intercommunalités semble affecter le pouvoir des départements.

L'atténuation de la césure entre urbain et rural remettra-t-elle en cause la fonction du département en tant que défenseur du monde rural ?

Effet de levier, rôle pivot autant de caractéristiques mises en évidence par les chercheurs qui soulignent la montée en puissance des intercommunalités. Mais qu'en est-il dans le cas des intercommunalités franciliennes qui semblent prises en étau entre les dynamiques métropolitaines et des communes fortes ?

Les intercommunalités franciliennes entre les communes et la métropole

La métropole francilienne, de plus de onze millions d'habitants, évolue dans la première division des métropoles mondiales. Ces consœurs, New-York, Londres, Tokyo et Pékin ont adopté des modes de gouvernance qui leur sont propres. La métropole parisienne semble se caractériser, dans ce contexte, par la prégnance du rôle de l'État central dans la détermination des enjeux et des modes de faire métropolitain francilien.

Les territoires franciliens s'inscrivent dans une dynamique de développement métropolitain. Dans cette perspective, les banlieues sont des banlieues traversées par d'importants réseaux qui irriguent l'ensemble de l'entité métropolitaine. Des banlieues de traverse face à de puissantes logiques techniques de réseaux. C'est ce que montre bien Caroline Gallez et Thierry Vilmin avec leur équipe de recherche à travers l'analyse fouillée de la couverture de l'autoroute du sud qui relie le centre de Paris au marché d'intérêt national de Rungis et, plus loin, vers Lyon et l'Italie. Dans la programmation de cette opération de « couture urbaine » pour refermer une coupure qui transperce des communes de proche banlieue ce sont les porteurs locaux du projet qui présentent une vision globale associant prise en compte de l'habitat et des activités économiques. Pour leur part, les représentants de l'État sont l'expression d'une approche sectorielle,

mettant en avant l'intérêt primordial du réseau autoroutier en cause afin d'assurer un bon fonctionnement métropolitain.

L'équipe de recherche du Centre scientifique et Technique du Bâtiment avec Xavier Desjardins met l'accent, pour sa part, sur les tensions qui régissent la définition des objectifs et l'action des intercommunalités franciliennes dans le domaine de l'habitat. Tensions entre les orientations définies nationalement, les politiques intercommunales et les politiques communales qui demeurent prégnantes. En effet, les politiques de peuplement, qui s'expriment notamment à travers les politiques ont été de tout temps une prérogative éminemment consubstantielle au pouvoir des élus communaux. Dans ce domaine l'intérêt communautaire est souvent apprécié à la portion congrue. Mais toutes les communes s'en sortent-elles mal pour autant pour défendre l'intérêt de leurs habitants et accueillir des populations nouvelles ?

À partir de l'analyse de politiques contre le logement indigne ou pour l'accueil de structures universitaires dans des communes de l'Île-de-France Alain Bertho et Marianne Henrard posent la question de la prise en compte du collectif d'habitants dans la dynamique intercommunale. Ils se demandent si les politiques de développement territorial au cœur des démarches intercommunales ne se font pas contre l'expression des valeurs d'un collectif d'habitants dont rend compte le terme de commune. Au-delà du déficit démocratique des instances décisionnelles intercommunales, les chercheurs, dans leur analyse, mettent à l'épreuve les politiques de solidarité notamment vis-à-vis de ceux qui ont peu de droits à faire valoir. Les intercommunalités soulignent-ils sont prises en tenaille entre la mise en valeur du territoire et la réaffirmation de la ville, collectivité d'habitants. Et ils posent la question : l'intercommunalité peut-elle produire de la ville ?

Les recherches du programme intercommunalité à l'épreuve des faits

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum.

Centre d'Analyse des Politiques Territoriales, 2011

«Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition»

**François Benchendikh, Fabien Desage, Mathilde Gralepois,
David Guéranger, Romain Lajarge**

LATTS – Université Paris - Est, 2011

«Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?»

**Mathilde Cordier, Sonia Guelton, Maud Le Hervet, Françoise
Navarre** (responsable scientifique), **Marie-Paule Rousseau** avec la
participation et le soutien de **Jean-Claude Driant**

Université Paris XII – Val-de-Marne Créteil, 2010

*«L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de
l'habitat»*

Pierre Mazet

Université de La Rochelle, 2011

*«Les politiques intercommunales du logement dans trois communes littorales :
la communauté d'agglomération Bassin d'Arcachon Sud, La communauté
d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, la communauté d'agglomération La
Rochelle»*

Magali Talandier, Philippe Estèbe

Acadie, 2010

«L'intercommunalité : Evaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit»

Xavier Desjardins, Hervé Duret, Mélanie Tual

Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) , 2010

« Aménager la métropole parisienne : comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale »

Marion Amalric (coordination), **François Bertrand, Mathieu Bonnefond, Adèle Debray, Marie Fournier, Corinne Larrue, Corinne Manson, Patrick Mozol, Elsa Richard, Laurence Rocher**
Citères – Université de Tours - 2010

« Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : Vers de nouveaux territoires d'action ? »

Caroline Gallez, Marianne Thébert, Marianne Olivier-Trigalo, Thierry Vilmin

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

« Habiter la ville, accéder aux territoires »

Alain Bertho, Marianne Hérard, Sylvain Lazarus, Virginie Robert
Université Paris 8 – Saint-Denis, 2010

« Le territoire contre la ville ? »

Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition

La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les EPCI délégataires de la gestion des aides à la pierre

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum
Centre d'Analyse des politiques Territoriales

La recherche conduite dans les agglomérations de Nantes, Angers, Arras et Melun portait sur la capacité politique des EPCI, c'est-à-dire leur «capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre»¹. Dit autrement, il s'agissait d'interroger la capacité des institutions communautaires à fixer des orientations et des objectifs d'action publique d'une part, à obtenir des communes et des autres acteurs du territoire qu'ils agissent dans le sens désiré d'autre part. Dans cette perspective, nos enquêtes n'étaient pas centrées sur les seuls règlements, financements et instruments mis en place par les EPCI. Car si la capacité politique des communautés urbaines ou d'agglomération renvoie d'abord à des dynamiques endogènes, elle ne peut s'analyser sans tenir compte des facteurs exogènes qui pèsent sur la construction et la mise en œuvre de leurs politiques. Telle était du moins l'hypothèse fondatrice de notre recherche, qui s'inscrivait dans une approche inter-scalaire en articulant des interrogations sur l'intégration interne des EPCI et sur leur autonomie vis-à-vis de l'extérieur, en particulier vis-à-vis d'un État en réforme dont l'organisation administrative et les modes d'interventions dans les territoires connaissent de profondes transformations.

¹ Dormois R. (2006), «Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56, 4.

Pour analyser empiriquement cette capacité politique, nous nous sommes concentrés sur les politiques d'aménagement et de l'habitat de quatre agglomérations dont la sélection s'est appuyée sur une typologie des EPCI, selon leur degré d'intégration interne et d'autonomie vis-à-vis de l'extérieur, de façon à disposer de terrains contrastés au regard de la problématique et des hypothèses initiales. Plus précisément, notre recherche a porté sur deux notions qui sont à la fois centrales dans les politiques urbaines et largement indéfinies : la mixité sociale et le développement durable. Ces deux mots d'ordre étant à la fois flexibles et inégalement formalisés, il nous a paru intéressant d'engager une comparaison de ce qu'en font les intercommunalités, mais aussi de ce que les modes de promotion (inter)nationale de ces mots d'ordre font aux intercommunalités. Dans cette perspective, nous avons examiné la façon dont ces notions ont été mises sur l'agenda et travaillées par les acteurs de chaque agglomération, puis de quelle manière elles ont été déclinées au fil du temps dans les politiques de l'habitat et les opérations d'aménagement des EPCI étudiés.

Le format du présent résumé ne permet pas de présenter les analyses développées au sujet de chacune des agglomérations considérées, dont les configurations sont singulières et les dynamiques contrastées. On se contente ici d'une présentation transversale des résultats de la recherche, pour aborder la capacité politique des EPCI suivant trois angles successifs : de l'intérieur tout d'abord, en considérant leurs relations avec les communes qui les composent, puis de l'extérieur en décalant le regard vers les recompositions néo-managériales de l'État et le renouvellement de son instrumentation, pour finir par mettre en relation ces deux niveaux d'analyse, en montrant que les contraintes et ressources externes peuvent être mobilisées par des entrepreneurs intercommunaux pour avancer dans le sens d'une plus grande intégration interne.

La capacité politique des intercommunalités, vue de l'intérieur

Une capacité variable en fonction des EPCI

La comparaison de nos quatre terrains d'enquêtes vient confirmer un constat relativement banal, à savoir que la capacité politique des EPCI est très variable. Que l'on aborde celle-ci sous l'angle de la définition d'orientations et d'objectifs pour l'action publique dans l'agglomération ou de la mobilisation des acteurs de ce territoire et de leurs ressources dans un sens commun, il ressort que la capacité politique de Nantes Métropole est plus forte que celle d'Angers Métropole, qui dépasse elle-même la Communauté Urbaine d'Arras et, en queue de classement, Melun-Val de Seine. L'intérêt d'un tel classement est, dans l'absolu, limité. Tout au plus amène-t-il à faire deux remarques :

- Le statut juridique (communauté urbaine/communauté d'agglomération) et la capacité politique d'une institution intercommunale ne sont pas mécaniquement liés.
- *Size matters* : ce classement donne crédit à l'hypothèse d'un effet taille, c'est-à-dire d'une capacité politique croissante avec la taille des agglomérations, laquelle détermine en partie leurs ressources (politiques, financières ou d'expertise). Mais notre échantillon est trop limité pour en faire une règle générale.

Une capacité différenciée en fonction des enjeux

La capacité politique des EPCI varie aussi suivant les enjeux et les domaines sectoriels considérés. Les traductions données aux deux mots d'ordre de mixité et de durabilité en fournissent l'illustration, donnant à voir une capacité plus forte des agglomérations à fixer des orientations et des objectifs d'action publique spécifiques en matière de durabilité que de mixité. De la comparaison entre ces deux mots d'ordres flexibles, il apparaît que l'un (durabilité) l'est plus que l'autre (mixité), au sens où les EPCI peuvent tordre la notion de durabilité dans de multiples sens pour lui donner une forme particulière, alors que la mixité sociale est tendanciellement abordée, dans les politiques d'aménagement et du logement des quatre agglomérations, suivant

une approche unique. Partout, cette notion a été progressivement rabattue sur des objectifs de production HLM, comme si la mixité sociale était réductible au rééquilibrage spatial du parc social.

L'examen comparatif de ces deux mots d'ordre peut être prolongé sur le deuxième volet constitutif de la capacité politique des intercommunalités, à savoir leur capacité à mettre en place de mécanismes d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrive dans la direction fixée. Sur ce plan, les notions de mixité et de durabilité apportent des éclairages contrastés. La mixité sociale, parce qu'elle a été rabattue sur un objectif de rééquilibrage spatial du parc social dont la traduction en acte se heurte au pouvoir communal, donne à voir les limites de cette capacité politique intercommunale. À l'inverse, le développement durable, qui est un problème public « mal structuré » (*ill structured*)², peut contribuer à son renforcement. Du fait de sa faible formalisation et de l'absence de solutions évidentes, la notion de développement durable oblige les intercommunalités qui s'en saisissent à reformuler le problème sans que le type de solutions à apporter ni le périmètre des parties prenantes à cette résolution ne soit prédéterminé. À Nantes, qui a obtenu le titre prestigieux de Capitale Verte de l'Europe pour l'année 2013 comme à Angers, qui figure parmi les pionniers du développement durable en France, ce mot d'ordre est un axe central du policy discourse de l'agglomération, qui est décliné dans tous les projets, plans, programmes et documents de communication. Même si la pratique relève parfois de la rhétorique ou du marketing, la mobilisation autour de la notion de développement durable a permis de rendre plus visibles et cohérentes des actions multiples relevant d'institutions et de champs sectoriels diversifiés, contribuant ainsi à la construction de la capacité politique des deux agglomérations³.

2 Simon H. (1973) « The structure of ill structured problems », *Artificial Intelligence*, 4, 3-4 ; Chisholm D. (1987) « Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations », in Lane J-E. (dir), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage.

3 Béal V. (2010) « Gouverner l'environnement dans les villes européennes : des configurations d'acteurs restructurés pour la production des politiques urbaines », *Sociologie du Travail*, 52, 4.

Une capacité structurellement limitée

La capacité politique des intercommunalités varie donc fortement en fonction des territoires et des thématiques. Elle demeure néanmoins structurellement limitée, pour des raisons juridiques et systémiques. Elle trouve d'abord ses limites dans l'absence de réelle capacité d'énonciation ou d'adaptation des normes juridiques par les collectivités territoriales ou leurs groupements, qui demeure une prérogative étatique. La démonopolisation du pouvoir normatif que semblait dessiner l'introduction d'un droit à l'expérimentation locale dans la Constitution demeure très limitée. L'État français conserve la compétence des compétences et les collectivités territoriales comme leurs groupements disposent seulement de compétences de mise en œuvre, souvent partielles dans leur périmètre et fermement encadrées par les normes nationales.

Les capacités politiques des intercommunalités sont donc structurellement limitées par le droit. Elles le sont plus encore par le mode régulation politique des institutions intercommunales, qui s'appuie sur un fonctionnement collégial des maires, une logique de compromis ou de bargaining permanent rendu nécessaire par le droit de veto implicite reconnu aux édiles pour ce qui concerne les interventions de l'EPCI sur leur territoire.

Regard vers l'extérieur : les intercommunalités gouvernées à distance ?

Résidualisation de l'État local

Les dernières années ont été marquées par un mouvement de retrait accéléré de l'État local de la fabrique des politiques urbaines, conduisant dans certaines agglomérations à sa quasi-disparition. Ce retrait est d'autant plus notable que la montée en puissance des agglomérations au cours des années 1990 s'était opérée sous le patronage des services déconcentrés de l'État, au travers de diverses procédures partenariales et contractualisations territoriales. Ces dernières avaient servi de cadre à l'apprentissage de leur nouveau rôle

par les intercommunalités, qui se sont progressivement dotées de services, de programmes, d'outils et d'instruments de connaissance et d'intervention. L'Acte II de la décentralisation, la LOLF et la RGPP ont mis fin à ce régime de «conduite accompagnée». Désormais, les EPCI peuvent voire doivent construire et conduire leurs politiques d'aménagement et de l'habitat en toute autonomie vis-à-vis d'un État local en voie de résidualisation dans les politiques urbaines, qui ne conserve une présence et un rôle actif dans la fabrique et la conduite de ces politiques que dans les agglomérations les moins dotées en capacité politique.

Pilotage à distance : normes, crédits, honneurs et bonnes pratiques

Le retrait de l'État local des politiques urbaines responsabilise les EPCI, qui doivent assumer seuls un rôle de «chef de file» dans ces domaines. Leur autonomisation vis-à-vis de l'État demeure cependant très partielle. Car s'il s'est retiré de la cogestion locale de ces politiques, l'État y conserve un rôle actif qui, à certains égards, va même en se renforçant. Mais son action s'opère désormais sans la médiation des services déconcentrés, en prenant appui sur quatre leviers qui lui permettent d'orienter à distance l'action des intercommunalités : les normes, les crédits, les honneurs et les «bonnes pratiques».

Commençons par le plus évident de ces leviers, à savoir le levier normatif. Dans les domaines que nous avons étudiés, on assiste moins à une démonopolisation du monopole normatif de l'État qu'à une prolifération de normes techniques nationales qui s'imposent aux acteurs locaux. Le développement durable est un terrain privilégié du déploiement de ces «pilotes invisibles de l'action publique»⁴, qui encadrent étroitement les politiques des EPCI.

Le second levier à disposition de l'État pour peser sur le contenu des politiques intercommunales est financier. Les EPCI ne sont pas épargnés par la dynamique de resserrement de la contrainte étatique

⁴ Lorrain D. (2004) «Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Lascoumes P., Le Galès P.(dir.) Gouverner par les instruments, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

sur les finances locales. Dans un contexte de récession économique et de réduction de l'accès au crédit bancaire, la suppression de la taxe professionnelle et le gel des dotations étatiques ont accru l'importance, pour les intercommunalités, des subventions discrétionnaires de l'État. Bien qu'elles ne représentent qu'une part minimale (12%) des transferts verticaux de l'État⁵, ces subventions conditionnent souvent le bouclage des plans de financements des projets d'investissements des EPCI. Leur influence sur les politiques intercommunales va donc croissante, d'autant plus que ces subventions ne sont plus distribuées par l'État local mais par des opérateurs nationaux de type agence au travers d'appels à projets qui mettent en concurrence les territoires. Ce régime compétitif inauguré par l'ANRU et banalisé avec le Grand Emprunt contribue fortement à l'hétéronomie des politiques des EPCI. Car les dirigeants de ces derniers savent que des projets qui ne répondraient pas précisément aux attentes centrales n'ont qu'une chance réduite d'obtenir les financements escomptés. Ce jeu concurrentiel ne fait pas perdre toute autonomie aux agglomérations, qui peuvent choisir de sortir du jeu ou tenter de le subvertir en présentant des projets pré-existants sous un nouveau jour. Il est rare que des projets surgissent ex nihilo, en réponse à des appels à projet nationaux ou européens, mais ces derniers pèsent sur les priorités des agglomérations, qui doivent faire des arbitrages entre les projets qu'elles ont en stock et adapter le contenu et la programmation de ces projets (périmètre, calendrier) pour coller au mieux aux attentes de leurs bailleurs de fonds.

Ces appels à projets et autres concours n'organisent pas seulement la distribution de ressources financières, mais aussi de récompenses symboliques comme les prix, certificats et labels dont la valeur est purement honorifique, qui sont devenus des modes d'intervention privilégiés de l'État en matière d'urbanisme. Cette pratique consistant à honorer les méritants n'est pas, loin s'en faut, inédite dans l'action étatique, comme l'a montré Olivier Ihl⁶ dans son travail sur les décorations républicaines, utilisées au XIX^e siècle comme

⁵ Le Lidec P. (2011) « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France » in Bezes P., Siné A.(dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po.

⁶ Ihl O. (2007) *Le Mérite et la République : Essai sur la société des émules*, Paris : Gallimard.

des techniques de «gouvernement par les honneurs», en organisant l'émulation entre individus pour l'accès à la reconnaissance étatique. Ce régime d'«émulation prémiale» s'étend désormais aux territoires, et tout particulièrement aux villes qui s'avèrent aussi sensibles à ces hochets que les généraux à leurs médailles. Leur appétence pour ces distinctions étatiques tient au fait que les prix et labels sont considérés comme des signaux adressés aux acteurs du marché. En les décernant, l'État vient certifier les bonnes pratiques locales, en même temps qu'il donne de la visibilité et de la crédibilité à des opérations ou projets d'urbanisme auprès des investisseurs. On peut d'ailleurs relever le paradoxe : moins le développement urbain est perçu comme dépendant des interventions de l'État, plus les honneurs décernés par celui-ci sont recherchés par les EPCI dans une perspective de valorisation sur le marché.

Terminons en mentionnant rapidement un dernier levier du gouvernement à distance des agglomérations, qui se situe en bas de l'échelle de la contrainte : les «bonnes pratiques». La sélection, parmi les opérations locales, d'éléments que les administrations et agences étatiques érigent en «bonnes pratiques» peut être d'autant plus efficace pour organiser la diffusion verticale des normes centrales que celles-ci ne se présentent pas comme telles, mais comme la capitalisation d'expériences locales. Le programme Ville durable en fournit une bonne illustration, qui prévoyait seulement –outre les labels Ecoquartiers et Ecocités- la mise en place et l'animation par l'État d'un dispositif de valorisation et d'échanges des «bonnes pratiques» entre villes lauréates, réunies dans un Club animé par le ministère.

L'extérieur, une ressource pour desserrer le verrou du consensus intercommunal

Les influences externes ne doivent pas seulement s'analyser en termes d'exodétermination, mais aussi de ressources saisies par certains élus et techniciens intercommunaux pour ouvrir des opportunités de décision et d'action, renforcer la légitimité de l'EPCI et, in fine,

accroître sa capacité politique. Ce recours à l'extérieur pour desserrer le verrou du consensus entre maires peut s'opérer sur les registres de la coopération, de la coordination ou de la compétition.

Coopération : s'inspirer de l'expérience des autres

Les EPCI constitue des terrains privilégiés pour le transfert d'action publique, c'est-à-dire pour l'importation de matériaux cognitifs et normatifs provenant d'autres territoires, qui sont ré-injectés dans la conception des politiques communautaires. Les domaines d'intervention des intercommunalités se prêtent en effet particulièrement à ces processus d'import-export, en particulier l'aménagement urbain qui est un domaine dans lequel de nombreux réseaux nationaux, européens et internationaux font circuler les modèles et les bonnes pratiques⁷. La jeunesse de ces institutions, dont l'institutionnalisation est inachevée et les politiques ne sont pas encore routinisées, facilite la greffe de solutions provenant de l'extérieur. Le mode de fonctionnement des intercommunalités, fondé sur des accords entre maires⁸, favorise l'adoption de solutions légitimées par leur expérimentation dans d'autres contextes territoriaux. L'importation horizontale de normes, d'instruments ou d'idées dans les politiques intercommunales ne s'opère cependant pas sur le mode de la transposition à l'identique. Car les éléments importés sont désencastrés de leur environnement pour être réintégrés dans un contexte d'accueil toujours différent de celui d'origine. Pour que la greffe prenne, il faut que les acteurs de l'intercommunalité importatrice s'approprient l'élément transplanté et fassent l'apprentissage de son utilisation. Le recours à des sources d'inspiration ou d'imitation extérieures contribue ainsi à des processus d'apprentissage qui sont au cœur de la construction de la capacité politique des EPCI.

7 Arab N. (2007) « À quoi sert l'expérience des autres ? « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, 4, 131 ; Devismes L., Dumont M., Roy E. (2007) « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 4, 131 .

8 Desage F, Gueranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecmbes-en-Bauges : Editions du croquant.

Coordination : transformer la contrainte budgétaire en ressource politique

Les contraintes budgétaires et la perspective d'une situation durablement dégradée sur ce plan ont obligé les EPCI à réviser leurs programmes d'actions pour retarder, redimensionner, reconfigurer voire abandonner certaines opérations. Si cette contrainte restreint les possibilités d'action des agglomérations, elle peut aussi être utilisée comme une ressource politique par ceux qui maîtrisent les cordons de la bourse intercommunale, qui sont en mesure de prendre appui sur cette contrainte pour faire accepter des arbitrages aux communes ou pour introduire des instruments de coordination de leur action. Il en va sur ce plan des agglomérations comme de la nation, où des élus et des hauts fonctionnaires peuvent développer une rhétorique de crise afin de faire adopter dans l'urgence –et donc sans trop de débats– certaines mesures. La crise et sa dramatisation sert alors à faire sauter certains verrous qui entravaient l'action des EPCI, en leur permettant d'arbitrer entre projets, de communautariser des opérations ou de mutualiser des services. Loin de conduire mécaniquement à une réduction des capacités d'action des intercommunalités, la réduction de leur autonomie fiscale et le resserrement des contraintes budgétaires qui pèsent sur elles peuvent donc être instrumentalisées par des entrepreneurs intercommunaux pour renforcer leur pouvoir vis-à-vis des communes et des opérateurs du territoire, et donc pour accroître la capacité politique des EPCI. Bien évidemment, la crise budgétaire ne fait pas disparaître par magie l'exigence de consensus intercommunal, mais elle constitue une opportunité pour renégocier les termes de ce consensus, ouvrant des possibilités pour refuser des choses aux communes ou exiger d'autres choses d'elles en contrepartie du soutien de l'agglomération.

Compétition : les bénéfices internes de la reconnaissance externe

De la même façon, les appels à projets, concours, labels et autres procédures d'allocation concurrentielle de ressources monétaires et honorifiques peuvent être mobilisés, à l'intérieur des agglomérations, pour desserrer le verrou que représente l'exigence du consensus entre maires. Ces instruments non coercitifs de pilotage à distance

peuvent, sous certaines conditions, être instrumentalisés par des entrepreneurs intercommunaux qui s'en saisissent pour acquérir des ressources de légitimité. Car les prix et autres labels décernés par l'État ou l'Union Européenne récompensent, tout autant que des projets, les acteurs qui les défendent. Il n'est d'ailleurs pas même nécessaire que la candidature d'une agglomération soit retenue pour que ses porteurs tirent profit de l'engagement dans la compétition. Car le simple fait, pour un EPCI, de participer à un appel à projet ou un concours constitue un puissant stimulus au développement de nouvelles compétences (i.e. savoir-faire) et connaissances, ainsi que de ses capacités de mobilisation interne. L'inscription dans la compétition inter-urbaine pour les récompenses publiques peut ainsi contribuer au renforcement, sur un mode incrémental, de la capacité politique de l'institution intercommunale.

Solidarité intercommunale

Partager richesse et pauvreté ?

François Benchendikh, IFU, UPE Marne-la-Vallée

Fabien Desage, CERAPS, Université Lille 2

Mathilde Gralepois, CITERES, Université de Tours

David Guéranger (coord.), LATTS, ENPC – UPE
Marne-la-Vallée

Romain Lajarge, PACTE, Université Grenoble 2

L'intercommunalité fait l'objet – surtout depuis la décennie 1990 et dans le prolongement des deux lois majeures que sont la loi ATR et la loi Chevènement – de nombreuses études, rapports et autres analyses menés pour une bonne part dans une perspective évaluative. Ces travaux sont au départ le fruit de chercheurs de différents horizons disciplinaires qui, de la géographie à la science politique en passant par l'économie, ont alimenté les interrogations déjà nombreuses sur, respectivement, le « territoire pertinent », le « déficit démocratique » ou les « économies d'échelle ». Depuis quelques années, le rythme de ces interrogations semble s'accélérer, et se déplacer. Un nombre conséquent de rapports plutôt issus des « cercles de la décision » vient redoubler et renforcer les réflexions des chercheurs. La tonalité peut sembler étonnamment critique de la part d'acteurs qui, pour certains d'entre eux au moins, participent eux-mêmes aux institutions intercommunales qu'ils dénoncent. Parmi ce flot de critiques, le rapport de la Cour des Comptes (2005) a connu un écho remarquable dans la presse et parmi les spécialistes et semble, dans une certaine mesure, avoir ouvert la brèche dans laquelle se sont engouffrés ensuite parlementaires éclairés (Dallier 2006, Piron 2006), membres du gouvernement (Perben 2008), du conseil économique et social (Rozet 2005) ou encore élites économiques et financières (Pébureau 2005). Le registre financier de la critique, très récurrent, pointe des

organisations qui, loin de mutualiser les moyens et de réduire la pression fiscale, auraient plutôt ajouté leurs dépenses aux structures existantes. La réforme ne s'est ainsi pas fait attendre bien longtemps, au nom de la topique ancienne des économies d'échelle qui trouve un nouvel allié dans l'injonction croissante à la réduction massive des déficits publics.

Hypothèse de départ

Dans un contexte marqué par une critique plus vive et plus lancinante, plus portée sur les aspects financiers, nous avons souhaité évaluer les effets concrets de l'intercommunalité sur les politiques publiques. Que font les EPCI ? C'est la question, portée par le présent programme de recherche, à laquelle nous essaierons de répondre en examinant les conditions sociales et politiques dans lesquelles s'effectuent les choix intercommunaux, pour fournir quelques éclairages et dépasser le stade de la critique par les chiffres. Cette évaluation des politiques intercommunales doit notamment permettre de mettre à l'examen les conclusions de nombreux travaux qui s'accordent, avec quelques nuances, sur le rôle des maires et la régulation politique «consensuelle» (Savary 1998) qui prévalent dans ces structures et expliquent principalement soit leur autonomisation difficile (Le Saout 2002, Desage 2005) soit leur affirmation très lente (Guéranger 2003). Pour examiner ce résultat, nous avons voulu **tester l'hypothèse selon laquelle les compétences ne sont pas identiquement «intercommunalisables»**, c'est-à-dire que la capacité des politiques intercommunales à s'affranchir d'une régulation politique municipaliste varie d'une compétence à l'autre. Deux facteurs nous semblent devoir expliquer ces variations. D'une part, la façon dont les compétences envisagent, plus ou moins explicitement, le partage de la «richesse» ou a contrario celui de la «pauvreté». D'autre part, la façon dont ces compétences se trouvent dotées, sur un plan administratif et technique. Ces hypothèses guident les choix empiriques et les modes opératoires.

Mode opératoire

Cette hypothèse a été testée sur plusieurs domaines d'action publique qui permettent de faire varier nos facteurs explicatifs présumés. Au chapitre des «richesses» figurent les équipements touristiques, en l'espèce les remontées mécaniques, mais aussi le domaine des finances, certes singulier, mais hautement stratégique et symbolique pour les élus. Au chapitre des «pauvretés» figurent les installations nuisantes et, dans un registre différent, le logement social. Ces choix permettent également de jouer sur la variable technico-administrative, entre des services intercommunaux constitués moyennement dans les cas du logement social et des finances, faiblement dans le cas de la gestion des risques, inexistants dans le cas du tourisme.

Pour chacun de ces thèmes, c'est un parti pris comparatif qui a été adopté, qui étudie au total 4 terrains différents: les communautés urbaines de Nantes (Nantes Métropole, NM), de Marseille (Marseille Provence Métropole, MPM) et de Lille (Lille Métropole Communauté Urbaine, LMCU), et la communauté de communes du briançonnais (CCB). Mais il nous faut immédiatement préciser le sens de cette «comparaison»: celle-ci repose sur l'examen d'un terrain principal, auquel viennent s'ajouter un (ou des) terrain(s) complémentaire(s): pour les équipements nuisant, NM complété par MPM; pour le logement social, NM complété par LMCU; pour les finances MPM, complété par NM et LMCU. La CCB occupe quant à elle une place à part, au sens où la comparaison s'opère en quelques sortes au sein même de la communauté, entre des équipements touristiques plus ou moins disjoints. Par conséquent, la vertu comparative de ce travail collectif réside dès le départ dans un mode de répartition des enquêtes qui privilégie une approche sectorielle sur plusieurs territoires, plutôt qu'une approche territoriale sur plusieurs secteurs.

Concernant les ICPE, les deux institutions étudiées se montrent incapables de choisir un lieu d'implantation et, plus encore, d'assumer ce choix. Au contraire, c'est une même solution qui est retenue dans les deux cas: celle de l'externalisation. L'externalisation est d'abord

spatiale au sens où les équipements sont finalement construits sur des territoires qui ne relèvent ni de la domanialité communautaire, ni du pouvoir d'urbanisme des maires, mais sont propriété d'une autorité portuaire (le Grand Port Maritime de Nantes Saint Nazaire et le Grand Port Maritime de Marseille Fos sur Mer). Dans le cas de l'incinérateur qui plus est, l'équipement est même situé hors du périmètre communautaire. L'externalisation est aussi « décisionnelle », au sens où les acteurs des EPCI eux-mêmes imputent la décision à d'autres institutions, en font le fruit de négociations entre d'autres acteurs : l'autorité portuaire, le préfet, le juge, le concessionnaire. Cela ne signifie pas pour autant que l'EPCI (ou certains de ses représentants) ne joue aucun rôle. Cela signifie en revanche que l'EPCI affiche l'irresponsabilité, obligeant d'autres acteurs à en assumer les conséquences politiques et juridiques. On peut se demander, d'ailleurs, si la multiplication des contentieux et des recours qui caractérise ces deux dossiers n'est pas un des dommages collatéraux de l'absence de responsabilité et de régulation politiques.

Les politiques intercommunales du logement, malgré leur difficulté avérée à dépasser le cadre d'une décision respectant l'avis de chaque maire, font apparaître une institutionnalisation en trois temps. Dans un premier temps, l'exercice de la compétence par la CU est contrainte par les compromis entre maires, ce qui le cantonne à des actions qui ne sont pas déjà exercées par les communes. Cette situation évolue dans un deuxième temps, sous la pression croissante des services de l'État et des grandes communes, par la mise sur l'agenda d'un « problème » du logement qui se définit à Nantes par la nécessité d'endiguer la fuite des classes moyennes, à Lille par la nécessité de pallier les inégalités socio-spatiales, et qui se nourrit dans les deux cas d'une logique de « l'urgence ». Enfin, l'EPCI renforce son rôle dans un troisième temps, par le développement de données et d'une expertise communautaires mais aussi une requalification de la politique sous une forme dépolitisée et consensuelle (« un logement pour tous ») et qui réaffirme la prééminence du maire en « aval », c'est-à-dire tant sur la forme des constructions retenues que sur les enjeux de peuplement.

Les politiques relatives aux équipements touristiques donnent à voir le défaut d'institutionnalisation de la communauté de communes, le renforcement du rôle des communes et leur préférence pour un EPCI moins intégré et de plus petite taille (un SIVU). L'intercommunalité peut donc être renforcée par le développement des équipements touristiques, mais ce n'est pas celle que l'on croit... Et d'ailleurs, ce SIVU est-il vraiment renforcé ? La longueur des négociations qui préparent l'installation du SIVU du Prorel, le nombre des conflits et contentieux durant cette période et les négociations bilatérales menées par le maire de Briançon montrent la faiblesse du syndicat, fut-il composé de trois communes, et font douter de la pertinence de cette échelle pour réguler politiquement. Quant aux autres équipements (TGM, UTN de Montgenèvre), ils mettent en jeu la sécurité des personnes, l'équilibre financier de la commune, les conséquences électorales, c'est-à-dire des enjeux suffisamment cruciaux pour que les maires évitent à tout prix de s'en dessaisir au bénéfice de la communauté. En d'autres termes, les politiques des équipements touristiques de montagne apparaissent comme des sujets bien trop sérieux sur les plans financiers, sociaux et politiques pour être transférés à la CCB. Une seule institution intercommunale en sort renforcée : il s'agit de la société concessionnaire qui, en consentant des investissements et en assumant une part du risque financier, procède au rachat progressif des sociétés de gestion du domaine et se constitue progressivement en opérateur unique pour 4 communes.

La gestion politique des principales dispositions financières de l'EPCI livre une image plutôt nuancée, les maires jouant un rôle différent selon les conjonctures et selon les cas. L'attention est particulièrement vive dans les moments de réforme institutionnelle, lorsqu'il s'agit de négocier (et neutraliser) les dispositifs financiers dont l'impact pour la commune est le plus immédiat. L'attention se relâche, en revanche, lorsque les effets de la loi ont été neutralisés et que les dotations intercommunales se figent. On voit alors apparaître des changements discrets et incrémentaux sous la pression d'une expertise intercommunale propre. Une expertise mise en avant par

des individus (élus et non élus) qui se légitiment sur la base de leurs connaissances techniques (financières), et qui se cristallise dans des instruments de connaissance qui sont progressivement érigés en instruments de régulation : une typologie des dotations, un audit, des simulations, un document de programmation. Ces experts et ces outils ne s'opposent pas aux élus et à leur pouvoir de négociation, ils en jouent. Leur force réside dans la façon dont ils médiatisent certains enjeux, en occultent d'autres, et rendent ainsi l'intervention municipaliste plus problématique : occulter les investissements par commune pour éviter les calculs coûts / bénéfices et les comparaisons avec les communes voisines; mettre en lumière des différences entre territoires pour rendre plus difficile le maintien d'un statu quo; médiatiser le fruit des accords pour la mandature pour éviter leur renégociation. Ces limites sont d'autant mieux acceptées par les maires qu'elles ménagent leurs capacités de négociation, fournissent des garanties sur les investissements communautaires et répondent aux menaces qui pèsent sur les finances locales.

Les prérogatives intercommunales ne s'affranchissent donc pas toutes du pouvoir des maires. Ce point de départ de notre questionnement se vérifie bien, faisant apparaître plusieurs configurations, depuis la non prise en charge (équipements touristiques) jusqu'à l'institutionnalisation timide (logement), en passant par la remunicipalisation (ICPE). Mais l'explication de ces variations est plus ambivalente. La ligne de partage (approximative) entre «richesse» et «pauvreté» ne résiste pas à l'examen. Dans le cas des équipements touristiques, c'est précisément l'abondance des ressources économiques en jeu qui explique leur impossible transfert. Quant à la production de logements sociaux, fut-elle considérée comme un stigmat de la pauvreté, elle s'affirme progressivement à l'échelle de l'EPCI en obligeant les communes récalcitrantes à «jouer le jeu». **Il n'y a donc pas une «nature» des domaines d'intervention, s'agirait-il de partager une «richesse» ou une «pauvreté», qui expliquerait leur plus ou moins grande propension à être gérés par des EPCI.** Notre première hypothèse est donc invalidée, ce qui constitue en soi un premier résultat qui bat

en brèche les conceptions «naturalisantes» de l'intercommunalité, celles qui expliquent le succès de «l'intercommunalité des tuyaux» et les difficultés de «l'intercommunalité de projet» par le caractère plus ou moins «technique» des compétences. Les avatars des incinérateurs, la remunicipalisation durable des politiques de voirie ou l'émancipation des politiques du logement suffisent à se convaincre du contraire. Notre recherche montre que «richesse» tout autant que «pauvreté» sont soumises à des processus de (re)municipalisation, qui prennent néanmoins des formes différentes selon les cas, qui consistent à fournir des «compensations», des «dédommagements» ou des «gages».

On voit apparaître également le rôle crucial de la technostructure, objet de notre seconde hypothèse. Là où elle est inexistante, la compétence de l'ECPI peine à s'affirmer. Le constat est patent sur les équipements touristiques. Cela semble moins net pour les ICPE dans le cas nantais, dès lors que se constitue progressivement une cellule anti-pollution à Nantes Métropole. Toutefois, son expertise se développe exclusivement dans les interstices des compétences municipales, autour de systèmes d'alerte et d'informations sur les risques majeurs. Elle ne peut en revanche pas se développer sur la planification et la programmation d'ICPE, là où existent des compétences et services municipaux concurrents, autour des pouvoirs de police du maire ou des services d'urbanisme. Cette analyse converge d'ailleurs avec le cas des politiques du logement. Le transfert de cette compétence favorise le développement de services communautaires, mais il n'empêche pas pour autant le renforcement de certains services municipaux, fort d'un nouveau partage des tâches entre niveaux, entre les ZAC et les opérations de plus petite taille par exemple. Notre hypothèse est donc partiellement validée, et enrichie. **C'est moins le développement d'une technostructure intercommunale qui compte que ses chevauchements éventuels avec les services municipaux.** La division et l'exclusion fonctionnelles des tâches administratives favorisent l'émancipation de politiques intercommunales, tandis que les concurrences entre administrations ont au contraire tendance à

raviver les réflexes municipalistes.

Au-delà de ces résultats, que dire de l'exercice d'une «solidarité intercommunale»? Faute d'avoir défini ce terme problématique, nous serions tentés de répondre de façon détournée à cette question, en soulignant que **l'intercommunalité ne semble pas en mesure de contrecarrer une tendance à la concentration, lorsqu'elle ne la favorise pas purement et simplement.** Les équipements touristiques se développent sur les communes qui sont aujourd'hui les plus bénéficiaires des retombées touristiques, leur permettant de développer des politiques dans d'autres domaines. Les ICPE sont reléguées dans des territoires où se concentrent d'ores et déjà les activités industrielles, à proximité des populations qui en souffrent déjà le plus. Les politiques du logement portent sur des constructions nouvelles qui, du fait de leur valeur relativement faible vis-à-vis du parc existant (logements privés et logements sociaux), sont bien en peine de produire un «rattrapage» pourtant à l'agenda de la loi SRU. Quant aux dispositifs financiers, ils intègrent effectivement les différences de richesses ou les différences sociales; mais c'est pour les inscrire dans les critères de redistribution plutôt que pour les faire diminuer, avec des enveloppes de «rattrapage» qui jouent sur des montants là aussi très faibles. Bref, l'intercommunalité ne permet pas de réduire les différences, voire contribue parfois à les renforcer. Pour ces différentes raisons, l'intercommunalité ne semble pas mûre pour être mise au service de politiques plus «solidaires»... pas encore mûre, dira-t-on si l'on est un optimiste résolu.

L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat

**Mathilde Cordier, Jean-Claude Driant,
Sonia Guelton, Maud Le Hervet,
Françoise Navarre, Marie-Paule Rousseau**
Université Paris XII - Val-de-Marne Créteil

Au fil des réformes successives, l'échelon intercommunal a été progressivement institué comme « chef de file » des politiques locales de l'habitat. Pour autant, ces politiques résultent encore d'un empilement de dispositifs et d'un enchevêtrement pratiquement inédit de compétences. État et collectivités se partagent la scène, disposant de segments d'action et de moyens d'intervention à la fois complémentaires et disparates. Les recherches se sont en grande partie jusque-là focalisées sur la question, centrale, de la construction et de l'institutionnalisation du pouvoir politique des intercommunalités. Le travail effectué interroge l'implication financière des Établissements de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine du logement et se propose de donner un tour nouveau, complémentaire à ces réflexions, en apportant des éléments de réponse à des interrogations aujourd'hui largement en suspens car objets d'un déficit tant informationnel que cognitif.

Quels sont les efforts financiers consentis par les intercommunalités pour ces politiques, qu'elles construisent en propre, et auxquelles les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) servent de cadres de stratégie et d'action ? Comment ces mobilisations de moyens se déploient-elles ? Dans quelles combinaisons d'instruments et de partenariats ? Les EPCI se posent-ils la question de l'efficacité de leur implication

et comment peut-on envisager cette délicate évaluation ? Quels sont encore des freins et des leviers, susceptibles d'affecter cette efficacité ? De façon à apporter des éléments de réponse aux questionnements mentionnés, des études de cas ont été conduites, dans différentes intercommunalités choisies en fonction d'un certain nombre de critères (nature et maturation de la coopération intercommunale, nature de la prise en charge de l'habitat par le pouvoir d'agglomération, etc). Les trois configurations territoriales qui ont été retenues sont :

- la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY),
- la Communauté d'Agglomération de Rouen (CAR),
- la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD).

Les faits et analyses tenus pour ces trois communautés ont une vocation heuristique, illustrative bien plus que celle de servir des comparaisons.

Une méthode d'approche en propre a dû être construite, du fait de l'inadaptation des documents comptables publics locaux et de leur incapacité à faire apparaître directement les dépenses et les recettes relevant de politiques sectorielles. Des allers-retours, constants, ont été effectués entre documents informationnels et entretiens avec les acteurs locaux, avec les services communautaires. Ces échanges se sont avérés indispensables pour la compréhension des informations factuelles. La démarche adoptée est alors tout autant quantitative que qualitative.

Des réunions régulières entre les membres de l'équipe, les réflexions émergeant à l'occasion des rencontres « de l'effet programme » initié par le PUCA, des échanges avec les membres de l'AdCF (engagés aux côtés de l'ANIL dans des questionnements similaires)... ont incontestablement servi la dynamique du travail.

Quelques traits saillants se dégagent des explorations.

- Les dépenses des intercommunalités étudiées en matière d'habitat sont modestes. Selon les estimations conduites, elles représentent

tout au plus 4 % du budget communautaire, et au maximum, une vingtaine d'euros par habitant. La plus ou moins grande aisance financière de l'intercommunalité, sa situation fiscale ou budgétaire n'apparaissent pas déterminantes. Les particularités des contextes et des arrangements conclus localement (tels l'existence ou non de programmes ANRU au sein du territoire communautaire et mobilisant l'intercommunalité, une convention de délégation des aides à la pierre...) influent sur les montants, sans toutefois modifier la portée du constat. Malgré une montée en puissance, les politiques en question restent peu dépensières. Leur progression, récente, est localement tenue comme une affirmation de l'attention accordée au domaine et de son appropriation par l'intercommunalité.

La faible importance constatée demeure néanmoins surprenante dans son décalage avec l'accent politique placé sur le domaine du logement, avec l'affichage et le positionnement stratégique dont il est l'objet. Faut-il voir là un marquage par les rouages hérités du passé, largement centralisés, que les intercommunalités, de génération récente, ne peuvent aller jusqu'à bouleverser ? S'accommodent-elles finalement, plus ou moins, de cet état de fait ? La modicité des montants mobilisés, même si ces derniers n'ont pas donné lieu à une évaluation locale précise par les acteurs communautaires, est implicitement perçue. De ce fait, l'argument financier, souvent invoqué comme un empêchement à une implication dans le domaine, ne pourrait-il être vu comme ressortant d'une forme « d'alibi » ?

- Les montants en jeu ne contribuent alors pas à augmenter sensiblement les volumes d'ensemble consacrés, par exemple, au financement de la production du logement social. L'observation détaillée d'opérations illustratives le confirme : elle met nettement en relief, tous contextes confondus, le poids encore limité des apports communautaires. Ces derniers ne servent pas, ou alors rarement, à jouer un effet de masse. Les interventions financières communautaires ont principalement un effet d'impulsion ou d'incitation (à la réalisation de logements « les plus sociaux », au respect de critères environnementaux, à

l'engagement d'autres financeurs...). Elles jouent également un rôle de levier (dans les opérations de réhabilitation, dans les dispositifs d'accession sociale à la propriété, dans le déclenchement d'avantages financiers et/ou fiscaux indirects...).

- La participation financière des intercommunalités est distribuée dans une pluralité d'instruments et de segments d'action, au sein d'un maillage dense de relations et d'engagements multi-partenariaux. Cette diversité s'explique en partie par le souci constant des communautés d'être visibles, présentes, au cœur des dispositifs, afin de devenir les interlocuteurs privilégiés de leurs partenaires et d'orienter les initiatives, dans un sens conforme à leurs objectifs.

Ce positionnement ne va pas de soi ; il se construit sur le mode progressif. Il est plus ou moins abouti selon les lieux et les configurations territoriales. Le Contrat de Développement de l'Offre Résidentielle (CDOR), dans lequel s'engagent le Conseil général des Yvelines, la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines et ses communes-membres, est exemplaire d'un jeu de positions ambiguës et complexes, que servent ou desservent les aspects financiers. La Communauté d'agglomération rouennaise, en re-configuration institutionnelle, établit ses positions, en intervenant financièrement aux côtés des communes et des bailleurs sociaux, tout en ménageant leurs intérêts et stratégies propres. Compte tenu de son antériorité dans le domaine, la Communauté urbaine de Dunkerque a consolidé les dispositifs et partenariats au fil du temps. La prise en charge de la délégation des crédits étatiques (aides à la pierre) et des crédits ANAH, neutre sur le plan financier, n'est qu'un élément, additionnel pour la Communauté, quand elle est reconnue comme « chef d'orchestre ».

Tout se passe pratiquement comme si l'implication financière communautaire était inversement proportionnelle à l'affirmation du rôle de l'EPCI.

La participation financière de la CUD est ainsi faible. Un effort plus important ne renforcerait en rien un pouvoir d'agglomération déjà légitime. Elle est en revanche en forte progression à la CAR

qui cherche à s'affirmer. Elle est également importante à la CAMY, très mobilisée en matière d'habitat mais qui joue encore davantage le rôle de partenaire des autres acteurs (État, CG...) que celui de «chef de file» (ce dernier étant celui qui impose ses vues sans pour autant organiser toutes les actions). L'implication financière aurait un rôle stimulant sur l'édification de l'intercommunalité, pour donner un sens effectif à son rôle de «chef de file», lorsque celui-ci peine à être reconnu. Les relations, observées et esquissées, vaudraient-elles pour d'autres intercommunalités, diversement avancées dans leur projet de construction ?

- L'on constate que les intercommunalités étudiées ne se posent pas réellement la question de l'efficacité de leur implication financière. Elles associent rarement une stratégie financière à leur politique de l'habitat. La pluralité des segments d'action s'oppose à une évaluation effective de leur rôle, ainsi qu'à une réelle élaboration stratégique d'ensemble. Les compétences - internes ou externes - mobilisées pour l'élaboration des PLH ne servent pas ces fins d'articulation, valant par ailleurs rarement en matière d'aménagement.

Ces traits partagés sont probablement à mettre au titre d'une difficile acculturation (communément constatée), dans la sphère publique et locale, aux questions d'efficience et d'évaluation. Ils nous semblent également à mettre en relation avec une division des tâches (entre services chargés des politiques sectorielles et services financiers) qui perdure, et dont les visions politiques s'accommodent, voire qu'elles entretiennent. Les incertitudes pesant sur les financements publics locaux (manque de visibilité quant aux incidences de la réforme de la taxe professionnelle, fléchissements des dotations étatiques, mutation des rôles et des découpages institutionnels...), alliées à une maturation et à une rationalisation progressive, conduisent néanmoins les acteurs rencontrés au sein des trois sites à poser les questions en termes renouvelés, à leur accorder une importance certaine. Il semble même que les questionnements émergent indépendamment de la plus ou moins grande aisance financière de l'EPCI, de l'abondance des ressources locales.

Dans cette voie (et bien que n'étant pas central sur le plan des dépenses), le domaine de l'habitat, dans ses aspects politiques et sociaux, en ce qu'il requiert une vision prospective, serait-il à même de susciter l'émergence de logiques – politiques et financières – conjointes et dynamiques ?

- Pour être efficace, la mobilisation financière communautaire doit compter avec des leviers, dépassant le seul domaine de l'habitat. Important ainsi les stratégies développées par ailleurs (ou leur absence), notamment dans le domaine foncier. Celui-ci est central. Il l'est au titre des sommes mobilisées et aussi, au regard du partage des tâches qu'il suppose, dans des équilibres subtils et difficiles à ménager entre communes, intercommunalités, ainsi qu'avec les Établissements Publics Fonciers locaux.

- Des freins à un surcroît d'efficacité de l'implication financière intercommunale sont identifiés par les intercommunalités dans l'analyse de leur positionnement. L'expertise (pour la programmation, le suivi, l'évaluation...) n'est pas toujours mobilisée. Des montants, même augmentés, ne parviendraient pas à réduire les tensions propres aux marchés, dépendantes de la conjoncture et du marché immobilier. Les acteurs s'accordent à reconnaître que les initiatives, même soutenues, butent encore sur des questions liées à la solvabilité et solvabilisation des ménages, dont la résolution n'est pas d'essence locale. Sur le plan analytique, il apparaît rapidement que les perspectives financières n'ont pas à être « autonomisées » : elles méritent d'être contextualisées et à considérer de façon relative.

Le travail initié se fixait des fins exploratoires. Les pistes de réflexion qu'il suggère pourraient être poursuivies, à l'occasion de travaux additionnels.

Ainsi pourrait être envisagée la production de comptes locaux du logement. Mesurant les flux entrants et utilisés au sein du périmètre communautaire pour les besoins de l'habitat, ces comptes feraient apparaître le poids financier effectif des EPCI, au sein des financements mobilisés, incluant l'ensemble (ou l'essentiel) de leurs multiples partenaires.

Par ailleurs, les sites d'études retenus se sont révélés très contrastés, et probablement trop marqués par des effets de contexte pour qu'il soit possible de faire la part revenant aux spécificités, celle relevant de tendances d'ensemble. Le mode de quantification des dépenses étant maintenant éprouvé, la démarche pourrait être étendue à un échantillon plus fourni d'intercommunalités, à configurations (relativement) homogènes. Les explorations confirmeraient ou infirmeraient les avancées concernant la faiblesse constatée des moyens mobilisés, leur utilisation au service de la confortation de l'intercommunalité, tout autant que les éléments d'analyse formulés et les hypothèses sous-jacentes. Les déficits, informationnels et cognitifs, mentionnés et à la base des travaux réalisés, ne peuvent en effet prétendre être entièrement comblés sur la base des seules évaluations produites.

Enfin, il pourrait être proposé d'étendre la démarche mise en œuvre (voire en l'amendant) à d'autres domaines de politiques sectorielles. Si l'implication financière des intercommunalités au service de leur politique de l'habitat sert à conforter le positionnement des communautés en tant que «chefs de file», est-ce spécifique à ce secteur d'intervention ? Les intercommunalités s'impliquent-elles financièrement, et s'affirment-elles de façon semblable ou contrastée, dans d'autres domaines ? Vers quels secteurs portent-elles alors leur(s) prédilection(s) ?

Ce sont, semble-t-il, des interrogations engageant vers des explorations complémentaires. Elles ne sauraient être tenues comme exhaustives. Elles paraissent néanmoins comme à même de ménager des avancées quant à l'effectivité du fait intercommunal, à l'épreuve des réalités, sur la base d'une entrée formulée en termes de finances publiques locales.

La perspective ne manquerait pas d'intérêt. L'entrée en scène de nouveaux acteurs institutionnels, tels les métropoles, bouleverserait-elle de façon substantielle la répartition des compétences, la

cartographie des positionnements et des relations au sein de périmètres et partant, le paramétrage des implications financières de chacun des partenaires mobilisés ? Par ailleurs, même si l'incidence du retrait financier de l'État, patent depuis 2009, n'a pu être constatée, la tendance est désormais confirmée. Irait-elle jusqu'à modifier de façon notoire les postures, stratégies et implications communautaires, contraignant les intercommunalités à prendre le relais, à consolider financièrement leurs politiques, à s'assurer de leur cohérence et efficience ?

Les politiques intercommunales du logement dans trois communautés d'agglomérations littorales :

**La Communauté d'agglomération Bassin d'Arcachon Sud,
la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz
et la Communauté d'agglomération de La Rochelle**

Pierre Mazet

Université de La Rochelle

La question du logement se pose bien évidemment dans toutes les villes ou métropoles françaises mais connaît une intensité particulière dans des villes littorales. En effet, ces dernières bénéficient d'une forte attractivité, souvent en raison de la qualité du cadre de vie que l'on y trouve, et on assiste à une évolution du parc immobilier avec le recul du nombre de résidences secondaires converties en résidences principales. Cette attractivité a cependant des conséquences importantes sur le foncier et les logements, les deux ayant connu une envolée des prix depuis plusieurs années rendant difficile l'accès à la location ou à la propriété pour la majeure partie des habitants. À cela s'ajoute, sauf cas exceptionnel, la quasi inexistence de logements sociaux en raison du passé résidentiel de ces villes. L'arrivée de nouvelles populations, la nécessité de proposer du logement à des populations autochtones ont fait du logement un véritable enjeu pour les responsables locaux et l'application de la loi SRU vient renforcer cet impératif de production d'un logement adapté.

L'objectif de ce rapport est d'analyser à la fois la production de logements et notamment de logements sociaux destinés à garantir une mixité sociale et résidentielle et d'évaluer l'apport du niveau intercommunal dans la définition et mise en œuvre de ces politiques

de l'habitat. L'équilibre social de l'habitat est effectivement une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et il nous importe d'étudier à la fois le rôle de l'EPCI et les relations qui s'établissent entre le niveau intercommunal et les communes.

Après un premier chapitre consacré à la présentation du terrain d'étude (évolution démographique, état du parc du logement, expérience passée de l'intercommunalité, équilibre politique des agglomérations), le rapport met l'accent sur deux dimensions : la production du logement (chapitre deux) et la dynamique institutionnelle et politique (chapitre trois).

Pour étudier la production du logement engagée depuis que les EPCI disposent de la compétence «équilibre social de l'habitat», une entrée par les instruments de l'action publique a été privilégiée. L'objectif consiste à savoir d'une part quels sont les instruments qui ont été mobilisés (conditions d'utilisation des moyens financiers et notamment montant des aides attribuées, recours à des servitudes de mixité sociale, création ou non d'un établissement public foncier, conception du PLH) et, d'autre part, quel est le sens que les instances intercommunales et les maires ont souhaité leur donner. Ainsi par exemple, on peut souligner que le PLH a été conçu et écrit sur la Communauté d'agglomération de La Rochelle comme un moyen de définir très précisément le logement jugé d'intérêt communautaire, de fixer des objectifs quantitatifs et territoriaux de production mais aussi (et surtout) d'affirmer la compétence prioritaire de la CDA dans le domaine du logement. À contrario, le PLH des deux autres communautés d'agglomération se présente davantage comme des diagnostics qui n'évoquent que très peu la répartition des responsabilités entre le niveau intercommunal et communal. À un autre niveau, on peut voir que la préférence a été donnée, à la fois pour des raisons financières et parce que le marché immobilier est dynamique, à l'imposition de servitudes de mixité sociale pour produire du logement social. Là encore, la mise en œuvre de cet instrument permet de mesurer le rôle des EPCI (est-ce eux qui

imposent le pourcentage de logements sociaux ou les communes ?) et la plus ou moins bonne volonté des maires. Pour résumer, on a pu identifier plusieurs situations : le cas où l'EPCI définit et pilote les instruments (La Rochelle), le cas où il les fixe mais laisse les communes les utiliser (BAB) et celui enfin, où l'initiative reste avant tout communale et où l'EPCI n'intervient que pour accompagner les choix (Arcachon sud).

Une fois avoir analysé l'usage des instruments mobilisés, nous avons essayé de mesurer leur impact sur la réorganisation spatiale de l'offre de logement. Dans les trois sites étudiés, les objectifs définis lors de la précédente génération de PLH n'avaient pas été atteints, d'où un déficit qui doit être rattrapé. Le constat que l'on peut faire est que, dans l'ensemble, les objectifs actuels peinent à être réalisés et lorsqu'ils le sont, c'est surtout en raison d'un engagement communal (c'est le cas pour Anglet, pour La Teste-de-Buch sur la COBAS). Une exception, le territoire rochelais. La situation y est nuancée. En effet, des villes déficitaires ont du mal à rattraper leur retard ou manifestent une mauvaise volonté pour des raisons politiques, par contre, des communes non assujetties à l'article 55 de la loi SRU se sont engagées dans la production de logement social à la fois au nom d'une solidarité intercommunale et aussi en raison de considérations plus locales (la nécessité de garder des services publics comme les écoles). Même s'il est trop tôt pour évaluer l'impact des PLH actuels, on peut voir que le territoire des agglomérations est différemment retravaillé par le double objectif de solidarité intercommunale et de mixité sociale.

Le chapitre trois du rapport aborde la dynamique institutionnelle et politique dans les EPCI. En fait, deux questionnements ont été privilégiés. Le premier consiste à étudier l'EPCI comme une institution et notamment à chercher à savoir à la fois comment les acteurs locaux l'ont pensé et l'usage qu'ils en font. En effet, en privilégiant la capacité à produire et porter un projet communautaire, on peut voir que l'institution « communauté d'agglomération » traduit des réalités différentes. Le rôle des services intercommunaux diffèrent

d'un EPCI à l'autre. À La Rochelle, le service Habitat et politique de la ville est porteur à la fois d'une réelle expertise et d'un pouvoir d'orientation de la politique du logement. Il peut à la fois définir et imposer des normes locales qu'il a lui-même élaborées. Cette situation émerge dans le pays basque avec un service qui connaît une montée en puissance depuis le changement de président et l'arrivée d'un maire soucieux de relancer la coopération intercommunale. Par contre, le même service Habitat et politique de la ville sur la COBAS ne dispose pas de la même capacité et n'est pas de nature à être un lieu d'impulsion de la politique communautaire de l'habitat. Cette situation s'explique principalement par des raisons politiques (le choix de ne pas voir se développer l'échelon intercommunal).

Nous avons également cherché à analyser la capacité de l'EPCI à produire de la transversalité et notamment à articuler des procédures et des instruments (PLH, SCOT, PLU, contrat de ville). Là encore, les situations sont contrastées entre une communauté d'agglomération de La Rochelle qui a réussi ce pari, en cherchant notamment à mettre en adéquation les calendriers de ces différents documents, en créant des instances de régulation et de résolution des tensions et les autres intercommunalités où les PLU ne sont pas toujours révisés pour tenir compte des objectifs du PLH. Quelle est l'efficacité de ce document et l'effectivité de ses objectifs dans une telle situation ?

Le deuxième questionnement porte sur la dimension politique afin de savoir s'il s'agit d'un frein ou d'un facilitateur de la coopération intercommunale. De nombreux travaux mettent l'accent sur le poids des maires, sur leur volonté de contrôler l'intercommunalité. Il ne s'agit pas d'infirmer ce constat mais nous avons plutôt cherché à le nuancer. On constate à la fois sur La Rochelle et dans le BAB l'arrivée d'élus (souvent des vice-présidents) très sensibilisés par la coopération intercommunale et désireux d'en être les acteurs. Nous nous sommes donc intéressés au travail de médiation qu'ils opèrent dans l'institution, aux ressources qu'ils peuvent mobiliser.

Dans le domaine de l'équilibre social de l'habitat, l'impulsion ne vient pas nécessairement du président de la structure. Nous avons également tenté de mesurer l'impact du leadership territorial. Si la communauté d'agglomération de La Rochelle donne le sentiment d'une assez bonne réussite de la coopération intercommunale, c'est aussi parce qu'il existe un leadership territorial et politique : celui de la ville centre. Le maire et président de la CDA a suffisamment de ressources pour imposer la vision communautaire même s'il doit fabriquer du consensus, rechercher des soutiens parmi les maires des communes périphériques. Par contre, le fait que dans les deux autres communautés d'agglomération, il n'y ait pas de ville centre en raison de la taille presque similaire des communes, ne permet d'avoir un leadership politique et territorial. C'est malheureusement la coopération intercommunale qui en pâtit. On constate que pour que la coopération intercommunale s'impose, elle a besoin d'une logique incarnative. C'est ce que tente de réaliser le maire de Bayonne, actuel président de la communauté d'agglomération.

L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit

Magali Talandier, Philippe Estèbe
Acadie

La question posée au départ de cette étude est celle de la « valeur ajoutée » des intercommunalités. Que produisent-elles ? Comment évaluer cet objet institutionnel inédit... ? Or, pour évaluer, fallait-il encore savoir ce que les intercommunalités cherchaient à fabriquer.

La première partie de ce rapport ne vise pas à apporter une réponse tranchée quant à la pertinence et à l'efficacité des intercommunalités pour répondre aux besoins des populations. On ne cherche pas à trouver les critères, la norme de bon gouvernement, on cherche seulement à révéler, comprendre et expliciter ce que sont ces intercommunalités.

Or, l'intercommunalité se présente comme une médiation entre la géographie et l'économie. À travers la fabrique des territoires, les acteurs locaux sont à la recherche des ajustements efficaces qui leur permettent de s'identifier dans le concert local et de se positionner les uns par rapport aux autres. Cette production permanente peut donner lieu à diverses interprétations, dont la plupart négatives : prolifération identitaire, production de féodalités, fermeture de clubs privés exclusifs, consolidation des égoïsmes territoriaux, etc. L'étude des intercommunalités du Vaucluse ne permet pas d'infirmier totalement ce jugement commun pessimiste sur les premières années de l'intercommunalité. En effet, que ce soit sur des critères de logiques fonctionnelles, institutionnelles, historiques, géomorphologiques...

la mise en intercommunalité brouillerait et complexifierait encore un peu plus la lecture des territoires, n'offrant finalement pas un cadre d'action publique pertinent et adapté aux problématiques socio-économiques des territoires (et des populations). On serait même tenté de dire que la confrontation de blocs plus solides que les communes contribueraient à fragmenter encore plus qu'avant l'action publique territoriale, renforcer par le « kriegspiel » géopolitique local.

À l'issue de cette première étape, on serait tenté de condamner sans appel les intercommunalités. L'inflation institutionnelle viendrait à l'appui de cette lecture localiste, qui tendrait à concevoir l'intercommunalité comme la continuation de la fragmentation communale, à un échelon supérieur. La principale fonction du système politique territorial serait de fabriquer du système politique territorial.

Mais ce raisonnement se fonde implicitement sur une théorie du « bon gouvernement territorial » qui serait par essence fonctionnel. Il y aurait un optimum possible... ce qui est faux, puisque chaque enjeu a sa propre géographie (de l'offre de services de proximité aux enjeux environnementaux globalisés). D'autre part, et c'est l'un des fondamentaux essentiels de l'intercommunalité, ces niveaux d'institution sont évolutifs, instables... obligent à la négociation permanente.

Le travail de terrain, les observations, les entretiens avec les élus et acteurs du territoire nous ont permis de démontrer une autre réalité, celle d'une certaine rationalité itérative des élus et ce pour deux raisons essentielles :

- d'une part, les pouvoirs locaux constituent des agents économiques comme les autres. Ils s'interrogent, de façon rationnelle, sur l'intérêt des territoires qu'ils produisent, selon un raisonnement classique coût/avantage : compte tenu des ressources disponibles (transferts, fiscalité) et des coûts induits, quel est le périmètre optimal ?
- d'autre part, les périmètres sont mouvants. Ils correspondent à une interrogation permanente sur le positionnement des territoires

institutionnels dans l'espace et vis-à-vis des grands flux (de personnes, de marchandises, d'information...). « Avec qui je vais m'allier et pour quelles conséquences ? »

Il faudrait donc dépasser la lecture classique du « jeu d'acteurs », qui n'est pas disqualifiée, mais qui est insuffisante pour rendre compte des économies territoriales. C'est à travers une logique en partie économique, à la fois au sens strict (coût/avantage) et au sens élargi (insertion du territoire dans des systèmes économiques plus vastes) que semble s'être fabriquer, et que continuent de se fabriquer ces territoires.

La mise en intercommunalité a finalement produit un patchwork institutionnel non dénué de sens, permettant de révéler des territoires aux enjeux et spécificités distincts :

- les bassins de vie équilibrés, ou systèmes territoriaux urbains qui constituent les noyaux durs pour la suite de l'histoire intercommunale ;
- les bassins de vie économiquement spécialisés et de ce fait plus fragiles (résidentiels ou productifs, petits bassins ruraux) ;
- le périurbain charnière, stratégique, dont le positionnement géographique et les potentiels économiques et résidentiels en font des éléments clés pour venir renforcer ou infléchir l'avenir des EPCI de type bassins de vie urbains (métropolitains ou non) ;
- Le périurbain club résidentiel, qui s'est identifié dans ce concert local en tant que « réserve d'aménités », « cadre de vie et environnement privilégié ». Jusque-là peut-être moins stratégiques pour les EPCI urbains, ils peuvent constituer un apport non négligeable en matière d'impôts ménages.

Mais cette image, ou typologie est éphémère voire déjà obsolète. Il s'agit probablement là des derniers moments d'un stade intermédiaire de l'intercommunalité « communautaire », celui de l'identification et des logiques existentielles.

Révéler, identifier, comprendre la fabrique des territoires et leurs enjeux distincts, la question était ensuite de savoir quelles étaient les

actions menées par ces intercommunalités, et là encore, de révéler les éventuelles différences/ressemblances. L'analyse de l'action s'appuie sur le panier de compétences des intercommunalités, cherchant à croiser deux éléments essentiels à notre sens : la volonté d'agir et la capacité d'agir. Même si l'approche par les compétences a ses limites, les résultats espérés et obtenus sont intéressants dans la mesure où ils révèlent, en partie, ce que ces intercommunalités font, mais surtout – et ça nous paraît tout aussi important – ce qu'elles prétendent vouloir faire. Disons – pour reprendre le titre de la gazette de la ville d'Apt que nous n'avons pas cherché à valider leur engagement «Dire ce que l'on fait, faire ce que l'on dit» ... mais nous avons plutôt privilégié le... «Vouloir agir et s'en donner les moyens».

Le critère de «consistance» se déduit du nombre de compétences associées qui se trouvent dans le portefeuille du groupement, au regard de toutes les compétences possibles dans le domaine considéré. Le critère «d'intensité» se déduit du rapport entre la consistance du domaine considéré (nombre de compétences exercées) et nombre total de compétences exercées. Ces deux critères «consistance : vouloir agir / intensité : s'en donner les moyens» permet de délimiter des styles communautaires :

- Les communautés en voie de consolidation (consistance et intensité) qui exercent un ensemble des compétences assis sur des moyens et s'inscrivant dans des fonctions relativement précises. On peut faire l'hypothèse que ces intercommunalités constituent peu ou prou l'armature de la future carte géopolitique du Vaucluse. On retrouve l'idée des EPCI du type bassins de vie équilibrés de la première partie.
- Les communautés fragiles (ni consistance, ni intensité) sans volonté ni moyen spécifique, peu viables à long terme. On retrouve notre type périurbain club résidentiel.
- Les communautés résiduelles (peu de consistance, mais intensité) disposent d'un éventail relativement large de compétences, mais «picorent» dans chacun des champs. Elles sont des victimes désignées de la recomposition géopolitique. Elles pourraient ressembler au type précédent (périurbain club résidentiel, même si elles ont plus d'intensité) ;

- Les communautés d'opportunité ou de défense dont les compétences sont relativement nombreuses, mais qui ne correspondent pas à un projet construit. La justification de ces intercommunalités n'est pas que l'opportunité, il peut s'agir également de sentiments identitaires. Ce pourrait être, en partie, les EPCI de type périurbain charnière repérée dans la première partie.

On retrouve également une certaine similitude quant à l'avenir des ces types de communautés :

- Les groupements en voie de consolidation peuvent à terme constituer les pivots d'une nouvelle carte géopolitique locale ;
- Les groupements résiduels et fragiles sont vraisemblablement condamnés au dépeçage ;
- Les groupements d'opportunité ou défensifs négocieront leur adhésion à des communautés plus vastes et chercheront, pour certains du moins, à continuer de faire entendre ce qu'ils considèrent comme étant leur «spécificité».

L'analyse et les éléments issus de ces deux premières parties ne portent ni sur la question de la «bonne échelle de gouvernance», ni sur «la production de norme de bon gouvernement», mais ils révèlent la pertinence et l'efficacité d'une organisation territoriale en devenir. Or, à la lecture de ces premiers résultats, l'hypothèse selon laquelle le paramètre inédit d'instabilité régulée de ces communautés serait source de valeur ajoutée s'est imposée. D'une part l'instabilité – en matière de périmètres mais aussi de compétences et de fiscalité – oblige les acteurs à s'interroger sans cesse sur le «avec qui je m'allie pour quel modèle et opportunité de développement?». «Comment prendre place dans des processus de développement économique mondialisés afin de maximiser le potentiel de développement de mon territoire?». D'autre part parce que cette instabilité régulée permettrait le volontarisme politique, et élargirait la marge de manœuvre des politiques locales.

Au cours des dernières décennies, on a assisté à un changement de paradigme économique qui a eu des répercussions sur l'imbrication

des échelles de gouvernance. Alors que le lien entre «économie et territoire» s'est resserré dans les métropoles, il semble, au contraire, s'être distendu partout ailleurs. Ainsi, on serait passé d'une corrélation simple et vertueuse entre économie et territoire, à une corrélation multiple et complexe. La première mettant en relation «système productif territorial – développement local et croissance macroéconomique» ; la seconde reliant positivement le tandem «métropoles – croissance» dans une économie globalisée mais reliant de moins en moins les autres territoires au processus de croissance.

Pour une partie des territoires, il semble donc qu'au cours des trente dernières années, le local et le national se soient croisés du point de vue des enjeux productifs. Ce changement de paradigme économique interroge les politiques publiques intercommunales sur au moins deux aspects :

- les imbrications et coordinations verticales (political rescaling) et horizontales (interterritorialité) des territoires institutionnels ;
- la complexité du rapport concurrence externe/complémentarité interne des territoires.

Une compétition emboîtée (tous unis contre l'échelon supérieur) plutôt qu'empilée semble s'être installée. Mais plus de concurrence n'est pas synonyme de plus de compétitivité, que ce soit en matière de développement productif (attractivité auprès des entreprises), ou de développement résidentiel et touristique (attractivité auprès de nouvelles populations présentes).

Si la mise intercommunalité «première génération» semble avoir permis d'harmoniser les services entre les communes d'un même EPCI, de réduire la concurrence inefficace pour miser sur la complémentarité interne, l'analyse des rapports externes est plus complexe. La concurrence inter-EPCI semble se renforcer. Notamment, cette rivalité paraît plus importante entre les EPCI de même type, qu'entre les métropoles et leur périphérie, ou encore qu'entre le périurbain et le rural. Ces rivalités sur des questions aussi

bien productives que résidentielles, à savoir « attirer des entreprises ou des populations – d'où qu'elles viennent... même de chez le voisin », ne participent que faiblement, voire peu ou pas à la compétitivité économique régionale ou nationale. Ainsi, l'interaction des échelles de régulation vise, certes à accroître la compétitivité des métropoles et donc des nations, mais entretient également une compétition hiérarchique à laquelle s'additionnent une mise en concurrence horizontale ou de proximité. Là encore, il aurait été assez facile de conclure à l'inefficacité économique et aux risques de concurrence stérile issus de l'intercommunalité. Or, il nous semble que l'instabilité des ces institutions constitue un cadre inédit de gouvernance interne et externe : gouverner par consensus pour éviter les risques de sécession en interne, s'ouvrir à présent à la négociation pour passer d'une logique productivo-locale, à des complémentarités productivo-résidentielles.

La première étape « existentielle » donne le ton de l'étape suivante qui devrait être plus « fonctionnelle ». Mais la partie n'est pas finie, et les risques de simplification, voire de radicalisation de la carte intercommunale existent. On aurait alors des métropoles, moteurs de la croissance nationale, entourées d'EPCI du type bassin de vie résidentiel, renforçant ainsi encore un peu plus les effets de concurrence et d'éviction. Le vocabulaire des réponses est déjà là : coopération métropolitaine ; interterritorialité, complémentarité productivo-résidentielle entre les métropoles et les « non-métropoles »... reste à définir les outils qui sauront s'adapter à la plasticité des enjeux territoriaux.

L'ensemble de cette étude dessine les contours mouvants d'une grille d'analyse, voire d'évaluation, des intercommunalités. Ce schéma tente de synthétiser les principaux résultats de ce travail. Bien qu'imparfait, il apporte – tout au moins nous l'espérons – un éclairage sur ce que sont, ce que font, ce que négocient les intercommunalités... et peut-être ce qu'elles seront.

Aménager la métropole parisienne

Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?

Xavier Desjardins, Hervé Duret, Mélanie Tual
Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

Le contexte : une crise du logement, un constat partagé sur un défaut de gouvernement de la métropole parisienne

La crise du logement en Île-de-France a des manifestations multiples : faible ampleur de la production de logements, environ 35 000 par an au cours de la dernière décennie, mauvaise localisation de nombreux programmes de logements par rapport aux réseaux de transports collectifs, allongement continu des listes de demandeurs de logements locatifs sociaux, très faible fluidité des parcours résidentiels, hausse du nombre de non ou mal-logés... Face à ces constats, la puissance publique ne peut pas ne pas afficher d'ambitieuses politiques. La querelle entre l'État 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 davantage de logements.

Si les objectifs sont légèrement différents entre l'État 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'Île-de-France, le patronat à travers le Medef d'Île-de-France ou encore le préfet de Région, tous pointent l'absence de territorialisation des objectifs de production de logements (Aorif, 2008 ; Medef, 2010 ; 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. Ce sont les maires qui accordent- ou refusent- les permis de construire, et rendent compte de leurs actions devant les électeurs. Dans ce contexte, les communes n'auraient-elles pas la possibilité de mettre à mal le projet métropolitain ?

L'intercommunalité, un outil de réconciliation entre local et le métropolitain ?

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 avons souhaité évaluer, à l'épreuve des faits, l'innovation institutionnelle majeure de la première décennie de ce siècle en Île-de-France : les regroupements intercommunaux. Les regroupements intercommunaux ont été étudiés, 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. Son éclosion a été plus tardive que dans les autres régions françaises, en raison de l'ancienneté de syndicats de gestion très puissants pour l'eau, l'assainissement ou encore les transports. 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'Île-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.

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 décroiser 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 peut participer à l'émergence de nouvelles relations entre les différentes collectivités existantes, notamment entre l'État, la Région et les communes. Cette attente est notamment forte de la part de la Région et de l'État qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, veulent, tous deux, que les intercommunalités participent à la territorialisation de leurs objectifs en termes de production de logement.

Méthode 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 trentaine d'entretiens ainsi que sur l'analyse de très nombreux documents administratifs et techniques.

Principaux résultats

L'intercommunalité, service communal ou service extérieur de l'État ?

Au fil des réformes législatives, les nouvelles communautés forment dans l'esprit du législateur, l'échelon territorial de référence pour la définition et la mise en œuvre de la politique du logement. Depuis quelques années, la question des rapports entre les collectivités locales et l'État 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'État leur assigne. Alors que l'État 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'État 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'État, pour la mise en œuvre des politiques qu'il promet ?

Sur la production de logement dans la métropole : densification au centre, desserrement ralenti et émiettement en périphérie

La situation de la production de logement en Île-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 en grande couronne, 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.

Intercommunalités : 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, la recherche le montre à travers le cas de la communauté de communes 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 État, 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 coopération intercommunale, apprentissage de la coopération 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, très forte à Val de Bièvre, communauté de communes de gauche à profil populaire, ou dans les Boucles de Seine, communauté de communes de droite plutôt aisées, permet facilement de construire des accords sur les investissements à partager et sur 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 inadaptées au modèle 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'État, 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 du modèle urbain recherché (Beaucire, 2007). 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 entre politiques d'urbanisme et politiques du logement ?

Références bibliographiques

Aorif, Union sociale pour l'habitat en Île-de-France, *Gouvernance des politiques d'aménagement et d'habitat en Île-de-France*, septembre 2007

Beaucire Francis, 2007, «Île-de-France, les nouveaux défis de l'aménagement régional», *Pouvoirs locaux*, 73, pp. 53-56

Boino, Paul, Desjardins, Xavier (dir.), *Intercommunalité, territoire et politique*, La documentation française, février 2009, 216 p.

Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 369 p.

Desjardins, Xavier, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Puca, Université Lyon 2, juin 2006, 86 p.

Medef - Île-de-France, *Île-de-France, je chéris ton nom, Valeurs et propositions des entreprises*, Le Manuscrit, 2010, 122 p.

Mutz, Pierre, Préfet de la Région Île-de-France, Préfet de Paris, *Synthèse des propositions des groupes de travail des États Généraux du Logement en Île-de-France*, np. (www.Île-de-France.equipement.gouv.fr)

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

Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ?

Marion Amalric (coord.)

François Bertrand, Mathieu Bonnefond

Adèle Debray, Marie Fournier, Corinne Larrue

Corinne Manson, Patrick Mozol,

Elsa Richard, Laurence Rocher

Citères - Université de Tours

« Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ? » est une réponse à l'appel à projets de recherche du PUCA (2008) intitulé *« L'Intercommunalité à l'épreuve des faits »* qui visait notamment à « susciter des projets de recherche analysant la dynamique intercommunale à partir, non pas des systèmes d'acteurs qui se constituent à cette occasion, mais des politiques qu'ils conduisent à cette échelle, ceci afin de prendre en compte deux dimensions qui semblent ne pas avoir encore été suffisamment étudiées : celle du contenu substantiel des politiques menées par les intercommunalités et celle des mécanismes effectifs de production de leurs normes ». APR PUCA, 2008).

Cette recherche a questionné l'hypothèse généralement admise que l'intercommunalité permet une rationalisation de l'action publique qui engendre « une plus grande efficacité, une plus grande cohérence et une solidarité territoriale renforcée » et ce, dans le domaine des politiques environnementales. En effet, pour conduire une analyse approfondie des effets de l'intercommunalité sur le contenu substantiel des politiques, il était nécessaire de restreindre l'analyse à un champ d'action donné ; compte-tenu de l'importance de l'environnement dans l'action publique des intercommunalités et des compétences de l'équipe

répondante tant dans le domaine des politiques environnementales (UMR CITERES) que dans celui de l'intercommunalité (EALERAD), c'est ce champ qui a été investi. Il a ainsi été proposé, sur la base d'une analyse de politiques environnementales conduites par des intercommunalités sur deux territoires tests (le SCoT du Saumurois et le SCoT de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais (ABC)), de vérifier les effets du développement de l'intercommunalité sur le contenu des politiques menées.

Dans ce projet, la notion d'«intercommunalité» renvoie aux différentes formes de coopération existantes entre les communes, qu'elles soient souples/associatives (sans fiscalité propre) ou approfondies/fédératives (fiscalité propre et compétences obligatoires). Le projet a ainsi analysé non seulement ces relations de coopération intercommunale mais aussi les mécanismes institutionnels d'articulation multi-niveaux. Plus précisément, la recherche analyse les politiques environnementales de structures intercommunales appréhendées à partir de grandes thématiques : la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement; la gestion des cours d'eau et des risque naturels (inondations, effondrement de cavités...); la gestion des espaces naturels et du paysage; la thématique du climat et de l'énergie. En termes de méthodologie, cette recherche a mobilisé des méthodes éprouvées d'analyse des politiques publiques (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001), d'analyse juridique et institutionnelle, et s'est appuyée sur une équipe pluridisciplinaire rassemblant des chercheurs en aménagement, en droit et en géographie.

Nombreux sont les écrits qui mettent en avant les effets de l'intercommunalité sur la conduite de politiques locales, notamment sur la capacité des acteurs locaux à prendre en charge de façon plus efficace des problèmes qui touchent en même temps les territoires urbains et leurs «*hinterland*» péri-urbains (Larcher, 1998, Baraize et Négrier, 2001, Estèbe, 2008). Cependant, si de nombreux travaux ont déjà analysé les systèmes d'acteurs constitués dans le cadre des intercommunalités (Vanier, 2008), la question de

leurs effets sur le contenu des politiques est moins avancée. Par politiques environnementales, nous entendons ici le champ d'action publique défini depuis les années 1970 par le Ministère chargé de l'environnement et les autres acteurs territoriaux: Régions, Départements, intercommunalités, communes. Plusieurs auteurs ont cerné ce champ d'action publique (Theys, 1993 ; Larrue, 2000).

Il ressort du champ de l'action publique environnementale ainsi définie que les questions environnementales s'accommodent particulièrement mal des frontières administratives, tant nationales que régionales ou locales. La mise en place de structures intercommunales permettrait aux collectivités locales de se saisir d'enjeux environnementaux auparavant peu appréhendables. Le cadre d'intervention intercommunal devrait potentiellement favoriser une plus grande adéquation entre l'espace problème et l'espace solution (Berdoulay et Soubeyran, 2000). D'ailleurs c'est dans le champ des services publics environnementaux que les intercommunalités se sont historiquement le plus investies (déchets, eau).

Enfin, la perspective du développement durable qui vient redéfinir les frontières de l'action publique locale a ouvert l'espace de prise en compte des problèmes environnementaux. Ainsi, la problématique du développement durable, devenue depuis plusieurs années un principe organisateur de l'aménagement du territoire inscrit dans les lois, pose avec acuité la question de la gestion des interfaces entre les territoires (Bertrand, 2004), en insistant particulièrement sur le nécessaire passage pour ces articulations (horizontales et verticales) d'une *gestion passive à une animation active*¹.

Les analyses menées permettent d'éclairer quatre hypothèses posées au démarrage du travail. Un premier constat concerne l'épaisseur historique et géographique de la structuration territoriale qui

¹ Comme le soulignent Bertrand Zuindeau et Franck-Dominique Vivien : « En définitive, le principal enjeu territorial auquel est confronté le développement durable est le passage de ce que l'on pourrait appeler des interdépendances spatiales subies à une articulation active des territoires ». (Zuindeau & Vivien, 2001 : 30-31)

détermine l'intercommunalité. La construction intercommunale ne peut être envisagée *ex nihilo* : nombreux sont les dispositifs et leur historicité et leur évolution influencent les fonctionnements et les rapprochements potentiels. Ils créent par ailleurs une forme d'inertie, qui ralentit l'évolution des limites des intercommunalités, et de là leur «rationalisation». Le second constat fait état de l'hétérogénéité des périmètres et des modes d'organisation; à ce titre, la tendance est plutôt à l'ajout d'un échelon supérieur qu'à la substitution d'une intercommunalité à une autre dès lors qu'il est question de simplification, telle que la Loi de réforme des collectivités le requiert. Enfin, un dernier constat montre qu'au sein de l'action environnementale, plusieurs domaines se distinguent qui sont anciennement pris en charge par l'intercommunalité pour certains et beaucoup plus récemment pour d'autres. On peut donc y voir un renforcement du fait intercommunal par l'application de politiques environnementales.

À la première hypothèse qui pose que l'intercommunalité favorise la prise en compte de nouveaux enjeux, il est possible de répondre par l'affirmative. Il convient cependant de préciser qu'à statut juridique équivalent, les fonctionnements diffèrent et que plusieurs modèles d'EPCI-FP et d'intercommunalités souples coexistent dans les territoires, voire sur des thématiques environnementales communes. De ce fait, il est légitime de se demander si l'existence de plusieurs cadres juridiques ne serait pas souhaitable, ceux-ci permettraient d'assurer les fonctions de gestion des thématiques environnementales mais aussi les prises d'initiatives et les coopérations entre collectivités. Ce résultat est en opposition avec les recommandations actuelles sur l'intercommunalité et de la loi de Décembre 2010 (assurer la couverture du territoire français en EPCI-FP et faire disparaître les formes souples d'intercommunalité).

À la question de la performance, du renforcement des ressources et des équilibres en termes de moyens humains et financiers, question qui constitue la seconde hypothèse, les enseignements sont doubles et

à nuancer. Comme ailleurs sur le territoire national, les budgets et les effectifs augmentent au sein des intercommunalités et dans le domaine de l'environnement. Cela s'explique par la maturité à laquelle les intercommunalités les plus anciennes sont arrivées, qui leur permet de couvrir de nouvelles compétences. Certaines de ces compétences sont onéreuses (la gestion des déchets par exemple), certaines nécessitent des personnels plus nombreux ou plus qualifiés (gestion des cours d'eau). La performance des politiques environnementales est donc diversement renforcée par le fait intercommunal, et en particulier selon l'âge des intercommunalités. Deuxième enseignement, des disparités apparaissent dans le nombre et la qualification des personnels susceptibles d'améliorer la performance. Elles dépendent davantage du type de gestion choisi pour les compétences (régie, délégation) que de la taille de l'intercommunalité (les plus petites intercommunalités ne sont pas les moins fournies en personnel). Ces propos doivent être nuancés du fait de la fiabilité relative des budgets comme source pertinente d'information (données incomplètes, manque de vision d'ensemble).

Une troisième hypothèse consistait à interroger le renforcement du fait de l'intercommunalité des solidarités entre territoires. Il existe en effet des formes plus ou moins juridiquement instituées de solidarité (contractualisation, mise à disposition) dans les domaines des services environnementaux (assainissement, déchets) ainsi que dans le domaine de la gestion des cours d'eau. L'effet « d'aubaine financière » semble prévaloir sur la volonté de solidarité dans certains cas (économie d'échelle). Dans les autres domaines considérés, les alliances observées sont davantage liées à des logiques de généralisation ou d'entraînement plus qu'à des stratégies de solidarité stricto sensu. L'inflexion venant de la loi de réforme des collectivités territoriales pourrait remettre en question les solidarités existantes (informelles) et éventuellement encourager davantage de solidarités environnementales ou à défaut territoriales (autour des SCoT).

Enfin, il apparaît qu'en fonction des champs environnementaux, l'interterritorialité a plus ou moins de réalité. L'intercommunalité permet bien des formes de coopération multi-niveaux dans le domaine de l'environnement: certaines intercommunalités ne se contentent pas d'appliquer localement les politiques publiques et s'emparent d'enjeux pour les porter à un niveau supérieur (paysages, déchets). Dans d'autres cas, se profilent des logiques interterritoriales à partir de domaines spécifiques tels que l'énergie et le climat. Dans les exemples périurbains et ruraux considérés, ce sont plus volontiers les Pays, les PNR (et accessoirement les inter-SCoT) qui sont initiateurs et moteurs de l'interterritorialité que les EPCI plus rigides.

Habiter la ville, accéder aux territoires

Le rôle des intercommunalités dans les articulations entre aménagement, habitat, déplacements et développement économique

**Caroline Gallez, Marianne Thébert
Marianne Olliver-Trigalo, Thierry Vilmin**
École Nationale des Ponts et Chaussées

Dans un contexte marqué par des préoccupations à l'égard de la protection de l'environnement et par une crise économique qui tend à s'amplifier et dont les effets touchent d'abord les populations les plus fragiles, les questions relatives à l'accès à la ville et à la régulation spatiales des mobilités se caractérisent par d'importants conflits d'intérêt. Il existe par exemple une contradiction potentielle entre la nécessité de maîtriser l'accroissement des circulations motorisées et la défense d'un droit à la mobilité pour tous. De même, la volonté de garantir un certain niveau de mixité sociale dans les quartiers ou les communes urbaines n'est pas nécessairement compatible avec la mise en œuvre d'un droit au logement pour les personnes les plus démunies. Ou encore, l'augmentation de l'attractivité économique des villes, qui rime souvent avec l'amélioration de leur accessibilité, ne s'accommode pas toujours des objectifs de lutte contre le changement climatique.

Pour les chercheurs qui travaillent sur les interfaces entre analyse des dynamiques sociales et analyse des politiques publiques, la prise en compte de ces contradictions passe par une appréhension plus globale des questions de mobilité spatiale et d'accès à la ville (Dureau et Lévy, 2002). Qu'ils s'appliquent aux questions de mixité sociale, d'inégalités sociales face à la mobilité ou à l'évaluation

des politiques de relogement, plusieurs travaux à base d'études empiriques soulignent l'intérêt d'une prise en compte conjointe et interdépendante des problématiques relatives à l'ancrage territorial et aux mobilités spatiales (Wenglenski, 2003 ; Fol, 2005 ; Jouffe, 2007 ; Lelévrier, 2007).

En matière d'action publique, les questions d'accès à la ville et de mobilité spatiale mettent donc en jeu différentes politiques sectorielles : l'aménagement de zones résidentielles ou d'activités, l'habitat, le développement économique, les transports et l'organisation des déplacements ou du stationnement, ainsi que l'ensemble des politiques sociales transversales à ces différents secteurs, en particulier la politique de la ville.

À ces enjeux sociaux, appelant une approche globale des problèmes et des modes de régulation politiques, se superposent des problématiques de réorganisation de l'État et des collectivités locales. Le passage d'une logique de « production d'action publique, fondée sur la fourniture de services » à une logique de « construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des actions publiques » caractérise l'évolution des relations entre les acteurs de la gestion publique territoriale (Duran et Thoenig, 1996). Avec la mise en œuvre de la décentralisation et la nécessité pour les collectivités locales de résoudre les problèmes qui se posent sur leur territoire, les enjeux de coordination (articulation des secteurs d'action et coopération des acteurs à différentes échelles de gouvernement) sont devenus centraux.

Les réformes récentes de l'intercommunalité témoignent de la volonté de l'État de fournir une solution institutionnelle au problème de la coordination. Dans un système d'action locale multi-secteurs et multi-échelles, les nouvelles communautés d'agglomération, pierre angulaire de la relance de l'intercommunalité urbaine initiée par la loi Chevènement², disposent a priori de capacités de régulation particulières. Tout d'abord, elles sont dotées par la loi de compétences

² Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

obligatoires dans les principaux champs des politiques urbaines: aménagement de l'espace (dont l'organisation des transports urbains), habitat, développement économique, environnement. Par ailleurs, elles sont particulièrement sollicitées par les instruments de la politique nationale (planification et contrats) pour élaborer des projets de territoire qui intègrent différentes composantes sectorielles. Enfin, elles se trouvent dans une position intermédiaire entre les communes, les autres collectivités locales et les services de l'État.

Partant de ce postulat, cette recherche vise à caractériser l'action des communautés d'agglomération dans leur capacité à articuler plusieurs secteurs d'intervention, notamment l'aménagement urbain, l'habitat, les transports et les déplacements et le développement économique. Plus précisément, l'aménagement de l'espace urbain constitue le socle à travers lequel nous observerons l'intervention des communautés d'agglomération et des communes dans les secteurs de l'habitat, des déplacements et du développement économique.

Notre principale hypothèse de travail porte sur l'absence d'autonomie politique des intercommunalités vis-à-vis des communes qui les composent : les intercommunalités ne sont (font) que ce que les élus des communes, et notamment les maires, veulent bien qu'elles soient (fassent). Cette hypothèse s'inspire en particulier de travaux réalisés dans le champ de l'analyse des sciences politiques, qui soulignent le caractère à la fois opaque et consensuel du gouvernement intercommunal (Desage, 2005). Plus que sur les principes politiques qui régissent le fonctionnement de ces institutions, notre questionnement porte plutôt sur les relations entre les jeux politiques au sein des structures communautaires et le contenu des politiques mises en œuvre à l'échelle intercommunales (c'est-à-dire le lien entre «politics» et «policies»).

Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à deux communautés d'agglomération franciliennes : la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB), qui regroupe 7 communes de la petite couronne (Arcueil, Cachan, Kremlin-Bicêtre, Gentilly, Villejuif,

L'Hay-les-Roses et Fresnes) et la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY), qui compte 17 communes situées en grande couronne francilienne, dont la ville de Mantes-la-Jolie. Nous avons mobilisé deux types de matériaux: des documents (documents de planification, études, comptes-rendus de réunions, délibérés, courriers, rapports administratifs, etc.) et des entretiens³ réalisés auprès des acteurs locaux (élus, techniciens, représentants de l'État, de bureaux d'études, etc.).

Par ailleurs, afin de mettre l'accent sur les faits de la politique intercommunale, l'analyse s'appuie, pour chacun des terrains, sur l'étude de deux actions concrètes mises en œuvre au sein du périmètre intercommunal (couverture de l'autoroute A6b et opération de rénovation urbaine d'Arcueil-Gentilly pour le terrain CAVB; aménagement de la ZAC Mantes Université et construction d'un pôle nautique pour le terrain CAMY). Enfin, une enquête réalisée par Marianne Ollivier-Trigalo sur le département du Val-de-Marne a permis de compléter l'analyse sur les interactions entre les différentes échelles de gouvernement local en questionnant le rôle d'une institution jusqu'à présent peu orientée vers l'urbain mais aujourd'hui de plus en plus sollicitée à participer aux politiques urbaines, en particulier dans les champs des transports et du logement.

Les observations confirment largement l'hypothèse d'une absence d'autonomie politique des entités intercommunales, qui a pour pendant la défense forte par les élus de l'autonomie des communes, en particulier dans le champ de l'aménagement. Elles montrent par ailleurs que dans le contexte d'une forte segmentation géographique et sectorielle des compétences, les intercommunalités contribuent de manière indéniable à la régulation de la gestion publique

³ Une logique descendante, principalement celle de l'État ou de la région, qui consiste à décliner à l'échelle des intercommunalités des objectifs, des normes, fixées à l'échelle nationale ou régionale ; une logique ascendante, celle des acteurs locaux, qui consiste à définir des règles pour le territoire communautaire à partir de l'agrégation des besoins communaux

Trois dimensions nous permettent de caractériser le rôle des intercommunalités :

- La première est stratégique. L'agglomération assume un rôle de représentation et de portage politique de projets, permettant aux communes d'accéder à des scènes de négociation avec l'État ou d'autres collectivités territoriales (département, Région), auxquelles elles auraient difficilement accès si elles s'y présentaient en ordre dispersé. L'enjeu ici est de gagner en reconnaissance, en crédibilité, par exemple pour obtenir des financements. Il s'agit de se positionner dans le cadre d'une concurrence territoriale plus ou moins vive, d'être reconnu comme un interlocuteur, un partenaire, par des acteurs appartenant à des institutions de rang supérieur ou à l'État.
- La deuxième est politique. À travers la communauté d'agglomération, les acteurs locaux participent à la régulation politique de la gestion publique des territoires. Par régulation, nous entendons ici la manière dont les acteurs (publics) définissent des règles (par exemple des objectifs d'action, des seuils ou des normes qui s'appliquent au territoire intercommunal) et surtout s'entendent autour de l'application de règles communes. Nous montrons que cette régulation est un processus au sein duquel peuvent entrer en conflit des logiques opposées de définition des règles, mais qui se caractérise également par des adaptations ou des ajustements mutuels, des porosités entre échelles auxquelles contribuent activement les intercommunalités.
- La troisième est cognitive. La seule part d'autonomie (relative) dont disposent les intercommunalités provient de leurs services techniques. La communauté d'agglomération, à travers son expertise propre, permet aux communes de coordonner leurs actions au sein d'un territoire plus vaste, de formuler de nouveaux problèmes, de proposer des solutions innovantes. Les services communautaires se glissent dans les interstices ou les délaissés des politiques communales pour travailler à la mise en cohérence des projets, voire proposer un « débordement » des intérêts communaux. Ces capacités d'innovation sont relatives, car elles restent soumises au contrôle politique des élus, au nom de la défense de la démocratie dont ils s'estiment garants à l'échelle de leur commune.

Dans une approche purement technocratique, «hors sol», de la problématique de la coordination territoriale et de l'articulation sectorielle de l'action publique, les capacités d'agir des intercommunalités sont généralement appréhendées à travers les compétences et les moyens qui leur sont alloués par la loi. Or, la réalité de l'action publique locale, saisie à travers les deux enquêtes de terrain, laisse entrevoir un système complexe de contraintes (découlant des conflits dans les logiques de régulation, de la fragmentation des dispositifs d'action ou des circuits financiers, ou encore du fragile équilibre entre innovation territoriale et démocratie communale), qui sont celles que les acteurs locaux expérimentent et en fonction desquelles ils participent à l'action collective. En prenant en compte cette complexité, nous avons voulu déplacer un regard trop souvent normatif sur l'intercommunalité (sur ce qu'elle devrait être, ou ce qu'elle devrait faire), car détaché des contraintes effectives de l'action.

Références bibliographiques

Desage Fabien, *Le «consensus» communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de sciences politiques de l'Université de Lille 2, 2005.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1996, pp. 580-623.

Dureau Françoise, Lévy Jean-Pierre, *L'accès à la ville. Les mobilités spatiales en questions*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Fol Sylvie, *Mobilité des pauvres et rapport aux territoires*, HDR, Paris Panthéon-Sorbonne, 2005.

Jouffe Yves, *Précaires mais mobiles. Tactiques de mobilité des travailleurs précaires flexibles et nouveaux services de mobilité*, Thèse de l'ENPC, 2007.

Lelévrier Christine (dir), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages dans trois opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, Rapport de convention Université Paris 12/UMR LOUEST-PUCA, 2007.

Wenglenski Sandrine, *Une mesure des disparités sociales d'accès au marché de l'emploi en Île-de-France*, Thèse en aménagement, urbanisme et politiques urbaines, Université Paris 12, IUP, 2003.

Le territoire contre la ville ?

**Alain Bertho, Marianne Hérard
Sylvain Lazarus, Virginie Robert**

Université Paris 8

La recherche s'attache à identifier le contenu substantiel de la gouvernance métropolitaine en gestation dans les intercommunalités. Hypothèse est faite que ce contenu interroge la question stratégique de l'identité politique des territoires métropolitains. La question de la gouvernance des processus de métropolisation est mondiale. Les questions transversales qu'elle pose nécessitent donc un regard comparatif international.

Comment se construit une vision partagée de l'agglomération comme ville? Comment s'effectue ou non le basculement politico subjectif de l'intercommunalité? C'est à cette question que tente de répondre l'enquête menée sur deux secteurs très contrastés : l'habitat et l'enseignement supérieur. Le premier est une compétence localisée de longue date et qui fait l'objet de tension entre communes. Le second s'impose comme une compétence de fait et se négocie avec des instances d'un autre niveau.

Le cœur de la méthodologie a consisté à travailler sur l'articulation entre la vision de la ville, le registre du discours et celui de la réalisation. En accord et collaboration avec les intercommunalités, quelques dossiers ont été sélectionnés. L'enquête a articulé l'observation des lieux de réflexion et de décision, participation à la chaîne d'expertise et de décision, participation, s'il y a lieu, au moment de résolution des conflits. Le terrain «pivot» a été constitué par la communauté d'agglomération Plaine Commune.

La démarche comparative ne visait pas l'inventaire des écarts entre des situations locales et nationales mais l'identification des similitudes

d'enjeux, de problématiques et de postures. La légitimité d'une telle démarche était doublée du fait qu'entre Plaine Commune et le Grand Porto Alegre, cette similitude est revendiquée et mise en scène.

L'intercommunalité à l'épreuve de l'habitat

L'enquête principale a porté sur les politiques d'amélioration de l'habitat privé dégradé et de lutte contre l'habitat indigne et celles relatives à la compétence «Politique de la ville» au sein de Plaine commune. Cette enquête montre que l'intercommunalité est en retrait sur la gestion humaine des conséquences des nombreuses transformations engagées sur le territoire et tend à déléguer systématiquement la question aux communes. Elle concentre ses actions sur la transformation physique du territoire.

En matière de politiques d'amélioration de l'habitat privé dégradé et de lutte contre l'habitat indigne, l'intercommunalité met à disposition des communes des mesures et moyens financiers au service de l'intervention et de la transformation du territoire, mais n'intervient que de façon limitée sur le relogement.

L'élaboration du nouveau PLH n'a pas changé fondamentalement la donne alors que l'ampleur du phénomène et le traitement engagé s'y prêtaient.

L'analyse des politiques intercommunales relatives à la compétence «Politique de la ville» montre, quant à elle que Plaine Commune a peu investi le volet social : le CUCS communautaire est peu doté et le portage politique est faible. Si l'investissement sur le volet urbain est conséquent, il reste porté politiquement par les maires.

Cette distance vis-à-vis des habitants se révèle enfin dans les discussions et décisions relatives à la programmation sociale neuve dans le cadre du nouveau PLH. Si un objectif supra communal a été fixé, il a relevé davantage de l'affichage que d'un réel objectif communautaire assigné, lié notamment aux transformations du

territoire et à ses conséquences pour les habitants, laissant toute latitude d'interprétation aux maires.

Les politiques de l'habitat d'Evry Centre Essonne sont en pleine refonte depuis le changement de présidence (élection de M. Valls) de l'agglomération en 2008. Auparavant les politiques intercommunales étaient rares dans les domaines étudiés. Les objectifs des nouvelles politiques révèlent que le peuplement (le renversement de la composition sociale du territoire) ainsi que la rénovation urbaine constituent des enjeux forts de l'intercommunalité. Il s'agit en effet par là, selon les acteurs, de «réussir le développement du territoire et non pas de l'impacter». Le rapport de l'intercommunalité aux populations passe dorénavant pour une grande part par ce filtre du peuplement.

La pertinence de la comparaison avec le Grand Porto Alegre tient au fait que l'intercommunalité encore en germe dans cette région s'appuie sur l'exemple français avec la volonté des municipios de résoudre les problèmes qu'ils ont en commun. La compétence habitat, du ressort des municipios, est une épreuve clé du point de la gouvernance et l'intercommunalité n'y résiste pas. Ce n'est pas tant la question foncière mais celle des habitants qui devient déterminante. Considérer que 'faire ville' renvoie à la capacité de compter avec tous les habitants et d'ouvrir à la citoyenneté fait de l'intercommunalité un espace vide de sens quand bien même et, paradoxalement, une gouvernance intercommunale dans les termes des acteurs devrait parvenir à construire pour une métropole solidaire.

L'intercommunalité à l'épreuve de la politique universitaire

«Axe du Savoir » ou promotion de l'excellence : avec des accents différents, les deux communautés d'agglomération françaises se rapprochent dans leur conception du rôle des universités et des centres de recherche dans le développement économique et l'attractivité de leurs territoires respectifs.

L'écart se fait dans les conclusions qu'elles en tirent en termes

d'intervention publique. À Évry Centre Essonne il s'agit d'être présent dans une structure novatrice à laquelle on délègue y compris son rapport au territoire et aux populations, laissant la planification d'ensemble à la responsabilité de l'État. À Plaine Commune, il s'agit d'agir dans la logique de programmation en cours et d'intervenir éventuellement dans les rapports entre l'offre de formation universitaire et le public scolaire du secteur.

L'intérêt revendiqué de part et d'autre reste plutôt dans les deux cas, en extériorité. Les Universités sont localisées dans un territoire et les acteurs économiques de ce territoire pourront y puiser des ressources. Mais les Universités ne sont pas des éléments vivants de la ville : la question de la place des étudiants dans les dynamiques sociales et urbaines locales présente dans le discours politique intercommunal ne prend aucune épaisseur dans les actions.

Le contraste est de prime abord saisissant avec la situation Brésilienne où la tradition de l'*extensão* fait de l'Université un des lieux où se joue l'identité de la ville. Mais dans le processus du Grand Porto Alegre, la place assignée aux universités est celle d'une expertise métropolitaine et d'une légitimation savante de la démarche de gouvernance métropolitaine. Du rapport de l'Université avec les habitants (cœur de l'*extensão*) et de la plongée de l'Université dans la ville, on passe à un rapport des Universitaires (du Savoir) aux gouvernants métropolitains, c'est-à-dire à la convocation de l'expertise par les pouvoirs.

Le territoire contre la ville

En cherchant la Ville, nous avons trouvé le Territoire, plus précisément le «développement du territoire» comme catégorie pertinente de l'organisation et de la conception de l'action publique. Dans les faits, le surgissement des besoins humains qui font ville intervient en tension avec cette logique de territoire. En ce sens les constructions intercommunales prennent place dans de nouveaux dispositifs étatiques qui laissent le plus souvent les peuples à distance des critères de décision et de leurs mises en débat. Nous sommes ici en présence d'un dispositif à la fois déconcentré et homogène dans la

gestion politique des critères et des normes.

L'activité programmatique d'une communauté d'agglomération comme Plaine Commune donne à voir une volonté d'affichage de normes en matière de planification urbaine ou d'habitat. L'intérêt politique de cet affichage est la possibilité pour Plaine commune de tenir un discours sur la métropole à ambition alternative vis-à-vis des grands projets nationaux ou régionaux. Mais ce discours fonctionne plus comme un effet d'annonce externe que comme une contrainte interne pour la ville et sa production. En l'absence d'un projet de « Ville » instituant un corps social et politique singulier dans laquelle l'intercommunalité puiserait sa légitimité, on reste sur un référentiel des conditions supposées du « développement du territoire » peu en écart avec les catégories dominantes.

L'incapacité, ou le refus, de « faire ville » n'invalide pas ses capacités de gouvernance. Elle en identifie sa position dans un dispositif de gouvernance plus large, intégrant les communes, le département, la région, l'État central qui n'est traversé d'aucune tension majeure sur les normes qui l'organise.

Dans ce dispositif, la ville, comme catégorie subjective et politique, connaît incontestablement une crise majeure en France. Non pas du point de vue des représentations des gens ou du corps social et urbain lui-même. Mais force est de constater que ce point de vue ne trouve pas ou peu d'écho au niveau institutionnel. Signe des temps, le « droit à la ville » face à la fracture urbaine qui s'élargit a été au centre des réflexions du 5^e Forum urbain mondial organisé par l'agence des Nations unies pour l'habitat (ONU-Habitat) en mars 2010 à Rio de Janeiro.

Conception et réalisation : MEDDTL/SG/ATL2/Annick Samy



impression : MEDDTL/SG/SPSSI/ATL2
imprimé sur du papier certifié écolabel européen

L'intercommunalité à l'épreuve des faits

Avec le programme «Intercommunalité à l'épreuve des faits» le PUCA a souhaité soumettre à la sagacité des chercheurs le fonctionnement concret des organismes de coopération intercommunale.

9 équipes de chercheurs se sont saisies de cette question. «Amicale de maires», «Service extérieur de l'État», «Autorité organisatrice», autant de figures contrastées qui interrogent la pratique effective des intercommunalités pour se saisir des enjeux qui se présentent dans le champ des politiques de l'habitat, de l'environnement et du développement économique, notamment.

Les travaux menés s'inscrivent en dynamique et se veulent une contribution à une meilleure connaissance d'un acteur essentiel du développement territorial.

Avec les contributions de :

Marion Amalric, Patrice Aubertel, François Benchendikh, Alain Bertho, François Bertrand, Mathieu Bonnefond, Paul Boino, Mathilde Cordier, Adèle Debray, Fabien Desage, Xavier Desjardins, Jean-Claude Driant, Hervé Duret, Renaud Epstein, Philippe Estèbe, Marie Fournier, Caroline Gallez, Mathilde Gralepois, Sonia Guelton, David Guéranger, Marianne Hérard, Thomas Kirsbaum, Romain Lajarge, Corinne Larrue, Sylvain Lazarus, Maud Le Hervet, Corinne Manson, Pierre Mazet, Patrick Mozol, Françoise Navarre, Marianne Olliver-Trigalo, Elsa Richard, Virginie Robert, Laurence Rocher, Marie-Paule Rousseau, Nicole Rousier, Magali Talandier, Marianne Thébert, Mélanie Tual, Thierry Vilmin.

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain.

Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.



plan	urbanisme	construction	architecture
► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun			
Planification sociale de l'urbain et services publics			
Citoyenneté et décision urbaine			
Intercommunalité et métropolisation			
Normes et fabrique du bien commun			
► Le renouveau urbain			
Rénovation urbaine et mixité sociale			
Renouvellement et recomposition des quartiers			
Créativité et attractivité des villes			
► L'avenir des périphéries urbaines			
Territoires urbains et sûreté			
Architecture de la grande échelle			
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité			
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation			
Dynamiques et pratiques résidentielles			
► Comportements résidentiels et défis démographiques			
Vieillesse de la population et choix résidentiels			
Habitat et services aux personnes âgées			
Évolutions démographiques et inégalités territoriales			
► Accès au logement			
Trajectoires résidentielles			
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement			
Modes et formes de l'hébergement			
Économie foncière et immobilière			
► L'innovation dans l'architecture et la construction			
Projet négocié			
Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai			
Concept qualité, habitat, énergie			
Observatoire des bâtiments durables			
Palmarès de l'innovation			
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)			
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)			
► Territoires et acteurs économiques			
Espaces urbain et dynamiques économiques			
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services			
Développement économique local et mondialisation			
Économie de l'aménagement			
Attractivité des territoires			
► Vers des villes viables et acceptables			
Politiques territoriales et développement durable			
Risques technologiques :			
enjeux économiques et territoriaux			
Villa urbaine durable			
Quartiers durables			
Aménagement et démarches HQE			
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)			
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)			
POPSU2			

PUCA plan urbanisme construction architecture
Grande Arche de la Défense - Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
Téléphone : 01 40 81 24 30
Télécopie : 01 40 81 63 78
<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>