

PROGRAMME DE RECHERCHE
« L'INTERCOMMUNALITE A L'EPREUVE DES FAITS »

PUCA / DGALN
MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE,
DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

**Solidarité intercommunale.
Partager richesse et pauvreté ?**

Rapport définitif
(avril 2011)

Equipe scientifique : 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

Responsable gestionnaire : Pascal Janots, UPE Marne-la-Vallée

Référence subvention : SU n°M08.06 (0005036)

Locaux ENPC
6 et 8, avenue Blaise Pascal, Cité Descartes
F. 77455 Marne-la-Vallée cedex 2
tél.: +33 (0)164 15 30 00 -
fax.: +33 (0)164 15 38 47

Locaux UPEMLV - Bois de l'Etang (Bâtiment C)
Rue Galilée - Cité Descartes
F. 77454 Marne-la-Vallée cedex 2
tél.: +33 (0)1 60 95 72 57
fax. : +33 (0)1 60 95 72 38

SOMMAIRE

Sommaire	2
Introduction	3
Première partie. Les activités nuisantes dans les communautés urbaines de Nantes et de Marseille	5
Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)	58
Troisième partie. Les équipements touristiques du briançonnais	114
Quatrième partie. Les enjeux financiers dans trois communautés urbaines	144
Conclusion générale	219
Bibliographie générale	223
Sources	228
Tables et index	236

INTRODUCTION

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 ». Assez souvent et de façon peu surprenante pour des démarches de ce type, les évaluations sur l'intercommunalité se sont focalisées sur les attendus déjà anciens d'une réforme dont le législateur a longtemps souhaité, non sans quelque ambiguïté d'ailleurs, qu'elle permette tout à la fois de refonder politiquement la carte des communes et d'équiper le territoire national à un moindre coût (Bourjol 1996).

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 (Pébereau 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.

La critique se fait donc plus vive et plus lancinante, elle porte aussi plus fréquemment sur les aspects financiers. Elle se déplace en même temps du monde universitaire vers les sphères politiques et économiques. Un tel constat justifie d'évaluer les effets concrets de l'intercommunalité sur les politiques publiques, tant les constats d'échec, comme d'ailleurs les célébrations qui les ont précédés, posent rarement la question de l'évaluation des multiples effets des institutions et politiques publiques intercommunales 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. Le constat qui précède justifie également d'examiner 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. C'est également ce que nous avons tenté de faire dans cette recherche.

Hypothèse de départ

Rappelons brièvement l'hypothèse de départ, celle qui nous permet de nous mettre au travail. Les travaux de sociologie politique menés sur les EPCI et sur leurs modalités de fonctionnement politique 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 tenter d'aller un peu plus loin, pour affiner ce constat, 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

Notre 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, inexistant 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. Cela n'interdit pas la comparaison entre ces différents secteurs, sur laquelle nous reviendrons en conclusion.

Mode d'exposition

Le mode d'exposition reflète très largement cette organisation du travail de recherche. Nous reviendrons successivement sur chacun des domaines pris en charge par les membres de l'équipe : sur les équipements nuisant (Mathilde Gralepois, François Benchendikh), sur le logement social (Fabien Desage), sur les équipements touristiques (Romain Lajarge) et sur les finances (David Guéranger), puis en conclusion sur les enseignements qu'on peut tirer de ces études sectorielles et de leur croisement.

PREMIERE PARTIE. LES ACTIVITES NUISANTES DANS LES COMMUNAUTES URBAINES DE NANTES ET DE MARSEILLE

En guise de préambule : qu'est-ce qu'une *activité nuisante* ?

Activités nuisantes est un terme générique, initialement donné pour la recherche, pour désigner les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui causent une gêne (visuelle, sonore, olfactive et/ou de santé publique) à une population ou un environnement. Juridiquement, ce sont « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers [...] qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* »¹. L'inspection des installations classées, administration déconcentrée du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement au niveau régional, aux côtés des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)², différencie deux catégories de dangerosité selon le type d'activité (agroalimentaire, déchet, chimie, etc.) et la nature des substances utilisées ou produites (toxiques, inflammables, radioactives, etc.). En fonction de seuils, les services de l'État distinguent les activités moins polluantes, c'est-à-dire qui doivent seulement être déclarées en préfecture (régime de déclaration), de celles considérées plus dangereuses. Dans ce deuxième cas, l'exploitant doit obtenir d'autorisation d'exploitation auprès du préfet (régime d'autorisation). Une catégorie des ICPE les plus dangereuses focalise les inquiétudes des habitants et des gestionnaires, notamment depuis la loi « risques » de juillet 2003³ : les installations dites « SEVESO »⁴. Pour la catégorie la plus dangereuse des SEVESO (dite SEVESO seuil haut), l'autorisation préfectorale est assortie de servitudes d'utilité publique, c'est-à-dire d'un périmètre de prévention interdisant la présence d'activités économiques et urbaines dans le voisinage.

Les installations étudiées dans cette partie ne sont pas classées « SEVESO ». Il s'agit de deux ICPE de traitement des déchets soumis à autorisation : un centre de traitement des déchets métalliques dans le cas de la communauté urbaine de Nantes et un incinérateur de déchets ménagers pour l'EPCI de Marseille. La littérature en sciences humaines et sociales aborde les conflits d'implantation territoriale des ICPE (Mélé, Larrue et Rosemberg, 2003), ainsi que les questions de concertation publique (Rumpala, 1999) et de mobilisation des controverses comme ressource de pouvoir institutionnel (Barbier et Laredo, 1997). La présente étude souscrit à la démarche des analyses sociologiques qui ne partent pas d'une position de principe sur un degré de dangerosité « acceptable » ou non d'un site industriel. La démarche proposée ne cherche donc pas à définir ni à évaluer les nuisances. Elle ne présume pas non plus qu'un certain seuil de dangerosité enclenche une démarche de collaboration solidaire ou une stratégie de défense des intérêts particuliers.

¹ Les ICPE sont définies aux articles L511-1 et L511-2 du Code de l'Environnement, dans la Livre V « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances », Titre I^{er} « Installations classées pour la protection de l'environnement ».

² Pour une histoire des enjeux professionnels, institutionnels et politiques de l'inspection des installations classées, lire (Bonnaud 2002).

³ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (JO du 31 juillet 2003, p. 13021). Cette loi modifie, d'une part, les périmètres des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) en introduisant une méthodologie probabiliste. D'autre part, la loi instaure les conditions d'une concertation dans des comités locaux de concertation et d'information (CLIC) censée débattre des périmètres de PPRT entre industriels, syndicats, administration, riverains et collectivités.

⁴ Suite au rejet de dioxine en 1976 sur la commune de Seveso (Italie), les États européens adoptent une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs avec la directive SEVESO : n°82/501/CEE du 24 juin 1982 qui renforce l'identification des risques industriels, l'organisation de la sécurité et la limitation de la construction à proximité des sites.

Notre posture consiste plutôt à essayer de comprendre comment l'argument de la nocivité (ou non) des installations de traitement des déchets est mobilisé par les acteurs publics locaux. Comment l'installation d'une usine de traitement des déchets est-elle présentée ? Fait-elle référence à la création de richesses (économie, innovation, emploi) ? Ou au contraire aux effets négatifs sur l'environnement (pollutions, dégradation du cadre de vie, stigmatisation d'un territoire) ? Comment ces arguments sont-ils intégrés par les communautés urbaines de Marseille et de Nantes dans les stratégies d'implantation des ICPE ? Au final, les communautés urbaines de Nantes et de Marseille produisent-elles des politiques de développement tenant compte de la répartition (ou de l'accumulation) des handicaps, entre les communes participant à l'intercommunalité ? L'idée générale dans cette partie est donc bien d'analyser comment les acteurs intercommunaux mobilisent l'argument de la « nuisance » pour planifier la répartition des ICPE.

Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons sur l'histoire de deux équipements, essentiellement racontée par les acteurs publics locaux, c'est-à-dire les élus et les techniciens des communes et des communautés urbaines, ainsi que les services déconcentrés de l'État. A première vue, une comparaison des agglomérations de Nantes et de Marseille, en matière de développement économique, de localisation des sites industriels et de gestion des risques peut sembler contre-intuitive. Pourtant, une analogie statistique est à souligner. Alors que les imaginaires urbains désignent Marseille comme une ville-port industrielle et Nantes comme la métropole d'un arrière pays maraîcher, la part de l'industrie dans le nombre d'établissements actifs au 31 décembre 2008 est d'environ 5% dans les deux EPCI⁵ (INSEE, octobre 2009). Mais l'intérêt principal de la comparaison n'est pas là. L'idée initiale est de partir d'une description fine des enjeux autour de deux conflits intercommunaux lors du choix de localisation de projet d'usine de traitement des déchets afin de voir si les EPCI apparaissent dans le processus décisionnel, dans l'arbitrage et dans la régulation de la controverse au titre de leurs compétences croisées en matière de développement économique, de gestion des déchets ménagers ou de prévention des risques.

Chapitre 1. L'intercommunalité et les risques industriels dans deux configurations différentes

En matière de gestion des risques industriels, les cas nantais et marseillais offrent deux exemples contrastés. D'un côté, l'histoire intercommunale ancienne particulièrement riche au sein de l'agglomération nantaise combinée à un apprentissage de la gestion des pollutions des cours d'eau nantais ont permis la construction d'une cellule anti-pollution avant-gardiste qui fut rattachée intégralement au District nantais dès 1992. De l'autre, l'important passé industriel qui a marqué la cité phocéenne, doublé d'une intercommunalité jeune, ont entravé la formation d'un groupement de prévention des risques au niveau intercommunal, et favorisé sont développement à un échelon supra-communal.

A Nantes Métropole : la compétence avant l'intercommunalité

La peur chronique de la ville centre

Le premier syndicat de communes entre Rezé, Orvault, St-Herblain, St-Sébastien et Nantes se constitue en 1925 autour de la mise en œuvre d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension suite à la loi du 19 juillet 1924. Camille Robida, architecte en charge de la réalisation du plan, propose un accroissement des espaces verts, le remblaiement des bras de la Loire et de l'Erdre, une séparation des quartiers d'habitat et des zones industrielles afin d'« enrayer les effets de la pollution industrielle de l'époque ainsi que l'éparpillement incontrôlé des bâtiments » (Peneau 2000, p. 15). En effet, Camille Robida veut lutter contre la pauvreté et l'insalubrité latentes dans l'agglomération nantaise. Mais le plan d'aménagement mis en œuvre autour du syndicat de communes de 1925 ne sera jamais réalisé (moins d'un quart des communes qui devait réaliser un PAEE l'ont finalement réalisé). La crainte permanente de prise de pouvoir autoritaire par la ville de Nantes freine les différents projets (Floch, 1996). Le seul qui verra finalement le jour consiste à déplacer les abattoirs du centre nantais vers une zone limitrophe entre Nantes et Rezé, ce qui n'est d'ailleurs pas pour apaiser les craintes vis-à-vis de la ville centre, notamment en matière de délocalisation des entreprises produisant des nuisances pour l'environnement

⁵ Plus précisément, la part d'établissements industriels actifs dans la communauté urbaine de Marseille est de 4,8%. A Nantes, la part est de 5,1%.

Après la Seconde Guerre Mondiale, deux autres tentatives de coopération intercommunale autour de plans d'aménagement pour l'agglomération échouent : une première fois en 1948 dans le cadre du plan de reconstruction après les bombardements et une seconde fois en 1961 autour du plan directeur de groupement d'urbanisme de quinze communes de l'agglomération. L'État décide alors de relancer le développement des territoires nantais et de réveiller une agglomération que plusieurs auteurs n'hésitent pas à qualifier de « la Belle endormie » (Garat *et alii*, 2005). Les nombreux conflits locaux semblent expliquer les réticences à une planification intercommunale et c'est finalement l'État qui instaure le premier organisme d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine nantaise (OREAM) qui compte 78 communes, en février 1966. Mais ce plan, pas plus que le précédent, ne débouche sur une traduction concrète. Les efforts d'opposition des communes ne visent plus la ville centre, mais les services de l'État et leur interventionnisme. Ceci n'empêchera d'ailleurs pas certaines des propositions formulées par l'OREAM de se retrouver en partie dans le SDAU, et tout particulièrement les nécessités de développement du secteur tertiaire, délaissé durant des décennies au profit des activités industrielles portuaires.

Jusqu'à la fin des années 1960, la coopération intercommunale nantaise peine donc à s'organiser dans des syndicats de communes portant sur des projets d'aménagement, définis par les communes, mais les associations des communes de l'agglomération vont plutôt s'initier à partir de la fin des années 1960 sur la base d'une opposition à l'interventionnisme d'État. Comme l'explique Daniel Peneau, « la réalité de l'aménagement actuel trouve en grande partie son origine dans le rapport dialectique complexe qui va dès lors s'établir entre l'État d'une part, et les communes regroupées au sein d'une structure syndicale qu'elles se sont données d'autre part » (Peneau 2000, p. 15).

A partir des années 1970, dans l'agglomération nantaise comme dans de nombreuses agglomérations, plusieurs institutions intercommunales vont se succéder. Afin de parer successivement la loi sur les communautés urbaines de 1966⁶ et la loi sur les fusions de communes du 16 juillet 1971⁷, les maires du pays nantais préférèrent former des regroupements communaux volontaires et plus souples. André Morice, maire de Nantes de 1965 à 1977, crée en novembre 1967 la première structure de coopération intercommunale : l'ACRN (association communautaire de la région nantaise, 36 communes). Les missions de cette association de communes, librement consentie, sont principalement tournées vers la production d'études et de recherches. En parallèle, des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) sont créés, en fonction de besoins particuliers, selon des regroupements à géométries variables parmi les communes de l'ACRN, toujours sur la base d'une adhésion volontaire. Deux de ces structures vont perdurer pendant plusieurs décennies : le SIVRAN (syndicat intercommunal de la voirie rapide) créé en 1973, et le SITPAN (syndicat intercommunal des transports) de 1975. Entre 1967 et la fin des années 1980, plus de 46 SIVU regroupant de 2 à 36 communes (la taille de l'ACRN) voient ainsi le jour. Selon certains observateurs, ce *patchwork* ne constituerait pas un obstacle à l'efficacité de la construction de l'agglomération, mais fournirait au contraire aux élus de différents bords politiques les moyens d'apprendre à travailler ensemble (Floch, 1996).

Au milieu des années 1970, André Morice fait réapparaître le spectre de la fusion autoritaire en proposant l'absorption de cinq communes limitrophes. A nouveau, ce projet lancé par la ville centre réactive l'opposition des maires des petites communes et leurs craintes vis-à-vis des velléités portées par la ville centre. André Morice conduit alors une municipalité de centre-droit, composée également de plusieurs personnalités de gauche (SFIO notamment). Une partie de la gauche nantaise soutient André Morice et décide même de ne pas appliquer les consignes d'Union de la gauche de François Mitterrand au congrès d'Epinal de 1971. Mais aux élections de 1977, Alain Chénard, membre du parti socialiste, réussit ainsi à fédérer les oppositions de la gauche nantaise en conduisant une liste d'union. Il remporte les élections municipales, comme dans de nombreuses villes. Les tensions dans la gauche nantaise perdurent durant la mandature d'Alain Chénard de 1977 à 1983. Mais la nouvelle équipe municipale est reconnue, aujourd'hui, pour avoir posée les bases de l'intercommunalité actuelle. En 1978 en effet, l'équipe municipale crée une agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN) afin d'avoir un lieu d'études et de propositions permettant d'esquisser les contours d'un grand syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Alain Chénard porte l'idée que « L'ensemble des élus, quelle que soit leur

⁶ Dont résulte la création des quatre premières communautés urbaines à Lille, Bordeaux, Lyon et Strasbourg.

⁷ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 *sur les fusions et regroupements de communes* dite loi « Marcellin » (JO du 18 juillet 1971, p. 7091), elle organise des plans de fusion afin de favoriser le groupement de communes dans chaque département. L'application fut longue, et finalement peu fructueuse.

tendance politique, issus des élections municipales de 1977, avait souhaité voir évoluer l'organisation de l'agglomération nantaise vers une structure plus efficace qu'un ensemble de syndicats à vocation unique où se dispersaient les énergies et les moyens » (Floch, 1996, p. p49).

Le pas est franchi en 1980 avec la création du SIMAN (syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise, 19 communes). Les compétences du SIMAN sont l'urbanisme, le transport public, le traitement des déchets, l'action foncière, la voirie et l'hébergement des gens du voyage. Certaines compétences optionnelles y sont également ajoutées : les équipements, le développement économique, l'assainissement et la gestion incendie. D'autres compétences viennent compléter cette liste les années suivantes : en 1983, l'action en faveur des personnes handicapées ; en 1985, la gestion des refuges pour animaux errants ; en 1991, l'environnement et le cadre de vie. C'est donc au sein du SIMAN que l'équipe municipale de Chénard entend mettre en œuvre certaines lignes du programme miterrandien relatives aux politiques sociales (création des maisons de quartier, mixité sociale), politiques culturelles et aux grands équipements (tramway, stade).

Mais Alain Chénard est rattrapé par les divisions au sein de son propre camp, et il perd les élections de 1983 face à la liste de droite menée par Michel Chauty qui remporte la mairie de Nantes, face à une gauche divisée en trois listes : une liste de la ligue communiste révolutionnaire (LCR), une liste des socialistes solidaires d'André Morice, et la liste de l'équipe socialiste solidaire d'Alain Chénard.

Le mandat Michel Chauty, membre du rassemblement pour la république (RPR) marque un coup d'arrêt aux politiques engagées par son prédécesseur aux profits d'une politique d'attractivité économique européenne, et qui consiste principalement en la réalisation de grands équipements commerciaux, de zones d'activités de type technopôle, d'un grand Palais des congrès et du Pont de Chevigné. Le développement du SIMAN se trouve lui aussi stoppé net. Le souvenir de cette mandature est empreint d'une grande austérité budgétaire qui valut à Michel Chauty le surnom de « sécateur-maire »⁸. Il ne se représente pas aux élections de 1989. Face au candidat RPR Daniel Augereau, c'est alors Jean-Marc Ayrault, dirigeant la liste du parti socialiste (PS) et maire de St-Herblain depuis 1977, qui est élu maire de Nantes. Lors de la décennie 1990 et de ses lois favorisant l'intercommunalité, le processus de coopération est relancé au sein de l'agglomération nantaise.

La récente stabilisation de l'intercommunalité nantaise

En 1992, la SIMAN devient le District de l'agglomération nantaise. Jean-Marc Ayrault, qui avait été le dernier président du SIMAN, prend alors la présidence du District. Celui-ci est composé des 19 communes de la SIMAN et d'une nouvelle commune (St-Aignan de Grand Lieu). Le District ne reçoit plus de participation financière des communes, mais il dispose d'une fiscalité propre directement prélevée auprès des contribuables, c'est-à-dire une part de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier non bâti et de la taxe sur le foncier bâti. Le District bénéficie aussi d'une dotation globale de fonctionnement versée par l'État. En 1995, une vingt-et-unième commune rejoint le District, celle de Bouaye. Suite à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999⁹, Nantes crée une agence de développement visant à promouvoir et développer son territoire d'agglomération¹⁰. Puis deux années après la loi Chevènement du 12 juillet 1999¹¹, le District de l'agglomération nantaise se transforme finalement en une communauté urbaine qui compte 24 communes et dont la présidence est confiée, dans la continuité, à Jean-Marc Ayrault. Il aura fallu attendre 45 années (presque un demi siècle) pour que l'agglomération de Nantes se dote du statut de communauté urbaine, conformément à l'esprit de la loi de 1966.

Cette stabilité politique finalement incarnée par la Communauté urbaine de Nantes se double en outre d'un développement très conséquent de l'administration ou, plus exactement, de l'affirmation

⁸ Michel Chauty fut également sénateur de Loire-Atlantique de 1965 à 1992.

⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JO du 29 juin 1999, p. 9515.

¹⁰ Deux agglomérations créent tout de suite à la sortie de la loi, un conseil de développement : l'agglomération nantaise et l'agglomération basque. Ces deux collectivités sont connues pour avoir participé à l'édition du statut et des compétences des agences de développement dans la loi de 1995.

¹¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JO du 13 juillet 1999, p. 10361.

administrative de l'institution. En effet, Nantes Métropole (NM) emploie plus de 2 400 agents. La particularité de son organisation administrative est d'être découpée en « pôles », soit 9 territoires représentant chacun entre 30 000 et 70 000 habitants. Depuis le 1^{er} janvier 2002, avec la mise en place des « pôles de proximité » sur le territoire intercommunal, ce sont plus de 1 000 agents qui sont en poste dans les pôles. L'objectif est de « déconcentrer » l'administration de Nantes Métropole. Chaque pôle comprend, autour de son directeur, une équipe de direction composée d'un responsable de gestion et des ressources humaines, d'un responsable des services techniques, d'un responsable du développement urbain et économique. Cette déconcentration administrative est une véritable originalité du cas nantais, qui montre l'importance des enjeux administratifs à NM. Dans le même temps, le choix d'une organisation en partie déconcentrée n'est pas sans complexifier la décision et le positionnement de certains agents (les directeurs de pôle par exemple) pris entre leurs relations directes avec les maires et les injonctions parfois divergentes des services du siège (Le Saout, 2004).



Le poids de l'administration est perceptible chez certains acteurs locaux, aux critiques adressées à une organisation qui s'est fortement développée, voire à la nostalgie d'un système syndical plus souple et plus flexible :

« J'ai commencé dans l'intercommunalité quand c'était le SIMAN et on était quinze. Aujourd'hui, ils sont 2 500, la manière de faire a été complètement changée. Dans ce genre de système, on est plus efficace à deux qu'à vingt. Plus les systèmes grandissent, moins ils agissent : ils se regardent grandir ou font de l'opérationnel. D'ailleurs, plus ils sont grands, plus ils font appel à des cabinets extérieurs ». (Directeur du conseil de développement économique, Nantes Développement, octobre 2006).

La communauté urbaine de Nantes produit beaucoup d'efforts depuis 2001 pour apparaître comme une collectivité innovante et dynamique à travers des réalisations urbaines, architecturales et culturelles (Île-de-Nantes), une politique de déplacement (4 lignes de tramway) et de gestion des services en réseau (unification du prix de l'eau). De plus, au-delà des compétences obligatoires acquises lors du passage en communauté urbaine le 1^{er} janvier 2001, Nantes Métropole exerce depuis avril 2006 de nouvelles compétences en matière d'emploi, d'énergies et d'habitat. Ces nouvelles compétences s'appuient également sur des réformes de l'organisation administrative de Nantes Métropole qui, cinq ans après sa

mise en place, a modifié substantiellement son organigramme, en particulier au sein des services d'aménagement et d'urbanisme.

L'accroissement des partenaires publics et parapublics autour des grands projets de l'agglomération nantaise (Île-de-Nantes, Pré Gauchet-Malakoff, Rives de Loire), par exemple la multiplication des sociétés d'économie mixte (SEM) ou la création de l'agence pour la rénovation urbaine (2004), déséquilibre les rapports de force dans la gouvernance locale. Tout particulièrement, il semblerait que la répartition des décisions et des financements entre la Ville de Nantes, la communauté urbaine de Nantes et les SEM locales ne corresponde plus aux attentes et aux souhaits de Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes et toujours président de la communauté urbaine, ainsi qu'à ceux de l'ancien directeur de cabinet d'Ayrault, devenu directeur général des services de la Ville de Nantes, puis directeur général des services (DGS) de la communauté. Ces derniers ont donc souhaité modifier à nouveau l'organisation administrative. Dès après sa réélection en mars 2008, Jean-Marc Ayrault a ainsi validé un projet de mutualisation de certains pans des administrations de la Ville et de NM (Benchendikh 2011), en s'appuyant largement sur des justifications d'ordre économique : « Depuis juillet 2008, Nantes Métropole et la ville de Nantes ont engagé une démarche de mutualisation progressive de certains de leurs services. Cette démarche vise à mieux structurer et rendre plus efficace leur action, pour améliorer leur intervention sur le territoire. 93 postes ont ainsi été mutualisés permettant une économie de 5 postes. Outre le gain économique, la mutualisation renforce la coordination entre la ville et la Communauté urbaine et améliore la synergie d'ensemble. » (Rapport d'activité de la communauté urbaine de Nantes Métropole, 2009).

Au final, après plusieurs décennies de méfiance, l'intercommunalité nantaise semble avoir réussi à s'imposer au sein de l'agglomération. En particulier, la création de la communauté urbaine de Nantes en 2001 semble marquer un coup d'accélérateur au développement des prérogatives intercommunales, qui s'accompagne d'un mouvement d'intégration administrative particulièrement marqué, comme l'illustrent et les réformes successives de l'appareil administratif intercommunal, et leur pilotage. Que le DGS de NM soit aujourd'hui l'ancien DGS de Nantes, voilà qui apporte la preuve que les craintes vis-à-vis de la ville centre ont vécu.

Une gestion des risques précoce

Depuis le 15^{ème} siècle, l'activité économique et politique de l'agglomération nantaise est tournée vers les échanges commerciaux et industriels liés au port de Nantes et, de façon corollaire, un intérêt bien moindre pour son espace périphérique rural. Par exemple, elle cède en 1792 ses terrains agricoles à la commune de la Chapelle-sur-Erdre. Pourtant, au début du 19^{ème} siècle, la concurrence européenne impose à l'agglomération nantaise de se recentrer rapidement vers des activités de production, notamment dans le secteur alimentaire : brasseries, sucreries, etc. Bien que la renommée portuaire de l'agglomération décline rapidement, Nantes continue de parier sur l'acquisition des terres communales à proximité des chantiers navals et portuaires. La ville de Nantes absorbe ainsi par annexion les communes de Chantenay (20 000 habitants). Des fusions autoritaires qui expliquent en grande partie le climat de méfiance entre les communes de l'agglomération (voir supra). Au début du 20^{ème} siècle, Nantes est perçue comme « une ville de marchands liée à la mer par le fleuve, mais qui oublie quelque peu son arrière-pays » (Floch 1996 p. 26).

Cette orientation permet de comprendre la densité très forte d'activités industrielles et des risques qui leurs sont liés dans l'agglomération nantaise. Certes, le tissu industriel ne comporte plus d'installation « SEVESO seuil haut ». Les deux derniers sites ont cessé leur activité : d'une part une installation de production d'engrais de l'usine Soferti sur la commune d'Indre, à l'ouest de Nantes, en juin 2006, et d'autre part un dépôt d'hydrocarbures dans la zone industrielle de St-Herblain. C'est un peu plus loin, à une soixantaine de kilomètres de Nantes, dans la Zone industrialo-portuaire (ZIP) de St-Nazaire, que se concentrent cinq installations « SEVESO seuil haut », notamment la raffinerie de pétrole de Donges et le site de stockage de gaz naturel de Montoir-de-Bretagne.

Mais le nombre d'ICPE est, contrairement aux installations SEVESO, particulièrement important dans l'agglomération nantaise. Ainsi, parmi les 25 établissements prioritaires dans le département de Loire-Atlantique, la DREAL des Pays de la Loire en dénombre sept dans l'agglomération nantaise à Carquefou, Nantes, Bouguenais et Couëron. Ces quatre communes sont, avec St-Herblain, Indre et Rezé, les zones d'implantation industrielle de NM. Ces communes sont donc des protagonistes importants des jeux politiques et institutionnels quant à la localisation des activités nuisantes.

Cette dernière souhaite s'appuyer sur la connaissance territoriale des risques collectifs pour établir une organisation collective de la prévention et de la gestion des crises. Par exemple, la mission « risques et pollutions » réalise une cartographie intercommunale des risques ou encore elle établit un document d'information sur les risques majeurs commun aux villes de l'agglomération nantaise. L'enjeu pour les chargés de mission de ce service est d'éviter à tout prix d'empiéter sur le pouvoir de police des maires en matière de prévention et de gestion des risques.

« On est des fonctionnaires, pas les décideurs. On est rigoureux dessus, on joue notre rôle de proposition et d'aide à la décision, à partir du moment où les élus sont contre, ça ne va pas plus loin. » (Ingénieur d'études, Mission risques et pollutions, Direction générale environnement et services urbains, Nantes Métropole, octobre 2006).

Les agents publics se font fort de rappeler les limites de leur action technique, et de ne pas empiéter sur les prérogatives des maires. Les fonctionnaires territoriaux de la mission « risques et pollutions » situent plutôt leur action dans une perspective de capitalisation et de mutualisation des moyens de la prévention et de la gestion des risques au niveau de l'agglomération nantaise. La construction d'un service, de savoirs, de données et d'experts intercommunaux, aux côtés des sapeurs-pompiers, des services de secours, des pouvoirs de police des maires et des préfets réalise donc la prise de compétence « en creux », c'est-à-dire en se positionnant dans les vides (matériels, humains, techniques...) ménagés par l'action municipale (Gralepois, 2008). Sur un plan juridique d'ailleurs, NM reconduit d'année en année la signature de conventions individualisées en fonction des besoins et des attentes particulières des communes.

Cet exemple montre donc d'une part la précocité de l'action administrative en matière de gestion des risques industriels, et la façon dont elle devance la construction institutionnelle. Au contraire, la création du district, puis de la communauté urbaine, fournit une ressource institutionnelle pour transférer et développer un service dont l'action préexistait, sur des territoires déjà intercommunaux.

Les contradictions politiques de l'agglomération qui voulait se faire métropole

Si le service en charge des risques a gagné une légitimité plus formelle par son transfert au niveau intercommunal, sa tâche n'en demeure pas moins compliquée par les ambivalences juridiques et les contradictions avec les autres politiques de développement menées à cette échelle. Pour la communauté urbaine de Nantes, la hiérarchisation des priorités d'aménagement n'est pas un exercice évident, qui fait apparaître des contradictions entre les velléités d'urbanisation, la préservation des espaces naturels et le maintien d'une activité économique, notamment industrielle.

Depuis les années 1960, l'agglomération de Nantes s'est développée sous une forme urbaine peu dense. Après la Seconde Guerre Mondiale, le territoire nantais dispose en effet de grandes réserves foncières. Il s'agit d'anciennes propriétés privées aristocratiques ou bourgeoises, de tenues maraîchères ou d'établissements horticoles (Rapetti, 2006). De 1962 à 1975, la croissance périurbaine est dissymétrique : elle touche en premier lieu les communes de l'ouest entre la Loire et le Cens. Ensuite, l'urbanisation s'étend vers les communes du sud et le long de l'estuaire. Mais le poids de la rive nord reste incontestable ; elle abrite les trois-quarts de la population de l'agglomération nantaise. Aujourd'hui, la tendance est à l'urbanisation à proximité des sites hydrographiques : l'Erdre, la Sèvre ou le lac de Grand Lieu. L'importance de l'emprise foncière disponible sur le territoire de l'agglomération reste un atout de taille. « Nantes Métropole conserve de forts potentiels de développement, puisque 61% du territoire communautaire est constitué de surfaces non urbanisées, l'un des taux les plus importants parmi les grandes métropoles françaises »¹³.

Or, ces 61% de l'agglomération sont en partie inconstructibles : il s'agit d'espaces naturels protégés au titre des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique. L'estuaire de la Loire, qui alimente notamment les zones humides de la Brière, est déjà fragilisé par l'activité portuaire, car le développement industriel a nécessité l'adaptation des profondeurs de l'estuaire pour accueillir le trafic maritime¹⁴. Ces aménagements de remblaiement des bras de la Loire, réalisés pour les usages anthropiques du fleuve, ont façonné un fond de vallée inondable¹⁵. De plus, la qualité de l'eau n'a cessé de

¹³ Nantes Métropole : une ambition économique, Nantes Développement, agence de développement économique de Nantes Métropole, 2006.

¹⁴ Document de travail de la plateforme Estuaire, Plan Loire Grandeur Nature, http://www.plan-loire.fr/upload/documentconcertation/fichiers/Developpement_specifique_estuaire_280906.pdf

¹⁵ Dynamique de l'occupation des sols. Les empreintes de l'environnement humain. Cahiers indicateurs n°1,

se dégrader¹⁶. Plus de 60% du linéaire des cours d'eau présente une mauvaise qualité. Depuis 10 ans, les études du Plan Loire Grandeur Nature¹⁷ constatent ainsi une multiplication des menaces pesant sur la biodiversité des milieux humides.

Malgré ces limites, l'agglomération nantaise cherche à augmenter fortement sa population active (Davezies, 2005), dans une stratégie d'économie résidentielle, tout en ambitionnant de développer le secteur industriel et tertiaire de pointe qui lui fait défaut. Laurent Davezies, s'exprimant dans une conférence métropolitaine lors des travaux préparatoires au schéma de cohérence territoriale Nantes / St Nazaire, explique aux élus : « 10% de vos cadres qui habitent dans la métropole Nantes Saint-Nazaire n'y travaillent pas. On a un potentiel pour attirer les populations actives employables et c'est la préservation de ce potentiel ainsi que l'utilisation de ce potentiel, comme levier pour les emplois productifs, qui constitue l'enjeu principal pour les années qui viennent »¹⁸. Cette orientation est d'ailleurs conforme avec les travaux de l'agence de développement de l'agglomération nantaise qui cherche à renforcer les équipements et les nouvelles infrastructures (comme l'aéroport Notre-Dame-des-Landes), le développement des nouvelles technologies (par exemple, la biochimie médicale)¹⁹, mais surtout les grands projets urbains juxtaposant habitat et services.

Dans ces conditions, le maintien d'industries, dans un tissu urbain de plus en plus étalé, représente des risques pour l'environnement, mais aussi pour la population. Deux accidents technologiques ont marqué l'histoire de l'agglomération. A Nantes, le 27 octobre 1987, un incendie dans un stockage d'engrais conduit à l'évacuation de 20 000 personnes à cause du nuage toxique. Un second incendie grave se reproduit le 7 octobre 1991, dans un dépôt de liquides pétroliers, suite à l'explosion de deux citernes aériennes à St-Herblain. Ces épisodes ont permis d'illustrer que les objectifs de développement économique, notamment de zones industrielles, et de développement urbain sont souvent antinomiques.

Ceci oblige aujourd'hui l'agglomération nantaise à trouver un équilibre entre un cadre de vie attractif et le maintien d'une industrie productive ; le développement des secteurs innovants à forte valeur ajoutée et une socio-démographie diversifiée ; les solidarités locales et l'attractivité européenne. L'agglomération nantaise revendique un statut de métropole régionale, voire européenne. Paul Boino, parlant de la métropole lyonnaise, explique que « ces grands travaux servent tout à la fois à rendre possible l'arrivée de nouvelles activités, mais aussi d'un point de vue communicationnel, à indiquer les ambitions de la ville, c'est-à-dire les types de spécialités qu'elle souhaite avoir dans le système monde » (Boino, 2007, p. 15-16). Pour attirer les résidents et les entreprises, l'agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise souligne la nécessité de « renouveler la ville sur elle-même » autour de la maîtrise de l'étalement urbain, de la densification urbaine, de la valorisation de l'atout environnemental et culturel, notamment autour de la Loire.

Pour la communauté urbaine de Nantes, la hiérarchisation des priorités porte essentiellement vers des objectifs de développement urbain, plutôt que de développement industriel, *a fortiori* lorsqu'ils présentent des risques pour la population et l'environnement.

Jusque dans les années 1990, l'histoire de la construction de l'intercommunalité nantaise est marquée par une volonté farouche de fuir les regroupements imposés par la ville de Nantes ou par l'État. La tradition d'indépendance municipale n'exclue pas différentes collaborations. Dans ce cadre, la solidarité se choisit autour de projets d'équipements ou de politiques publiques. Cette histoire explique-t-elle que, lors de l'intégration politique et administrative en District puis en communauté urbaine, Nantes Métropole

Loire Estuaire Cellule de mesures et de bilans, janvier 2002.

¹⁶ *Synthèse générale. Modélisation prospective de la Loire estuarienne*. Agence de l'eau Loire Bretagne, Association communautaire de l'estuaire de la Loire, Communauté européenne, État, Port autonome Nantes/St-Nazaire, VNF, novembre 2000.

¹⁷ Le Plan Loire Grandeur Nature est arrêté lors du Comité Interministériel du 4 janvier 1994. Il vise à la mise en œuvre d'un plan global d'aménagement de la Loire afin de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique.

¹⁸ DAVEZIES Laurent, *Les moteurs du développement de la métropole Nantes Saint Nazaire*, Conférence métropolitaine ? SCOT Nantes / St Nazaire, « Quelle métropole voulons-nous ? » vendredi 10 juin 2005, École Nationale Polytechnique, Nantes.

¹⁹ *Nantes Métropole : une ambition économique, op.cit.*

déconcentre son organisation en pôles? On peut en effet voir, à court terme en tout cas, la déconcentration administrative comme une forme de remunicipalisation des services communautaires.

Pourtant, l'existence des pôles de proximité, notamment si l'on considère qu'ils respectent –voire ancrent– des différences territoriales à la fois culturelles et économiques (espace urbain, viticole, résidentiel, industriel...) contraste avec la stabilité politique, celle du personnel et de la majorité fidèle à Jean-Marc Ayrault. On serait donc tenté de penser que chaque commune dispose d'une fonction immuable dans l'agglomération et que la gouvernance intercommunale tient dans le maintien de cet équilibre. L'exemple du choix de localisation de l'usine de traitement des déchets métalliques montre de la hiérarchisation implicite du rôle des communes est moins le résultat d'un consensus partagé que d'une constante renégociation.

A Marseille Provence Métropole, l'intercommunalité sans la compétence

Le territoire marseillais se caractérise par une extrême densité d'installations industrielles présentant des risques, majeurs ou pas. Même si la part de l'industrie dans le nombre d'établissements actifs en décembre 2008 est de 4,8%, le territoire de la communauté urbaine de Marseille cumule, en nombre, bien plus d'entreprises SEVESO que la communauté urbaine de Nantes. Le passé industriel de la cité phocéenne, quand bien même il ne se traduit plus dans la répartition des emplois, laisse des traces dans le tissu urbain. De plus, il existe une histoire similaire de formation d'un groupement de prévention des risques intervenant au niveau supra-communal dans l'agglomération marseillaise, mais elle n'a pas abouti à la création d'un service de prévention et de gestion des risques à la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole.

Une gestion des risques supra-communale mais pas intercommunale

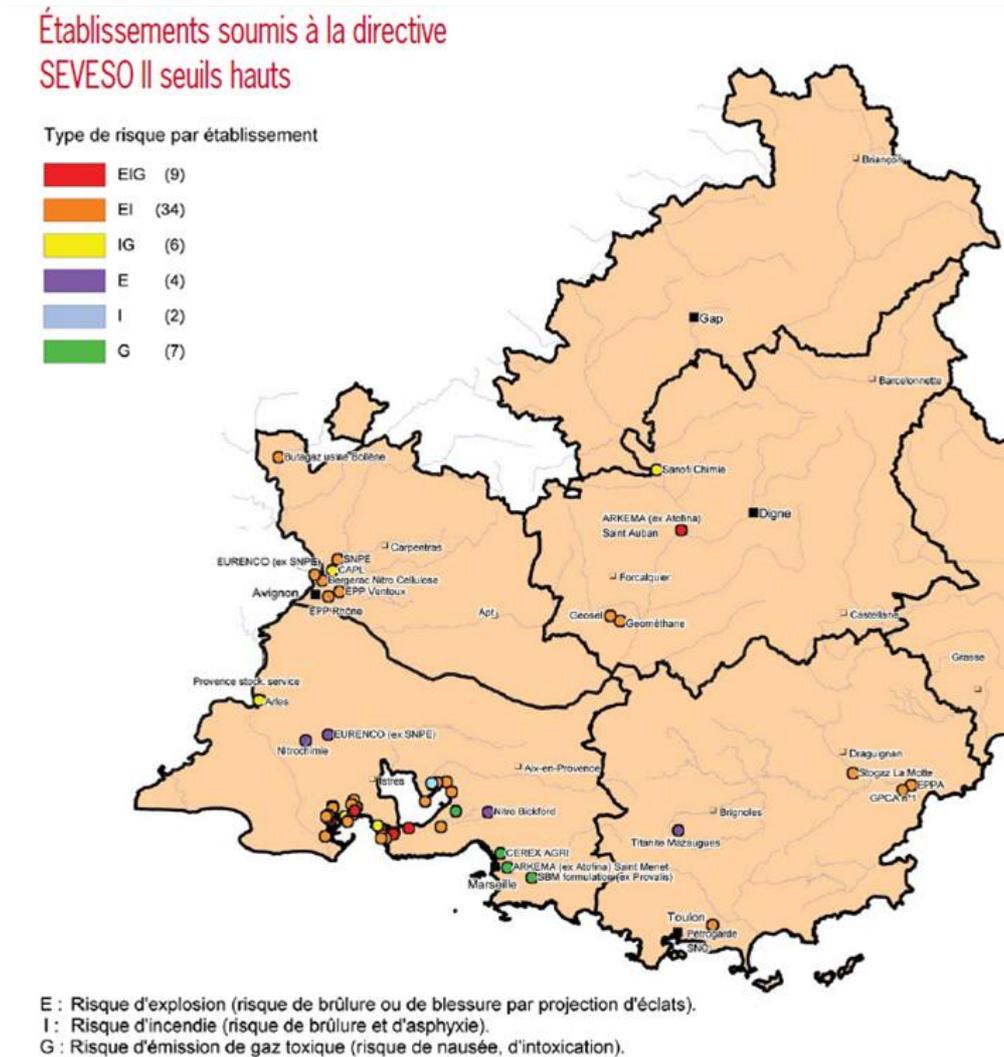
Pour les entreprises les plus dangereuses, il faut noter qu'il y a deux entreprises « SEVESO seuil haut » dans le périmètre de la ville de Marseille : l'usine Arkema dans le quartier Saint Menet (11^{ème} arrondissement) et l'usine Cerex Agri dans le quartier des Arnavaux (14^{ème} arrondissement). Le périmètre de la communauté urbaine de Marseille compte également le site de raffinerie de Total Petrochemical à Châteauneuf-lès-Martigues, classé SEVESO seuil haut. A une échelle encore plus large, la ZIP du golfe de Fos-sur-Mer et du complexe pétrochimique de l'Étang de Berre comporte un grand nombre d'installations SEVESO (presque une quarantaine), à l'instar de la ZIP de Donges/St-Nazaire.

Rapporté au nombre d'entreprises SEVESO dans les régions françaises, la région PACA possède même le plus grand nombre d'usines classées seuil haut par la directive SEVESO II²⁰. Du fait de cette forte concentration industrielle et notamment des activités de sous-traitance des entreprises SEVESO, le tissu d'ICPE de la communauté urbaine de Marseille est lui aussi significatif (et équivalent en nombre à celui de NM). En somme, l'agglomération marseillaise dénote comparativement au cas nantais par la présence de trois usines SEVESO sur son territoire, qui rappellent l'histoire industrielle de cette ville portuaire.

La gestion des risques, industriels mais aussi naturels, est assumée par les municipalités. Comme dans de nombreuses autres communes françaises, les services municipaux estiment que l'EPICI n'a pas à intervenir en la matière.

*« - D'après votre connaissance des acteurs locaux, l'intercommunalité vous semble-t-il constitué un échelon intéressant pour prendre en charge les problématiques de localisation des entreprises ICPE ?
- C'est la police du préfet contre la police du maire. La Ville, elle, elle n'est pas au courant, c'est le préfet qui statue, encore faut-il recevoir l'arrêté, et ce n'est pas systématique. On a très peu d'informations en amont sur les questions de localisation des activités ICPE. Et au niveau des collectivités, c'est surtout l'urbanisme qui traite des questions de localisation (...). L'EPICI ne fait pas de prévention et de gestion des risques. Ce n'est pas possible car il n'y a pas de transfert de la police générale, même s'il y a quelques délégations de polices spéciales. » (Directeur, Direction générale de la prévention et de la protection, Ville de Marseille, septembre 2009)*

²⁰ Directive n° 96/82 du 9 décembre 96 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. JOCE n° L 10 du 14 janvier 1997



Carte 3 : installations SEVESO en PACA

Dans l'organigramme de la Ville de Marseille, la gestion des risques se retrouve dans deux autres directions générales. Au sein de la direction « Ville durable et expansion », le service sur les risques majeurs s'occupe des mesures prévention en termes d'étude, d'information ou de cartographie. Dans la direction « Vie citoyenne et proximité », on retrouve les missions de sécurité publique, notamment de gestion de crise. Dans le cas de Nantes Métropole, les efforts de structuration au niveau intercommunal d'une action de prévention et de gestion des risques cherchent à se démarquer à la fois de l'argument de l'impossibilité du transfert de pouvoir de police et aussi de la division traditionnelle des missions de prévention des risques au niveau municipal, entre les services à l'environnement et à la sécurité civile (Gralepois, 2004).

La communauté urbaine de Marseille ne franchit pas ce pas. Bien que l'information donnée par le site internet de la communauté urbaine de Marseille, dans son onglet « Environnement », indique que « L'objectif de la Communauté urbaine est de s'inscrire dans une politique générale de prévention et d'anticipation des risques majeurs en complément des mesures prises par les Maires ou par l'État »²¹, il n'existe pas d'organisation proprement intercommunale. La communauté urbaine de Marseille ne dispose donc pas d'un service de prévention des risques, mais cette fonction est plutôt morcelée parmi un archipel d'acteurs qui cohabitent au niveau de l'agglomération marseillaise.

Une exception historique de gestion supra-communale des risques existe néanmoins sur l'agglomération marseillaise, mais elle n'a jamais donné naissance à un service inscrit dans les services de Marseille

²¹ Site de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, thématique Environnement, onglet « risques naturels et technologiques » <http://www.marseille-provence.com>. Consulté le 25 avril 2011.

Provence Métropole. Il s'agit du Bataillon des Marins Pompiers de Marseille (BMP). L'un des événements fondateurs de la gestion des risques à Marseille est l'incendie des Galeries Lafayette en octobre 1938. A cette occasion, les sapeurs-pompiers municipaux peinent à canaliser l'incendie et à secourir les habitants face à l'ampleur de l'événement. Cette expérience douloureuse aboutit à la création par un décret-loi de juillet 1939 d'une structure unique et hybride : le Bataillon des Marins Pompiers de Marseille. Il s'agit d'une unité de la Marine nationale, commandée par un officier général du corps de la Marine, placée sous l'autorité du maire de Marseille qui le financement du personnel et du matériel. Son organisation est régie par le décret n° 2007-449 du 25 mars 2007 relatif aux missions et à l'organisation du BMP de Marseille²². L'unité intervient aussi, par convention, sur d'autres zones dans l'agglomération, notamment la sécurité des bassins ouest du Grand Port Maritime (Fos-sur-Mer, Port-de-Bouc, Lavéra) ou encore à Marignane, ce qui lui confère une évidente dimension intercommunale.

Mais sur un plan organisationnel, la structure n'a jamais été rattachée à la communauté urbaine. Le BMP est en réalité sous la tutelle de la ville centre, qui reçoit de la communauté, via le SDIS, un montant de subventions annuelles au titre de missions qui dépassent largement le cadre marseillais²³. Cette situation n'est pas sans problème ni susciter quelques conflits au sein de la communauté, en particulier parmi certains élus ayant l'impression de financer un service marseillais. C'est le sens qu'il faut prêter aux réponses adressées par Jean-Claude Gaudin à l'occasion des débats d'orientation budgétaire de 2006 au maire de la commune de Plan de Cuques :

« Un mot pour en terminer parce que M. Bertrand tout à l'heure m'a visé un peu. Quand vous étiez protégés par le Bataillon des Marins Pompiers, cela ne vous a pas coûté grand-chose. Nous ne vous avons rien demandé, tandis que maintenant, vous êtes obligés de payer au SDIS. Eh bien, j'espère que le SDIS vous fait payer la protection que le BMP de la Ville de Marseille vous apportait gratuitement. » (Jean Claude Gaudin, Maire de Marseille, Conseil communautaire, 13 février 2006, p. 5).

La réponse du maire de Marseille montre que le BMP est envisagé comme une charge de centralité. Dans ces conditions, le pas vers l'existence d'un service intercommunal en matière de mutualisation des ressources de prévention et de gestion des risques semble loin d'être franchi. Il est difficile de savoir si la ville de Marseille rechigne à se séparer d'un service hautement symbolique (le BMP est rattaché directement à la DGS de la ville) ou si, au contraire, elle souhaiterait le transférer pour ne plus avoir à en assumer les coûts. Quelle que soit sa position, la solution des fonds de concours versés à la Ville par la communauté urbaine, ce qui permet à Marseille de garder la main sur le service et sur son coût en le faisant supporter à la communauté selon des modalités qu'elle contrôle largement et dont on peut donc supposer qu'elles ne lui sont pas trop préjudiciables.

L'exemple de l'altercation entre la Ville de Marseille et celle de Plan-de-Cuques éclaire un point important de dysfonctionnement de MPM. Bien des petites communes voient la communauté urbaine comme un moyen pour la municipalité marseillaise de faire supporter par l'intercommunalité un certain nombre de charges de centralité lié au fonctionnement de la Ville de Marseille.

« L'adhésion à la Marseille Provence Métropole nous coûte plus que cela nous rapporte. Pour les services de proximité, on met en avant la mutualisation et les économies d'échelle mais plus la structure est grande, plus les frais sont importants alors au final, peu intéressant pour le service lié [...] Marseille Provence Métropole est utilisée par la ville de Marseille pour faire des économies. » (Élu à Plan-de-Cuques, élu communautaire « Economie - emploi & Espace communautaire & Agglomération Eco responsable », janvier 2010)

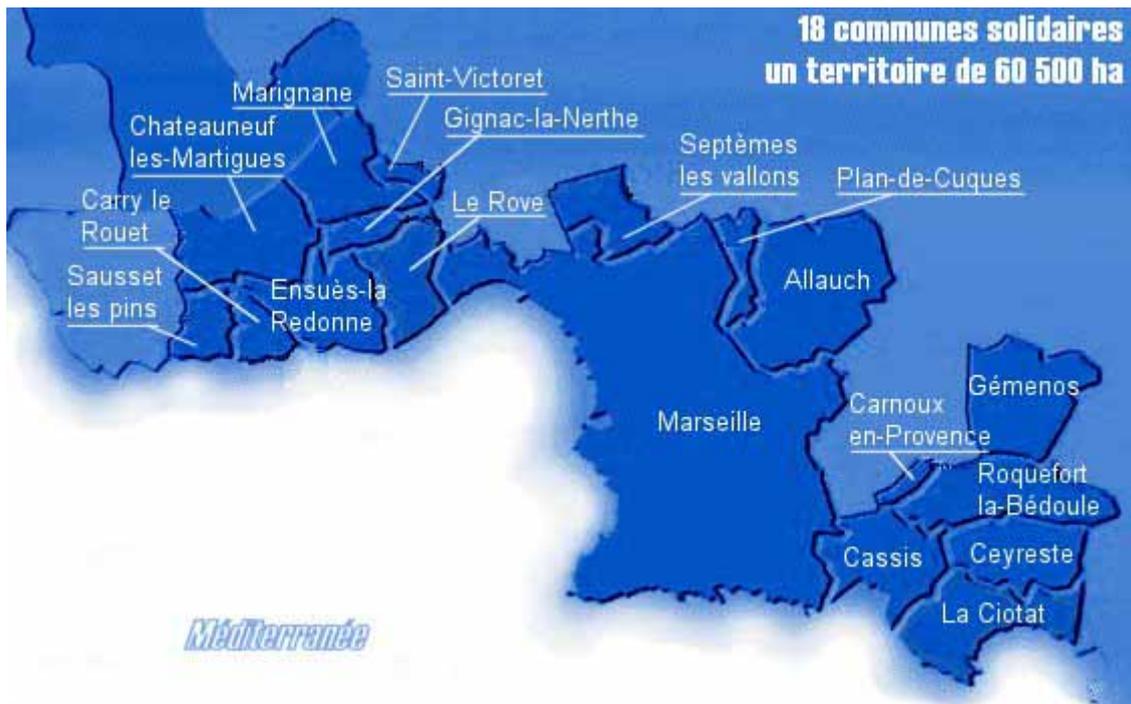
Bien qu'elle en fasse aujourd'hui partie, Plan-de-Cuques avait refusé d'intégrer MPM en 2001. Aujourd'hui, la commune a rejoint un groupe de communes indépendant, qui constitue une « minorité de blocage » avec laquelle la gouvernance des intérêts intercommunaux doit constamment composer depuis sa création.

²² JO du 28 mars 2007, p. 5744.

²³ Le montant total des subventions, SDIS et BMP, s'élève à 15,87 M€ en 2006 et de 17,3 M€ en 2008.

L'intercommunalité à reculons ou « l'exception marseillaise »

Longtemps à l'écart du processus de regroupement, l'agglomération marseillaise reste surtout connue des travaux sur l'intercommunalité comme la métropole française qui, au lieu de se constituer en communauté urbaine lui préféra... une communauté de communes. A l'instar de l'agglomération nantaise, la ville de Marseille échappe à la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966²⁴ qui instaure obligatoirement les communautés urbaines dans quatre grandes villes françaises (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg)²⁵. Ce n'est qu'en 1992 qu'une structure à fiscalité propre est retenue, mais *a minima* puisque la formule de la communauté de communes, destinée aux territoires ruraux, est préférée à celle de la communauté de ville plus « urbaine » mais aussi plus contraignante, avant qu'en 2001, 18 communes soient finalement regroupées (contre leur gré pour certaines d'entre elles) au sein de la communauté urbaine.



Carte 4 : les 18 communes de MPM (2001)

L'intercommunalité tardive vaudrait aussi, selon d'autres interlocuteurs, par une géopolitique particulière au territoire marseillais, composé d'une grande ville et de petites communes environnantes. Parmi les 18 communes de MPM, Marseille « écrase » littéralement les autres non par sa surface (25 000 ha sur 60 000 ha intercommunaux), par son poids économique²⁶, mais surtout par son poids démographique (800 000 habitants pour 980 000 habitants, soit 85%). Cet écart très important fait de MPM un cas extrême d'« hyperconcentration urbaine » (Négrier, 2005), à l'instar d'autres territoires intercommunaux comme

²⁴ JO du 4 janvier 1967, p. 99.

²⁵ La lecture de l'exposé des motifs du projet de loi ne s'opposait pourtant nullement à l'application de la loi de 1966 au territoire marseillais : « les frontières municipales, héritées d'un autre âge, découpent artificiellement le tissu urbain, devenu continu et homogène, et multiplient les obstacles à une desserte rationnelle des quartiers périphériques ; la population de ces villes a cependant conscience d'appartenir à une même collectivité et revendique à juste titre des services publics modernes, c'est-à-dire efficaces et économiques », exposé des motifs du projet de loi relatif aux communautés urbaines, présenté au nom de Georges POMPIDOU, Premier ministre, par Roger FREY, ministre de l'intérieur, lors de la séance du 17 juin 1966, (seconde session ordinaire de 1965-1966), doc. A.N. du 23 septembre 1966, Annexe n° 1946, p. 1312.

²⁶ Selon l'INSEE, Marseille concentre 42,09 % des établissements actifs présents sur le département des Bouches-du-Rhône au 31 décembre 2008.

ceux du Havre (75% de la population de l'agglomération appartient à la ville du Havre) ou de Reims (70%), qui ne se traduit pas *stricto sensu* dans la représentation politique (82 élus communautaires sur 157), même si la ville centre jouit d'une répartition majoritaire comparée à d'autres EPCI²⁷. Cette différence très forte au sein de l'agglomération expliquerait ainsi que les services essentiels, assurés ailleurs en faisant appel aux « intercommunalités de tuyaux », aient été longtemps pris en charge par la seule commune de Marseille sans éprouver la nécessité de créer des syndicats de communes.

Les explications à cette intercommunalité tardive mettent souvent en avant les jeux politiques partisans. Gaston Defferre et son héritier Robert Vigouroux auraient toujours refusé de mettre en place une intercommunalité qui les conduirait à partager la gestion urbaine avec les maires communistes des communes ouvrières limitrophes. D'autres expliquent, au contraire, que la véritable coopération intercommunale est amorcée sous l'ère Vigouroux, avec une poignée de volontaires :

« La première des choses qu'il faut que vous sachiez, c'est que [Jean Claude Gaudin] n'a pas du tout créé la communauté urbaine (...) Parce qu'il dit toujours qu'il a créé la communauté urbaine mais c'est pas vrai. En pratique, il y a une communauté de communes qui a été créée par Robert Vigouroux, à son initiative, et c'est lui qui est le véritable fondateur. Parce qu'à l'époque en question, il pouvait pas créer de communauté urbaine, parce qu'il y avait pas assez de gens pour le faire. Vous verrez que la création de la communauté de communes a été une affaire importante. » (Bernardi, conseiller municipal à la Ville de Marseille, Vice-Président de MPM, 3/06/2010)

Autre facteur mis en avant pour expliquer le faible et tardif développement de l'intercommunalité sur le territoire, les acteurs locaux, notamment économiques, se sont longtemps désintéressés de cette question, et n'ont pas manifesté d'intérêt particulier pour le regroupement. La répartition éclatée des zones d'activités peut ainsi être considérée comme un l'expression d'un défaut de coordination territoriale des axes de développement économique au niveau intercommunal.

« Les zones d'activités, nées dans les années 1960-1970, particulièrement dans les Bouches-du-Rhône se sont développées de manière non-maîtrisée [...] Et dans les années 1960-1970, il y avait environ 120 zones d'activités ! Donc elles étaient sous-occupées et peu attractives... Il y avait une suroffre de zones d'activités sans politique de développement et d'aménagement des territoires car il y avait trop de surfaces d'accueil [...] notamment à Marseille qui a eu beaucoup de difficultés dans les années 1970-1980. » (Directeur à l'Économie et l'Aménagement du Territoire, Conseil Général des Bouches-du-Rhône, septembre 2009)

Ainsi selon Philippe Langevin (2001), sur les 15 000 hectares de zones d'activité, 1 300 étaient toujours disponibles. Une démarche de gestion cohérente des zones d'activités au sein de la communauté urbaine n'est pas une priorité de l'action politique intercommunale.

Enfin, les jeux politiques se jouent aussi à l'échelle du département des Bouches-du-Rhône, avec un Conseil Général qui a toujours joué de son rôle (et continue d'ailleurs de le faire) pour interférer avec le développement des EPCI, en voyant parfois dans la communauté urbaine un concurrent potentiel sur la scène politique locale. Le département des Bouches du Rhône a la particularité d'être composé de peu de communes (119), mais avec de très grandes variations tant dans leur superficie que dans leur démographie. La ville de Marseille couvre un territoire très vaste (plus de 240 km² sur les 5 087 km² du département), un des plus importants des communes françaises²⁸.

Au final, les explications sont nombreuses et fréquentes pour expliquer (et justifier) les écarts marseillais à la ligne de conduite intercommunale définie au niveau national. Dernier avatar de cet écart à la norme, la question du périmètre de la CU revient dans tous les discours d'acteurs.

Un territoire « par défaut » qui fragilise les politiques intercommunales d'aménagement

Le périmètre Marseille Provence Métropole est, comme c'est souvent le cas, le résultat d'une négociation politique que d'un diagnostic économique et territorial. Mais le résultat de cette négociation est, pour

²⁷ Par exemple, dans la communauté d'agglomération havraise, sur les 96 conseillers intercommunaux, il y a 38 élus de la Ville du Havre (soit 40%). À titre de comparaison également, au sein des 85 communes de la communauté urbaine de Lille, sur les 170 conseillers communautaires, seulement 25 représentent la Ville de Lille.

²⁸ La commune de Marseille est la cinquième commune la plus vaste en France métropolitaine.

beaucoup d'acteurs, très insatisfaisant dans le cas marseillais. Dix ans après sa création, le périmètre de MPM ne résout pas le dualisme d'avec la ville d'Aix-en-Provence. Au-delà d'une concurrence territoriale incisive, le territoire de la communauté urbaine de Marseille s'est constitué sur des logiques d'exclusion des richesses économiques du périmètre intercommunal, par le départ de communes périphériques préférant jouer d'autres cartes intercommunales (vers Aix notamment). Ceci a d'importantes conséquences sur la richesse fiscale de l'EPCI, et sur l'exercice des compétences de développement économique, d'habitat, de transport et d'aménagement de l'espace plus généralement.

De manière générale, le développement économique de la communauté urbaine est marqué par un éclatement polycentrique qui trouve ses origines dans les décennies antérieures (Morel 1999), en raison notamment des choix industriels et stratégiques effectués par l'État dans les années 1950-1960 : sites aéronautiques à Marignane, développement de la recherche nucléaire à Cadarache, implantation du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) dans la zone d'activités d'Aix-les-Milles, complexe industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer. Plus précisément, dans l'aire urbaine de Marseille, les zones de développement économique dynamiques sont, dès le départ, tenues intentionnellement à l'écart de Marseille Provence Métropole. Les quatre zones d'activités les plus dynamiques sont à l'écart de la communauté urbaine. L'essentiel de la richesse économique de l'aire métropolitaine marseillaise se trouve soit dans la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CAPA, 34 communes), soit du côté de l'Étang de Berre dans la Communauté d'Agglomération du Pays de Martigues (CAPM, 3 communes), soit autour d'Istres et Fos-sur-Mer dans le Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence (SANOP, 6 communes) ou encore tout autour des centres commerciaux d'Aubagne aux portes du pays aixois dans la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile (11 communes). Selon le directeur de l'économie et de l'aménagement des territoires au conseil général des Bouches-du-Rhône, les communes possédant des sources de revenus –par leur zone d'activités, leur zone industrielle ou par leur zone d'habitat destiné aux foyers aisés– ont tout fait en 2001 pour ne pas être rattachées à la communauté urbaine de Marseille, et spécialement Aix-en-Provence.

« Si un jour il doit y avoir un Grand Marseille, ce sera avec Toulon, Arles, Avignon, mais il y a fort à parier que ce ne sera jamais avec Aix (...). Si le Préfet ne force pas Aix à entrer, c'est qu'il tire ses ordres de la politique des ministères, sinon il pourrait... Aujourd'hui, personne n'oblige Aix. » (Directeur à l'économie et l'aménagement du territoire, Conseil général des Bouches-du-Rhône, septembre 2009).

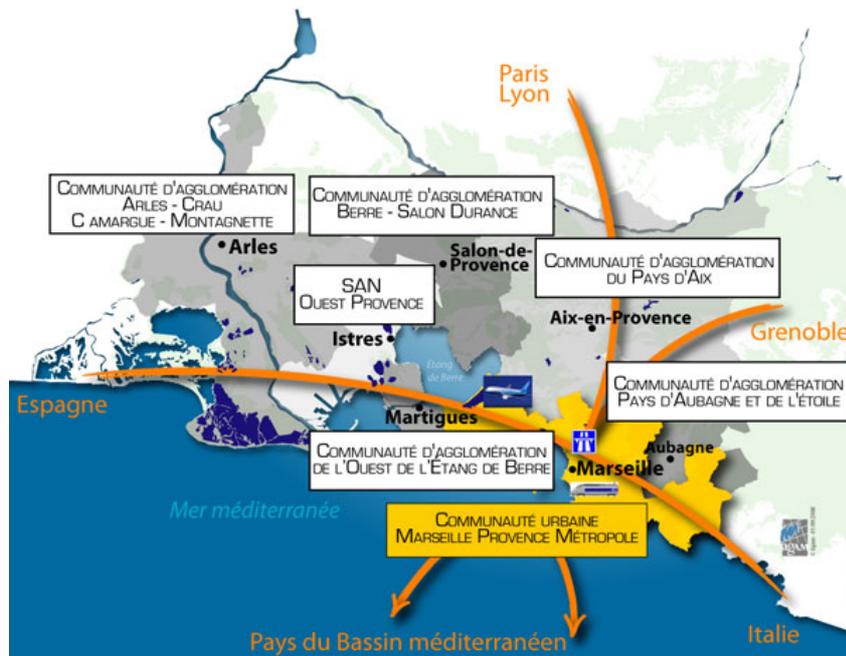
La commune de Marignane pourrait faire figure d'exception car elle dispose, en effet, d'une zone d'activités puissante, dite « Plan de Campagne », zone industrielle et commerciale importante, ainsi que d'un aéroport. Pourtant, à la parcelle près, la part la plus importante des richesses économiques se trouve sur le territoire de l'intercommunalité aixoise.

« Ça fait des situations foncières très compliquées... Par exemple, le site d'Eurocopter est entre deux EPCI : un sous-traitant à Marseille Provence Métropole et le site même à la CAPA » (Vice-président de la commission aménagement de l'espace communautaire, septembre 2009).

Par contre, la commune de Marignane possède, selon le vice-président de la commission aménagement de l'espace communautaire, un habitat et des espaces publics très dégradés. MPM a donc tendance à récupérer des politiques de redynamisation sociale et économique coûteuses, ainsi que les externalités négatives liées aux déplacements. A cela s'ajoute une diminution tendancielle du nombre des entreprises, qui concerne Marseille autant que les autres communes de l'intercommunalité. Si Châteauneuf les Martigues avec le site de la raffinerie de Total peut faire figure d'exception, il n'y a pas de continuité territoriale avec les îlots aux alentours, comme avec les zones d'activités de St-Victoret et Marignane. La commune de la Ciotat pourrait représenter une importante zone d'activités. Mais, la fermeture des chantiers navals et le manque d'investissements à long terme entraînent un ralentissement de l'activité économique. Les autres facteurs de dynamisme industriel sont liés à l'exploitation des carrières près de Cassis (Lafarge) ou à la soude à Septèmes-les-Vallons qui est le produit de base du savon de Marseille. Mais selon le Vice-président à l'aménagement, ces implantations industrielles représentent très peu d'emplois et de revenus pour la communauté urbaine.

L'éclatement des zones de développement économique et urbain en sept intercommunalités dans un périmètre d'une cinquantaine de kilomètres n'a pas été résolu lors de la réalisation des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Chaque intercommunalité réalise cet important document de planification séparément, contre l'avis du Préfet, à l'exception du SANOP et la communauté d'agglomération du Pays de Martigues. La difficulté à agir sur des territoires communs de façon pérenne est pointée par les acteurs locaux comme l'explication du manque de rationalité de la programmation des équipements sur le

territoire métropolitain, notamment en termes de développement des zones d'activité économique ou dans la politique de transport, comme l'illustrent tour à tour la polémique autour du financement et du tracé du tramway de Marseille, l'impossible chantier de la reconstruction de la partie Nord de la rocade (Leheis, 2008), l'inexistence d'un Ter rapide entre Aix-en-Provence et Marseille (Reigner & Fernandez, 2007) ou la mauvaise desserte des équipements collectifs tels que l'Hôpital Nord ou le pôle universitaire.



Carte 5 : panorama des EPCI autour de MPM

On voit donc comment les logiques de constitution de MPM ont été largement guidées par des principes d'appariement liés à la richesse communale, bien analysés par d'autres auteurs sous les termes d'homogamie (Estèbe 2008), sans toujours satisfaire d'ailleurs les protagonistes de ces appariements eux-mêmes. Ainsi le maire de Port-Saint-Louis-du-Rhône ne comprend pas que Châteauneuf-les-Martigues fasse partie de Marseille Provence Métropole et attribue cette filiation à des choix strictement partisans car, précise-t-il, « d'un point de vue d'aménagement des territoires, Châteauneuf-les-Martigues devrait se tourner vers le SANOP » (Maire de Port-St-Louis, vice-président délégué à l'aménagement du territoire du SANOP, septembre 2009). Ce « territoire impertinent » conduit Marseille à se recentrer sur forces propres plutôt qu'à s'appuyer sur les communes de MPM. Pour pallier le départ de ses habitants²⁹, et en particulier attirer les classes moyennes et supérieures, la ville engage de grandes réhabilitations de l'habitat privé dans le cadre de procédures périmètre de restauration immobilière (PRI) et d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Elle entend réaffirmer également ses fonctions tertiaires en lançant un vaste programme d'équipement de centralité : installation d'une faculté de droit, d'un commissariat dans l'ancien hôtel de Noailles, d'un pôle d'échanges intermodal à la gare Saint-Charles, d'une bibliothèque municipale à l'Alcazar, d'un pôle culturel au Palais Lonchamp. Autant d'exemples qui illustrent la difficulté de MPM à exercer pleinement ses compétences.

Un exemple archétypique de municipalisme

La logique mayorale est prépondérante au sein de MPM, notamment concernant la municipalité marseillaise, comme pour la gestion des équipements sportifs (par exemple, le stade vélodrome et le palais de la glace sont toujours des équipements communaux³⁰), mais aussi plus généralement pour

²⁹ La ville de Marseille compte 908 600 habitants en 1975, puis 874 436 en 1982, 800 550 en 1990, 797 491 en 1999 et 852 396 en 2007.

³⁰ En ne définissant pas le stade vélodrome comme un équipement d'intérêt métropolitain, il demeure entre les mains de la commune de Marseille. En effet, la ville de Marseille est l'autorité signataire du

l'ensemble des communes, tel que le montre la lenteur des transferts, qu'ils concernent les personnels (Olive 2004) ou le patrimoine³¹. Cette illustration du municipalisme, très largement mis en évidence dans un grand nombre de structures intercommunales (Desage Guéranger 2011), ne manque évidemment pas de faire réapparaître le caractère d'exception du territoire marseillais, ici à propos de l'urbanisme :

« Mais, Monsieur, on est à Marseille ici [...] La planification reste l'apanage de la ville de Marseille, il est difficile par exemple pour élaborer des ZAC [zone d'aménagement concerté] et PAE [programme d'aménagement d'ensemble] ». (Chef de projets, Direction de l'Aménagement Durable et de l'Urbanisme, de la ville de Marseille, janvier 2010).

L'intérêt de l'étude, notamment pour la compréhension du terrain marseillais, est justement de dépasser cet argument d'autorité pour montrer que l'ajustement local des règles de droit est plus général. Sur ce point, l'élection surprise d'Eugène Caselli à la suite de Jean-Claude Gaudin et contre son dauphin Renaud Muselier en 2008 annonçait pour certains, du fait de l'alternance, un changement dans la conduite des affaires intercommunales et notamment dans le rôle dévolu au maire. C'est le contraire qui s'est produit lors de l'élection du président de MPM en avril 2008.

Au moment où se crée la communauté urbaine de Marseille, en juillet 2001, Renaud Muselier renonce à son poste de Premier adjoint à la Ville de Marseille afin d'être tout à fait disponible pour présider la communauté urbaine de Marseille, ce qu'annonce d'ailleurs Gaudin en cours de mandature. Suite aux élections municipales de 2008, rien ne semble pouvoir contredire son élection car la droite locale dispose d'une large majorité au conseil communautaire (89 voix contre 68), même si Renaud Muselier ressort affaibli de son expérience de secrétaire d'État aux affaires étrangères du gouvernement Raffarin. Pourtant, le 17 avril 2008, le vote porte Eugène Caselli, premier secrétaire fédéral du parti socialiste des Bouches-du-Rhône, au poste de Président de Marseille Provence Métropole³². Ce retournement doit pour l'essentiel à quelques communes de droite et divers droite (DVD) qui, se sentant négligées dans les choix d'investissement de la mandature Gaudin, créent un groupe indépendant à MPM qui votera contre Muselier et aboutit à l'élection d'Eugène Caselli³³.

L'élection d'Eugène Caselli représente une expression exacerbée de la prédominance de la logique municipale dans l'intercommunalité. Lors du vote, les élus ne font pas le jeu de la tendance politique (voter pour le candidat de droite), mais ils choisissent de déséquilibrer la position prédominante de la Ville de Marseille, quitte à s'allier entre communes de bord politique opposé au sein du groupe des indépendants.

Trois mois sont ensuite nécessaires (avril-juin 2008) pour parvenir à un accord, entre les communes de Marseille Provence Métropole et les tendances politiques, pour élaborer un accord de fonctionnement et mettre en place les organes décisionnels, en organisant un contrat de gouvernance qui renforce les pratiques municipalistes.

contrat de partenariat public-privé relatif du stade. On notera que la « métropole » (nouvelle catégorie d'EPCI issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales, JO du 17 déc. 2010, p. 22146) sera compétente (art. L. 5217-4 I du CGCT) pour la « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ». Force est de constater que l'intérêt métropolitain permettra à la ville de Marseille de conserver certains équipements sportifs importants.

³¹ Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes : « ces opérations de transfert ont parfois été réalisées tardivement ou partiellement. C'est le cas à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) (Bouches-du-Rhône) où la chambre régionale a relevé des retards importants dans les opérations de transferts de patrimoine. Ainsi les biens de la ville de Marseille nécessaires à l'activité des services gérés en régie directe (bâtiments des services, déchetteries ...) n'ont été transférés qu'en 2004 et sept sites abritant des services communautaires n'ont toujours pas été transférés » (Cour des Comptes 2005, p. 119)

³² 1 bulletin blanc, 77 voix pour R. Muselier, 79 voix pour E. Caselli, c'est-à-dire tout juste la majorité absolue (La Provence, 18 avril 2008)

³³ La presse relate également des divergences au sein de la droite locale qui avaient amené à refuser l'investiture de candidats pour les élections municipales de 2008 qui ont pourtant été élus. Ils ont pu prendre leur revanche à ce moment également. Certains articles expliquent aussi que la droite locale aurait voulu laisser au parti socialiste les dossiers « chauds », notamment l'incinérateur.

Parmi les élus communautaires de Marseille Provence Métropole, de tous bords, chacun sait que le vote en faveur de l'équipe socialiste ne pourra se reproduire systématiquement. Même si son élection déchire la droite marseillaise, notamment Renaud Muselier et Jean-Claude Gaudin, Eugène Caselli ne pourra arbitrer seul avec son camp politique. Il ne dispose que de 68 sièges d'élus communautaires PS face aux 77 pour l'UMP –qui rassemble 10 maires sur les 18 maires de la communauté urbaine– et aux 14 sièges d'élus pour le groupe des indépendants. Le président instaure donc un contrat de « gouvernance partagée », scellé en mai 2008 entre l'UMP et le PS, pour faire fonctionner la communauté urbaine de Marseille sur des bases paritaires. Cet accord porte tout d'abord sur la répartition des vice-présidences qui passent de 19 à 33 vice-présidences : 16 iront à la droite, 15 à la gauche et 2 aux indépendants. Les petites communes obtiennent également au sein de ce contrat politique l'engagement de Marseille Provence Métropole de leur attribuer au moins 20 % des dépenses. Une disposition particulière accorde encore un rôle d'arbitrage au président PS de Marseille Provence Métropole. Renaud Muselier récupère ainsi la première vice-présidence³⁴. L'économie, l'emploi ou les transports sont laissés à la droite, alors que la gauche récupère l'aménagement du territoire, le nettoyage et la gestion des déchets (et donc la gestion de l'incinérateur à Fos-sur-Mer).

Par ailleurs, même si la ville de Marseille détient plus de la moitié des sièges de représentants (82 sur 157, soit plus de 52%), ce qu'il faut nuancer du fait de délégués UMP au conseil communautaire, les modalités de fonctionnement élaborées entre avril et juin affichent dans les textes, de manière très ostentatoire, les objectifs de solidarité et de consensus : carte des communes solidaires, organisation de « réunions de consensus », un programme fondé sur la « synergie dans la poursuite d'intérêts collectifs », un enjeu majeur « développer dans un espace de solidarité un projet commun d'aménagement du territoire », etc. [souligné par nous]. Mais plus encore que ces déclarations d'intention, c'est la charte élaborée par les élus et pour les élus qui incarne le mieux le respect des volontés municipales. La *Charte pour l'action et la solidarité communautaire* correspond en pratique à une sorte de pacte de non agression entre les communes³⁵. Ces dernières prennent l'engagement mutuel de garantir et de respecter l'autonomie de chacune d'elles dans l'exercice des compétences de la communauté urbaine.

Le transfert des compétences en matière d'urbanisme réglementaire est un bon révélateur de la place qu'entendent jouer les communes dans la gouvernance métropolitaine. Il est ainsi précisé dans la charte que « *dans l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme, la communauté urbaine et les communes membres réaffirment leur engagement à garantir et respecter l'autonomie de chaque commune* ». La communauté urbaine de Marseille dispose de compétences minimales en matière d'aménagement de l'espace. Le plan local d'urbanisme est un exemple également très parlant. Les PLU communaux demeurent, dans leurs périmètres initiaux, élaborés, modifiés et révisés par la communauté urbaine³⁶, alors même que l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales attribue la compétence d'un PLU unique à la communauté urbaine de manière exclusive. C'est donc la communauté urbaine finance les modifications ou révisions des PLU communaux.

La communauté urbaine ne dispose donc pas d'une véritable autonomie lorsqu'elle intervient dans les PLU communaux. Dans le cadre de la procédure de la révision du PLU de Marseille, actuellement en cours, cette dernière travaille davantage avec l'agence d'urbanisme qu'avec la communauté urbaine. En pratique, les faibles effectifs des agents affectés au service urbanisme de la communauté urbaine contrairement à celui de la ville de Marseille « Ville durable et expansion » ne permettent pas aux services

³⁴ Apparemment, Eugène Caselli aurait initialement proposé cette première vice-présidence à Guy Tessier, proche de JC Gaudin et adversaire politique de Renaud Muselier dans la course à la succession. Pour rappel, Guy Tessier avait été mis en ballottage dans la 11^{ème} circonscription, dans les quartiers Sud proches de la vallée de l'Huveaune, lors des législatives de 1997, là où J.-C. Gaudin envisageait pour la première fois l'implantation d'un incinérateur. Guy Tessier a expliqué son refus de la première vice-présidence afin de « préserver l'unité de notre groupe et permettre à la communauté de pouvoir fonctionner ».

³⁵ Cette charte n'est pas propre au cas marseillais, en effet, au sein de la communauté urbaine de Nantes existe un document similaire qui protège les enjeux communaux (Le Saout 2004).

³⁶ La charte fait pourtant référence, de manière indirecte, à l'existence d'un document d'urbanisme à l'échelle intercommunale : « *C'est pourquoi tout projet d'adoption, de modification ou de révision du plan d'occupation des sols applicable sur le territoire de l'une de ses communes membres, sera initié et préparé en étroite concertation avec la commune concernée en vue de concilier les intérêts légitimes de la commune et l'intérêt communautaire* ».

intercommunaux de contribuer pleinement à l'élaboration, la révision et la modifications des PLU communaux qui demeurent toujours l'apanage des communes membres. En d'autres termes, la communauté urbaine intervient, de manière pour le moins surprenante, dans le cadre d'une compétence communale ce qui s'oppose au principe de spécialité des établissements publics locaux.

L'exemple illustre la souplesse avec laquelle les services communaux et les élus peuvent interpréter les règles de droit sur le fonctionnement intercommunal et la mise en œuvre des politiques publiques, mêmes lorsqu'elles apparaissent extrêmement limpides. Il résulte d'un accord entre communes pour maintenir dans la giron communal l'urbanisme réglementaire eu égard au caractère stratégique de cette fameuse maîtrise du sol, alors que, en droit, rien n'empêche que le président de l'EPCI dispose des autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol (art. R. 422-3 du Code de l'urbanisme issu du décret du 5 janv. 2007, en vigueur le 1er oct. 2007). Or, l'absence de transfert ou le transfert partiel de la compétence d'urbanisme à la structure de coopération intercommunale, eu égard à la transversalité de cette compétence, corrompt la mise en œuvre de véritables politiques publiques intercommunales (Benchendikh 2005).

La charte intercommunale organise la prise de décision par consensus (Desage 2005), en imposant la pacification des relations entre les communes et la structure de regroupement, les parties s'interdisant de recourir au contentieux pour régler leurs différends. Au contraire, la communauté s'engage à ne pas mettre en œuvre, sur le territoire communal, une mesure qui présente un désaccord entre la commune et l'EPCI. L'outil de régulation intercommunal mis en place sous la mandature Caselli tend donc à renforcer les pratiques municipalistes en vigueur auparavant, en leur donnant une traduction politique (la gouvernance partagée), juridique (la charte par exemple), qu'elle n'avait pas auparavant. Les communes sortent donc renforcées, pouvant même prendre appui sur la CU pour peser sur la rédaction du SCOT (Cocquière et Eddazi 2009), comme cela apparaît parfois formellement dans les chartes intercommunales.

Quels que soient les arguments de périmètre, de transfert de compétence ou de règles de gouvernance, le cas de MPM fait figure d'une intercommunalité à marche forcée, contre la volonté d'une partie des maires qui ont à la faire fonctionner. Communauté de communes a minima depuis les années 1990, la question de la répartition des richesses se pose dans un cadre de solidarité méticuleusement négociée, voire contrainte, depuis 2002. Par exemple, les petites communes obtiennent, au sein du contrat de « gouvernance partagée », l'engagement de la communauté urbaine de leur attribuer au moins 20 % des dépenses. La situation *a priori* très conflictuelle engendre au mieux un équilibre des forces qui empêche la ville de Marseille de prendre le contrôle des politiques intercommunales, mais peut également, au pire, produire une anesthésie générale, telle que l'illustre la délocalisation de l'incinérateur de la communauté urbaine de Marseille hors du territoire -intercommunal, sur le golfe de Fos-sur-Mer.

L'histoire de l'intercommunalité marseillaise montre bien comment l'enjeu de la répartition des richesses et des pauvretés économiques est central dans la compréhension de la résistance à la construction. Les petites communes voient la communauté urbaine comme un moyen pour la municipalité marseillaise de faire supporter par l'intercommunalité un certain nombre de charges de centralité lié au fonctionnement de la Ville de Marseille. Par sa surface, sa démographie et sa représentativité dans le conseil communautaire, l'hyper-concentration marseillaise fait craindre une position dominante qui imposerait ses décisions, ses choix budgétaires voire sa dette. Depuis l'élection d'Eugène Caselli, la batterie de mesures pour organiser la régulation des logiques municipales (charte de consensus, gouvernance partagée...) peine à maquiller l'hyper-municipalisme régnant à MPM.

Le premier chapitre montre que les constructions historiques et institutionnelles des intercommunalités de Nantes et de Marseille proposent deux trajectoires différentes qui débouchent pourtant sur une gestion comparable du consensus communautaire. Nantes Métropole expérimente diverses formes d'association volontaire et à géométrie variable entre les années 1920 et 1990. A cette période, les choix de périmètre, de bloc de compétences et d'une gouvernance s'institutionnalisent. De manière un peu effacée mais néanmoins présente, une compétence de prévention et de gestion des risques vient compléter celle de développement économique. Côté marseillais, l'intercommunalité de Marseille se développe malgré un manque d'enthousiasme évident (voire une franche opposition) des acteurs municipaux. La structure minimaliste dans les années 1990 (communauté de communes) se transforme dans les années 2000 en communauté urbaine. L'intercommunalité « à reculons » se traduit par un manque de

clarté dans le transfert de compétence et dans des règles de gouvernance qui laissent la part belle aux logiques municipales. Sans étonnement, la communauté urbaine ne se saisit alors pas de compétence controversée telle que la prévention et de gestion des risques.

L'impression d'apprentissage et de stabilité de l'intercommunalité nantaise s'atténue néanmoins dans une analogie étonnante dans les règles de respect des décisions municipales, au travers de « charte de consensus », identiques à celles mises en place dans la communauté urbaine de Marseille. Dans le second chapitre, il va s'agir de tester, dans deux contextes différents, la solidité de l'affichage de la solidarité et de la gouvernance partagée dans les politiques de développement économiques et de prévention des risques à l'épreuve de la localisation conflictuelle d'équipements de traitement des déchets.

Chapitre 2. Une ICPE dans un EPCI. Deux études de cas.

Plus de dix ans après la loi de renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les EPCI réussissent-ils à mettre en place une politique collective et solidaire du développement économique, spécialement de la localisation des sites industriels, sur l'ensemble des communes de l'intercommunalité ? Que nous apprennent à ce titre les trajectoires de localisation, les enjeux institutionnels et politiques liés à la sélection d'un site – et donc d'une commune – accueillant deux ICPE : l'usine de traitement des déchets métalliques de la communauté urbaine de Nantes et l'incinérateur de déchets ménagers de l'agglomération de Marseille finalement situé à Fos-sur-Mer ?

Dans ces deux contextes territoriaux, économiques, institutionnels et politiques contrastés, l'enchaînement –voire l'emballement– des logiques de négociation concourt au maintien des trajectoires communales de développement économique et urbain, aux dépens d'une vision intercommunale des territoires. En retraçant le processus décisionnel autour des équipements, il s'agit de suivre comment l'argument d'une répartition solidaire des nuisances et des richesses est mobilisé dans le processus décisionnel, intercommunal ou communal.

Dans les deux cas, la politique de développement économique et de prévention des risques industriels à travers l'histoire d'un équipement révèle les enjeux politiques et institutionnels locaux, puis qualifie les termes du projet industriel et la rhétorique de l'argumentaire des différents acteurs publics. Les conditions de controverse³⁷ des deux projets insistent notamment sur l'usage des outils scientifique, juridique et financier.

Pour Nantes Métropole, un projet d'implantation de l'usine de traitement des déchets métalliques cherche un site parmi les communes de l'intercommunalité. Aucune commune ne fera le choix d'accueillir ce choix. Pourtant, la communauté urbaine de Nantes s'efforce de construire un discours inscrit dans le développement durable et la solidarité intercommunale. D'autre part, elle objective cette position dans la construction d'un outil de planification intercommunale des sites industriels.

Pour Marseille Provence Métropole, l'implantation d'un incinérateur, puis d'un centre multifilière apparaît lié aux périodes électorales. Si les deux projets d'incinérateurs avaient été pensés au sein de la ville de Marseille, c'est à l'extérieur du périmètre communautaire que l'implantation du centre multifilière fut décidée. L'exportation des nuisances au delà de la communauté urbaine démontre l'importance des enjeux (politiques, juridiques, économiques) liés à cet équipement emprunt d'externalités négatives réelles ou supposées.

L'usine de recyclage des déchets métalliques de l'agglomération nantaise

Le projet industriel relatif au recyclage des déchets métalliques prend naissance en 2003, et suit plusieurs épisodes conflictuels relatifs aux ICPE. Malgré (ou du fait de) ces expériences, la communauté urbaine

³⁷ L'usage du terme de controverse est ici entendu comme le procédé de subversion d'un consensus initial, portée par des outils juridiques, techniques et scientifiques, qui révèlent un système de régulation des enjeux sociaux, politiques et éthiques, définis comme légitimes et experts par des entrepreneurs de controverses.

éprouve des difficultés à trouver un secteur d'implantation du nouvel équipement, car cette démarche achoppe sur les comportements nimbyistes des communes membres.

La genèse du projet

Lorsque l'implantation de l'usine de traitement des métaux est racontée par les acteurs locaux, deux précédents conflits sur les nuisances occasionnées par des sites industriels interviennent comme des éléments de contexte importants. Tout d'abord, en 1999-2000, une décharge, localisée sur la Prairie de Mauves à Nantes, focalise toutes les attentions (associations, presse, élus écologistes) car elle produit des mâchefers³⁸. Une opposition franche et massive exige la tenue d'une enquête publique. Jean-Marc Ayrault, déjà maire de Nantes depuis 10 ans, accepte la fermeture de la décharge. Les associations de défense des intérêts des riverains sortent ainsi renforcées et réunies par la fermeture de la décharge de la Prairie de Mauves.

Ensuite, depuis les années 1960, une suifferie située en centre urbain récupère les graisses (animales et alimentaires) et retravaille les sulfites (pour faire des produits de beauté par exemple). Située dans le quartier de la Haute-Ile à Rezé, elle émet des rejets qui présentent des nuisances olfactives pour les riverains. L'urbanisation rend grandissantes les contestations. Mais, l'absence de prise en compte des oppositions face aux émissions de l'usine Mainguet crée un précédent plus hostile aux positions des élus et de l'administration de l'agglomération nantaise. Chaque autorisation des services vétérinaires de l'État pour faire évoluer le procédé industriel ravive les oppositions. En juillet 2000, un arrêté préfectoral obtient un doublement de la capacité de traitement de matières passant de 300 à 600 m³/jour. En 2001, la presse relève que « l'usine brasserait 140 000 tonnes de matière première par an. Soit 40 000 de plus que ne l'autorise l'arrêté du 20 juillet 2001 qui prévoit la construction de la future station »³⁹. La commission locale d'information et de surveillance (CLIS) qui doit se tenir autour de l'usine Mainguet peine à se mettre en place.

L'installation, en 2003, des Nouvelles Cliniques Nantaises à proximité directe de la suifferie relance le débat. Les cliniques déposent une enquête contre Mainguet afin d'obtenir l'annulation de l'autorisation permanente d'exploitation. Le conseil municipal de Rezé vote également, en décembre 2008, un avis défavorable à la poursuite de l'activité afin de délivrer à l'exploitant un message de « mise en garde » et non une injonction à la fermeture. L'opposition politique à l'équipe PS du maire de Rezé dénonce le refus d'analyser l'option de la délocalisation dans une autre zone de l'agglomération. Mais, selon Gilles Retière – maire de Rezé et personnalité politique influente dans le PS nantais –, la communauté urbaine n'a pas de rôle à jouer dans ce cas de figure. La délocalisation dans un autre site de l'agglomération représente un coût social et économique supérieur aux efforts de gestion locale du conflit.

« On a fait des propositions à l'usine Mainguet pour aller ailleurs, mais ailleurs ? Vous avez un lieu où quelqu'un va les accepter ? Où qu'elle aille, il y aura une enquête publique. Et vous croyez que le maire et les riverains vont dire qu'ils sont d'accord pour recevoir une entreprise qui crée quelques emplois ? C'est un premier problème. Un second problème, c'est la localisation. Ici, l'usine dessert tout le grand ouest à proximité d'une voie rapide. Ensuite, combien ça coûte ? Enfin, une fois qu'on a demandé le prix à l'industriel, on se regarde et on demande qui paye. L'État ? Pas de sous. La communauté urbaine, c'est pareil. La Ville de Rezé, encore moins » (Maire de Rezé, Vice Président à l'urbanisme de Nantes Métropole, avril 2011)

Dans les deux cas précédents historiques, la communauté urbaine n'intervient pas dans les arbitrages politiques. L'EPCI est aujourd'hui en charge de la revalorisation du site de la décharge de la Prairie de Mauves, dont la fermeture a été décidée par le maire. Le projet environnemental de verdissement de la décharge apparaît comme une pommade sur un conflit qui, selon le directeur des services urbains de Nantes Métropole, a été « un espèce de psychodrame ». Dans le cas de la suifferie, l'EPCI est donc cité, par l'opposition, comme une échappatoire au conflit politique municipal qui divise la classe politique et les habitants. Dans ces deux cas, les usines existent et il s'agit de gérer leur maintien ou leur fermeture. La nature des enjeux et des décisions est sensiblement différente dans le cas de l'arrivée d'une nouvelle usine.

³⁸ Résidus solides issus de la combustion des déchets urbains.

³⁹ La presse locale traditionnelle relaie les nuisances des suifferies Mainguet, mais c'est tout particulièrement *La lettre à Lulu*, journal satyrique de l'agglomération nantaise qui s'empare du sujet dès 2001. Source : *La lettre à Lulu*, journal satyrique de l'agglomération nantaise, n°34, octobre 2001.

C'est à la suite de ces deux conflits que se met en place, au début des années 2000, un projet d'implantation d'une usine de recyclage des déchets métalliques pour l'agglomération nantaise. Le projet voit le jour en 2003. Il est porté par CFF Recycling. Appartenant au groupe industriel familial français Derichebourg, CFF annonce qu'il souhaite investir, via sa filiale AFM basée à Villenave d'Ornon (Gironde), de 20 à 30 millions d'euros dans l'agglomération de Nantes pour mettre en place une usine de recyclage de produits métalliques, notamment automobiles. En résumé, le projet est prévu pour traiter 12 000 à 15 000 tonnes de ferraille par mois, en récupérant les métaux dans un rayon de 150 kilomètres autour de Nantes. Le procédé est le broyage de matériaux métalliques, comme les automobiles laissées à la casse ou les lave-linge déposés à la déchetterie intercommunale. Le principe du recyclage permet d'extraire les métaux qui vont pouvoir être refondus et servir à fabriquer des matériaux pour la filière du bâtiment, de l'acier d'industrie courante, matière première pour la sidérurgie et les aciéries. L'unité serait comparable à celle de CFF Recycling de Marignane (Bouches-du-Rhône). L'approvisionnement est prévu par la route et une cinquantaine de camions doivent livrer chaque jour les carcasses et produits hors d'usage sélectionnés par les déchetteries. Pour l'évacuation, le projet industriel prévoit l'utilisation de la voie d'eau pour l'évacuation des déchets ultimes. Cinq à six bateaux par mois d'une capacité de 2 500 tonnes doivent mettre cap au sud, vers la péninsule ibérique, comme le Portugal ou le Maroc. La superficie de la zone varie selon les sources entre 3,5 et 6,5 hectares. AFM prévoit en outre la création de 40 à 50 emplois sur le site : conducteurs d'engins, opérateurs, trieurs, secrétaires, responsables du contrôle qualité, etc.⁴⁰

Dès le départ, le projet est abordé avec bienveillance par les pouvoirs publics centraux. Au niveau de l'État, les services de la DREAL ont apporté leur caution. La préfecture, elle, a validé le déroulé et les conclusions d'une enquête publique menée en 2007.

Concernant la communauté urbaine de Nantes, les services au développement économique, à l'urbanisme et à l'environnement sont, au départ, très réticents au projet initial d'AFM qui prévoit un site à ciel ouvert. Rapidement, l'industriel propose spontanément et à ses frais de gros efforts pour améliorer le process industriel et réduire les risques. L'exploitant renchérit de 5 millions d'euros supplémentaires de travaux pour réduire les nuisances, comme par exemple l'étanchéité des sols, la réalisation de cuves de récupération additionnelles et le renforcement des murs antibruit. Conquis, les services de Nantes Métropole apparaissent comme de fermes défenseurs du projet, notamment du point de vue du développement durable et de la solidarité intercommunale.

« On a toujours des problèmes à faire comprendre que, dans une communauté comme Nantes, il faut toujours qu'on ait des incinérateurs à ordures ou d'autres systèmes, on produit des ordures, faut bien les traiter, on a un certain nombre de récupérateurs qui s'installent, de broyeurs à métaux etc. » (Directeur, Direction à l'urbanisme foncier, Nantes Métropole, février 2006)

« L'idée est de se dire qu'il faut une solidarité des territoires et des élus [...] Le projet est sur la commune de Nantes mais il aurait pu être sur une autre commune de l'agglomération. [...] Si on était capable de relever le défi d'implanter à Nantes un broyeur alors on était capable certainement après de convaincre les autres communes, de dire vous pouvez aussi en prendre un » (Directeur, Mission risques et pollutions, direction générale des services urbains, Nantes Métropole, février 2010).

Pour s'insérer dans les axes canoniques du développement durable (économie, social, environnement), les agents publics intercommunaux consolident un ensemble d'éléments de langage présentant l'usine de recyclage des déchets métalliques comme un projet à la fois social et solidaire : il permet de traiter sur place les déchets produits par l'agglomération et de conscientiser les impacts de la consommation au lieu de faire traiter les déchets dans d'autres pays. De plus, le site a permis de réhabiliter l'emplacement d'une centrale EDF. L'activité de recyclage des métaux serait un besoin, celui d'éliminer et de transformer les déchets, cohérent avec une vision durable du développement urbain.

En complément du portage administratif en interne de Nantes Métropole, le Vice-président « Environnement-Agenda 21-Luttes contre les pollutions » à Nantes Métropole, Ronan Dantec, également élu au développement durable à la Ville de Nantes décide de porter politiquement le projet industriel de traitement de déchet métallique au niveau intercommunal.

« Il faut trouver un élu suffisamment stratège penser un jeu à 25 bandes. Un élu qui comprenne que c'est réutilisable politiquement et qu'à terme c'est payant, mais aussi qui soit dégagé de données

⁴⁰ Sources : synthèse et comparaison entre la description donnée par les acteurs publics rencontrés et les informations données sur les sites d'information industrielle comme www.usinenouvelle.com.

trop... locales. Il faut un élu qui n'a pas besoin que les riverains votent pour lui le mois d'après » (Vice-président « Environnement-Agenda 21-Luttes contre les pollutions », Nantes Métropole, avril 2011)

En recoupant les déclarations du Vice-Président Ronan Dantec et des services de la communauté urbaine –notamment ceux du développement économique, de l'urbanisme et de la prévention des risques, ce discours est surtout tenu par les représentants administratifs et techniciens de l'EPCL, ou peut être les élus intercommunaux qui ne sont pas maires. Au regard du conflit pour le choix du site, on comprend que Nantes Métropole a dû composer depuis 2003 avec des stratégies municipales à contre-courant du discours affiché de développement économique équitablement réparti.

Un drôle de « consensus communautaire »

En décembre 2005, le lieu d'implantation de l'usine est toujours en discussion dans l'agglomération. L'industriel propose une évacuation des déchets par la Loire, ce qui restreint les lieux d'implantation aux abords du fleuve. La communauté urbaine de Nantes concerta toutes les communes en bord de fleuve se sentent, celles traditionnellement industrielles se sentent tout de suite particulièrement désignées. Plusieurs espaces sont examinés par les services de la préfecture et les services du développement économique de Nantes Métropole. A chaque site, la commune cherche le moyen de contrecarrer la proposition d'implantation selon des stratégies différentes, mais qui convergent toutes néanmoins vers un refus.

Saint Herblain, un jeu de dupes entre les communes et l'intercommunalité

Le maire de St-Herblain intervient rapidement dans le débat pour exclure sa commune de toute hypothèse d'implantation de l'usine de traitement des déchets métalliques d'AFM. Le maire déclare vouloir réduire l'emprise industrielle sur sa commune et requalifier le tissu urbain, avec des projets de logements, d'équipements collectifs et d'espaces publics, notamment autour du projet de construction de logements sur la ZAC de la Pelousière⁴¹, mais aussi autour de la valorisation des parcs (Bégraisière, Gournerie, etc.). Le projet municipal est de restaurer une « coulée verte » ou une réouverture d'un « balcon » vers la Loire. La zone industrielle en bord de Loire constitue de ce point de vue un obstacle au développement urbain, et non plus un atout de développement économique. La ZAC de la Pelousière est même directement voisine de trois entreprises classées Seveso de la zone industrielle.

Saint-Herblain ne veut pas rester un espace d'implantation pour les zones industrielles et logistiques, argument également systématiquement repris par les communes de Rezé, Bouguenais ou Indre. Elle souhaite développer des projets urbains et des zones d'activités commerciales et réduire l'emprise de la Zone industrialo-portuaire de la Loire (ZILO), alors que les services de Nantes Métropole plaident plutôt pour un maintien des sites existants.

« Il sera très difficile de trouver des nouveaux sites, on va surtout travailler sur l'existant et tenter de le conserver (...) St-Herblain entre 1999 et 2006 c'est + 50% d'emplois, mais tout est entrain de muter sur du tertiaire et du commerce. Tout est remplacé par des bureaux. (...) La ZILO [zone industrielle de la Loire] de St-Herblain est sur les bords de la Loire et pour combien de temps ? La ville laisse partir les entreprises, surtout aujourd'hui avec l'annonce de la disparition de la TPU [taxe professionnelle unique]. Le départ des entreprises ne posera pas trop de regrets et l'intercommunalité ne sera plus identifiée comme cette source de recettes non plus » (directeur d'études et de projets, Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN), octobre 2009)

S'appuyant sur deux incendies successifs survenus dans la zone industrielle de sa commune, le conseil municipal de St-Herblain s'oppose ostensiblement et unanimement, en octobre 2005, en accord avec les associations et les riverains, à la possibilité d'extension d'une autre société de recyclage de métaux concurrente (Guy Dauphin Environnement (GDE)), manière peu dissimulée de faire comprendre que l'usine d'AFM ne sera pas la bienvenue. La société GDE voit sa demande d'extension rejetée à l'unanimité du conseil municipal. En refusant l'agrandissement de l'usine, le maire envoie un signal fort d'arrêt de la présence industrielle sur sa commune. En janvier 2007, après quatre années d'opposition systématique

⁴¹ La ZAC de la Pelousière est une opération d'urbanisme qui se présente comme un éco-quartier d'habitat mixé avec des commerces et des équipements. L'opération prévoyant son implantation, entre deux zones industrielles, n'est pas tout à fait due au hasard. Elle pourrait faire partie d'une stratégie de mitage de l'espace industriel par des quartiers urbains afin d'accélérer la disparition des zones industrielles.

des services d'urbanisme de St-Herblain à ses demandes d'extension, une autre usine de valorisation et traitement des déchets dangereux, industriels et toxiques quitte le territoire, ce à quoi Charles Gautier, sénateur-maire de St-Herblain déclare dans la presse locale : « Ce départ est une très bonne chose pour nous » (Ouest France, 25 janvier 2007).

Pour tirer un portrait par commune, St-Herblain joue la carte de la commune qui sert de terre d'accueil des usines depuis plusieurs décennies et qui souhaite désormais profiter de l'attractivité résidentielle de l'agglomération nantaise⁴². De leur côté, les services intercommunaux du développement économique craignent les effets de mimétisme de la posture herblinoise sur les autres communes de l'agglomération.

Bouguenais, la raison du zonage Natura 2000

Trois raisons principales expliquent le rejet d'un site sur la commune de Bouguenais, à proximité d'un quartier appelé Port-Lavigne.



Photo 1 : Le village de Port Lavigne à Bouguenais et la confrontation des logiques de développement (photo Mathilde Gralepois)

D'une part, Bouguenais est un des premiers sites repérés pour accueillir l'usine de traitement des déchets. Or, au début, le projet industriel propose un traitement des déchets à ciel ouvert, identique à celle existante à Marignane. Or, lors d'une visite des services et des élus de Nantes Métropole sur le site des Bouches du Rhône, tous s'accordent à refuser le projet en l'état. Avant que l'industriel revoit son bâtiment, ses normes de sécurité et son confinement général, Bouguenais bénéficie d'un mouvement de recul initial général de l'ensemble de l'intercommunalité.

D'autre part, il existe un tissu associatif très préparé à la contestation du projet, composé à la fois des riverains de cette zone résidentielle très préservée, mais aussi de nombreux habitants de l'agglomération qui apprécie la proximité d'espaces paysagers typiques (ou mythiques) des bords de Loire.

⁴² La ville de Nantes a été désignée par le Time Magazine en 2004 « ville où il faut le plus bon vivre ». Source : Nantes, *The Last Best Place In Europe ?* In « Secret Capitals. They're not big, but they are clever », *Time Magazine*, August 22, 2004.

« [Les porteurs du projet industriel] tombent à Bouguenais face aux riverains qui, fort de leur identité de petit village protégé mènent la lutte tambour battant. [...] Le projet a été rejeté à Bouguenais du fait de la protection d'espaces naturels de Natura 2000 » (Membre d'association de riverain de la Roche Maurice, février 2010)

Enfin, et ce dernier facteur aura raison du refus du site de Port Lavigne, les élus de Bouguenais font valoir l'existence de servitudes liées à la défense de la biodiversité inscrite en zone Natura 2000, qui permettra finalement d'exclure l'accueil de l'industrie.

L'existence d'une raison légale permet à la municipalité, d'une part, de se démarquer d'une pure attitude de nimbyisme pour refuser l'usine sur son territoire et, d'autre part, de continuer à défendre la nécessité de trouver une solution foncière dans l'intercommunalité.

Rezé : penser intercommunal, agir municipal

En tant que Vice-président à l'urbanisme, le maire de Rezé constate effectivement, lors des négociations sur le zonage des PLU communaux, réalisés par les services de l'urbanisme de Nantes Métropole à partir de 2005, qu'aucun n'élue ne souhaite plus accueillir de zones industrielles, voire tentent de les diminuer.

« Lors de la révision des PLU à partir de 2005, j'ai rencontré des maires, il y en a très peu qui parlent des zones industrielles. On a parlé d'habitat, la connexion avec le transport, le maintien de l'agriculture et des espaces naturels, mais sinon concernant les zones d'activités, j'ai plutôt eu des demandes de suppression des zones Ug, c'est-à-dire de l'industrie lourde et des zones à risques, pour avoir des zones Ue, c'est-à-dire du bureau. Il n'y a pas beaucoup de lieux pour recevoir des zones à risques, aujourd'hui, c'est stabilisé sur l'agglomération. (Maire de Rezé, Vice-président à l'urbanisme de Nantes Métropole, avril 2011)

Pourtant, le maire de Rezé soutient la nécessité d'avoir un socle industriel productif, notamment en matériaux nécessaire à l'urbanisation (BTP et déchets). Il affirme qu'il appartient au courage politique des élus de devoir assumer politique le maintien de l'industrie. Mais, confronté à la réalité des projets d'aménagement, la ville de Rezé tient fermement à un projet d'urbanisation sur la ZAC des Isles, mixant habitat et activité tertiaire (artisanat). La municipalité résiste même à céder le terrain d'une ancienne centrale à béton à une activité industrielle⁴³. Le maire de Rezé rappelle les arguments de fond que les acteurs reprennent sur tous les territoires : la disparition de la taxe professionnelle, la proximité de centre urbain, le manque d'emplois liés à une industrie de plus en plus automatisée, l'opposition des riverains...

Rezé illustre la posture classique de la difficulté d'appliquer au niveau communal les ambitions de solidarité dessinées au niveau intercommunal. Politiquement, le maire exprime clairement les avantages en termes de solidarité économique et sociale de l'implantation d'usines dans l'agglomération. A l'épreuve de l'installation d'un équipement industriel sur son territoire, le maire n'applique pas les principes politiques intercommunaux à son territoire, et l'EPCI ne dispose pas de moyen de l'y contraindre. L'idée que l'influence locale d'un maire ou d'un élu ayant un mandat national permette de maintenir cette posture de désolidarisation des principes intercommunaux semble crédible, mais également partiellement démontée par la capacité de résistance à l'injonction intercommunale que peuvent tenir de plus petites communes.

Indre : même la plus petite commune dispose d'un droit de veto

Avec la fermeture de l'usine Soferti, ancienne SEVESO seuil haut, en 2006, Indre dispose d'une surface anciennement industrielle. La friche est rapidement repérée par les services de l'EPCI, qui se base notamment sur l'argument de l'importante superficie qui permettrait de penser un projet mixte entre différents types d'activités complémentaires à l'industrie (services, sous-traitants, voire habitat).

Mais la commune de 470 hectares et de 3 800 habitants a, sur son territoire, deux autres enceintes industrielles en activité et un périmètre de zone de prévention des risques d'inondation qui contraint son développement au point que l'adjoint à l'urbanisme considère que la commune est en limite de foncier disponible pour son développement. Or, pour garder sa population, la commune doit construire une quinzaine de logements neufs par année. La réhabilitation de la friche de Soferti offre alors une occasion que les élus ne lâcheront sous aucune condition.

⁴³ Par contre, le site de la centrale à béton est considéré comme un patrimoine industriel et culturel qui est valorisé par des projets artistiques (<http://www.estuaire.info/009/html/fr/artistes/signer.html>). Consulté le 22 mars 2011.

Les services de Nantes Métropole vont tenter de réaliser une opération mixte, mais la commune d'Indre s'oppose à l'accueil de l'usine de traitement de déchet métallique. D'une part, commune accumule au fur et à mesure de la construction d'argumentaire des autres municipalités : Indre est depuis des décennies une commune industrielle qui veut profiter de l'économie résidentielle et c'est une commune de bord de Loire qui représente un poumon vert déterminant pour l'attractivité « green capital » de l'agglomération. D'autre part, deux autres arguments sont émis par les élus indrais. Premièrement, si Indre refuse le broyeur à métaux, la commune semble disposée à accueillir la délocalisation d'une partie des chantiers navals situés sur le territoire de la Ville de Nantes, dans le quartier de Chantenay sur lequel Nantes a un projet de renouvellement urbain. Deuxièmement, les élus évoquent très simplement que, en cas d'insistance des services de Nantes Métropole, la commune pourra tout simplement signifier sa volonté de quitter l'intercommunalité.

« A Nantes Métropole, on nous appelle le petit village gaulois. Malgré notre taille, on sait parler fort et on sait ce qu'on veut. Si on n'était pas intervenu sur la réhabilitation du site de la Soferti après sa fermeture, Nantes Métropole aurait traité directement avec l'industriel. Or, Nantes Métropole n'a qu'un rôle de manager là dedans. Mais ils avaient un pouvoir financier. La commune non plus, car il y a 27 hectares ils savaient déjà ce qu'on pouvait y mettre. Il y a un chantier naval sur Chantenay, un quartier nantais, je ne dis plus Nantes Métropole, et qui est entrain de prendre une cote folle » (Adjoint à l'urbanisme, Ville d'Indre, avril 2011)

Le Grand Port Maritime Nantes / Saint-Nazaire : l'extraction du jeu municipal

Finalement, le projet s'installera finalement sous le pont de Cheviré, du côté de Trentemoult à Rezé, sur des terrains que la ville de Nantes a cédé au Grand Port Maritime⁴⁴ de Nantes/St-Nazaire⁴⁵. Ronan Dantec explique que la communauté urbaine est intervenue pour trouver le terrain, mais ne décide pas de sa mise en activité. « *Le projet est celui d'un industriel et l'autorisation est donnée par l'État. Nantes Métropole est donc intervenue pour changer le projet précédent de Port Lavigne, à Bouguenais, qui était prévu à ciel ouvert. Finalement, c'est un broyeur à métaux sous hangar, moins bruyant en décibels (...), et il est déplacé dans un lieu moins gênant, sous le pont de Cheviré* » (Presse Océan, 29 janvier 2008).

Le site est très rapidement présenté par tous les pouvoirs intercommunaux, administratifs et politiques, comme un espace consensuel, mais il s'agit aussi surtout d'une zone extra-municipale qui annihile le jeu des forces municipales et du résultat d'une négociation directe entre l'industriel et le Grand Port Maritime dans laquelle les collectivités locales sont consultées –intercommunalité et communes– mais ne sont pas décisionnaires.

D'une part, le choix correspond aux aspirations des communes ligériennes et industrielles. La Ville de St-Herblain voit dans l'implantation d'un site sous le pont de Cheviré le moyen d'anéantir toute revendication d'extension de GDE. Les conseils municipaux d'Indre et de Rezé rendent également des avis favorables à l'implantation d'une plate forme de recyclage par AFM Recyclage sur la zone de Cheviré. D'autre part, le conflit est soustrait de NM en attribuant un terrain relevant du pouvoir d'État car le choix de la localisation sur les terrains du Grand Port Maritime Nantes/St-Nazaire soustrait le site de l'usine à un territoire communal : il s'agit de terrain d'État, géré par le Grand Port Maritime. Le consensus communautaire sur la localisation du site s'obtient donc en sortant du jeu communautaire, par le choix d'un terrain qui déroge au pouvoir de police de l'urbanisme des maires. En effet, en tant qu'ICPE, le permis de construire de l'usine de traitement des déchets métalliques est délivré par le préfet.

⁴⁴ Les nouveaux grands ports maritimes résultent de la transformation du statut des principaux ports autonomes maritimes. Les grands ports maritimes sont des établissements publics de l'Etat (art. L. 101-2 du code des ports maritimes). La réforme portuaire de 2008 a engendré notamment la transformation des ports autonomes en "grands ports maritimes" ([Loi n°2008-660 du 4 juillet. 2008](#), JO du 5 Juillet 2008).

⁴⁵ Décret n° 2008-1035 du 9 octobre 2008 *instituant le grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire*, JO du 10 oct. 2008 p. 15564.



Photo 2 : L'enceinte fermée du centre de traitement des déchets métalliques à Nantes (photo Mathilde Galepois)

Des riverains moins « consensuels »

Face à ce consensus par défaut, des voix contradictoires chez les riverains se mobilisent pour tenter de faire échec au projet situé sur le terrain du Grand Port Maritime, sous le Pont de Cheviré. Une association de riverains « Roche Maurice–La Janvraie », du nom de deux quartiers à proximité du site de Nantes-Chéviré développe des arguments très structurés sur la base de données économiques, sociales et environnementales. Forte d'une centaine de membres locaux et de nombreux réseaux associatifs nationaux⁴⁶, l'association va médiatiser son opposition (tractage, radio, presse nationale et locale) et utiliser de nombreux recours judiciaires pour faire échec au projet d'implantation du « broyeur à métaux », en face de chez eux, de l'autre côté de la Loire.

Tout d'abord, le projet est appelé le « broyeur à métaux » par les habitants de la rive opposé, à Saint-Herblain, dans le quartier de la Roche Maurice, connotant l'aspect de nuisances et de pollutions, et en contestant l'affichage durable et solidaire dont les pouvoirs publics entourent le projet industriel. Ensuite, marqué par un esprit de village -du moins revendiqué comme tel depuis des années⁴⁷-, le quartier de la Roche Maurice est également au cœur du souvenir douloureux de l'accident de 1991. Le quartier à fort pouvoir d'achat vit à proximité de la zone industrielle de St-Herblain, en bord de Loire. Puis, les riverains se démarquent d'une assignation en « nimbysme » en inscrivant leur argumentaire dans une approche

⁴⁶ L'association de riverains de la Roche Maurice de St-Herblain met en réseau d'autres associations locales contestant le projet. Entre Trentemoult et Pont-Pierre (Rezé) et Port-Lavigne (Bouguenais), c'est une association de 200 adhérents de tous bords « de la Loire ». Au niveau national, L'association a également eu l'appui d'autres associations telles que l'ARPE (Association de défense des Riverains du Périphérique et des voies Extérieures).

⁴⁷ Lors d'une séance de « Place Publique », démarche de concertation mise en place par la ville de St-Herblain portant sur les projets urbains (première séance le 12 octobre 2009), les élus sont interpellés par des associations de riverains qui revendiquent le maintien de « l'esprit de village » comme gage de la qualité du cadre de vie.

d'agglomération, voire dans une approche globale et politique –sans pour autant faire référence à des partis ou des mouvements– de l'environnement et du développement économique. Les riverains contestent aussi les volumes de métaux à traiter. Selon eux, les 250 000 tonnes par an sont démesurées au vu de la présence d'une installation similaire sur St-Herblain (GDE), même si les refus d'extension opposés à cette dernière par la municipalité laissent présager un départ prochain. De plus, les riverains rappellent l'existence depuis 2003 d'une usine de broyage métallique dans la ZIP de Montoir de Bretagne, vers le port de St-Nazaire, qui serait une des plus importantes d'Europe, gérée par la société concurrente GDE.

Les nuisances sonores et les pollutions de l'air pointées par les associations concernent la circulation des camions pour l'approvisionnement et des bateaux d'évacuation, mais également les nuisances visuelles présumées. Car pour les habitants, à l'heure où le site commence son exploitation, le stockage des métaux déborde en volume et en hauteur. Ensuite, les risques d'incendie causés par le stockage d'hydrocarbures ou l'activité de broyage sont évoqués. L'accident de décembre 2007 dans l'usine similaire de Marignane dans laquelle un feu a pris dans 6 000 m³ de pneus devient le meilleur des arguments. Les riverains signalent également les risques liés aux inondations d'un site en bord de Loire qui provoqueraient des pollutions des eaux et des sols lors de crues. Enfin, les opposants s'interrogent sur le devenir des déchets ultimes envoyés vers d'autres pays, comme la péninsule ibérique, mais aussi la Chine et l'Inde.

Après l'enquête publique de février-mars 2007, les opposants au projet ne sont toujours pas convaincus. L'association « Roche Maurice – Janvraie » commune prévoit de contester la légalité de l'accord du commissaire enquêteur devant le tribunal administratif pour vice de procédure pour non-conformité des éléments ayant trait au bordage et au chargement des bateaux d'évacuation. En 2008, une année avant les échéances électorales municipales et cantonales, la communauté urbaine tente de se démarquer des succès successifs que la préfecture accorde à chaque requête et complément d'information que fournit l'exploitant AFM Recycling. Les élus de Nantes Métropole demandent alors la réalisation, après appel d'offres, d'une contre-expertise du dossier d'enquête publique par un cabinet d'expertise industrielle pour une étude complémentaire du dossier. Ses résultats valident le choix du projet et du site.

En mars 2008, le PS, toujours mené par Jean-Marc Ayrault, gagne les élections dans les principales communes de l'intercommunalité, et notamment à Nantes, à St-Herblain et à Rezé. Les travaux de l'usine débutent en juillet 2008. Puis, en novembre 2008, le tribunal administratif de Nantes juge le chantier de Cheviré parfaitement légal. Mais les associations tentent toujours certains recours juridictionnels. Afin d'éviter que les structures associatives n'effectuent trop souvent des recours pour excès de pouvoirs contre les actes administratifs relatifs à l'occupation ou l'utilisation des sols, les pouvoirs publics ont donc cherché à réduire les possibilités de recours⁴⁸ (Benchendikh 2009). Une seconde requête de recours en annulation sur le fond a été déposée auprès du tribunal administratif, même si l'usine de recyclage métallique est en exploitation depuis mai 2009. Un climat de défiance s'installe entre les riverains, désormais structurellement organisés en associations en réseau entre elles, et les pouvoirs publics.

Concernant la concertation avec les riverains, l'intercommunalité demande un communiqué de presse de la part des communes pour inviter leurs citoyens à venir à cette réunion publique où l'industriel est aussi convié pour expliquer son projet. Nantes Métropole s'est proposée pour l'organisation de réunions publiques organisées au niveau intercommunal, en collaboration avec les communes concernées par le projet (Rezé, Bouguenais, Saint-Herblain, Indre et Nantes). Plus encore, Nantes Métropole –par la voix de son président Jean Marc Ayrault- finance également une contre-expertise face au maintien des contestations après l'approbation de l'enquête publique.

« Là on était au moment où l'enquête publique avait validé le projet. C'était unanime, tous les avis d'experts convergeaient vers l'approbation du process industriel. Mais on était fin 2007, les élections municipales arrivaient et les habitants ont pris à parti Jean Marc Ayrault directement. A l'époque, j'étais dans le cabinet du président à Nantes Métropole, parmi les habitants, il y avait des adhérents du PS, alors on leur a demandé pourquoi ils s'opposaient alors que l'enquête publique avait été bien menée, même les associations de défense de l'environnement comme France Nature Environnement ou les élus écologistes soutenaient le projet. Alors ils nous ont dit : " on veut une contre-expertise ". A Nantes Métropole, on leur explique que c'est sans intérêt, toutes les expertises convergent. Pourtant, un jour, on était en visite sur le site de la Roche Maurice, j'accompagnais Jean Marc Ayrault, je l'avais

⁴⁸ Art. L. 600-1-1 du code de l'urbanisme : « Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

briefé avant sur les oppositions et la situation. On entre, on rencontre les riverains, ils demandent une contre-expertise, et là Jean-Marc Ayrault dit : " c'est d'accord, Nantes Métropole paye une contre-expertise ". Alors là, on fait tomber nos crayons, surtout parce qu'on ne voit pas sur quoi on va pouvoir faire porter l'étude, quel cahier des charges on va rédiger. Mais Jean Marc Ayrault nous dit que, à ce moment là, on n'est pas à 30 000 euros près » (Chargé de mission, Mission énergie, développement durable et climat, Direction à l'attractivité internationale, Nantes Métropole, avril 2011).

On peut se demander comment interpréter ce choix du maire et président de la communauté urbaine, vis-à-vis de riverains qui ne sont pas nantais, parfois adhérents au PS, mais qui habitent au contraire les communes de deux rivaux du président de NM : Charles Gautier, le maire de St Herblain (habitants de la Roche Maurice) et Gilles Retière, le maire de Rezé (habitants de Trentemoult). Faute de pouvoir trancher sur l'analyse politicienne, cet épisode montre surtout le peu d'enjeu qui pèse sur la réalisation de la « contre-expertise », qui semble devoir être résumée à son coût, et ne pas constituer une menace par les conclusions contradictoires auxquelles elle pourrait aboutir. En d'autres termes, 30 000 euros pour pacifier le climat autour de l'infrastructure, c'est finalement assez peu. On voit ici et le souci d'aboutir une décision intercommunale qui ne fasse pas trop de vagues, et également le rôle que l'EPCI (ici son président) entend faire jouer aux études techniques, audits et autres rapports d'experts, dont on a vu que les communautés font grand usage.

Avec l'institutionnalisation de la communauté de communes dans les années 1990, l'intégration des politiques de développement économique et de prévention des risques tente de se réaliser par une intervention directe dans le choix de site pour l'accueil des projets industriels. La capacité de l'EPCI à intervenir de façon autonome, portant d'une voix la position politique et économique des communes, se heurte aux velléités municipales de conserver un pouvoir de décision sur ces dossiers, y compris lorsque les compétences ont été transférées. Bien que les communes promeuvent le niveau intercommunal, elles ne lui donnent pas pour autant un blanc seing. Pour résumer, **trois fonctions lui sont attribuées qui font de l'EPCI un médiateur (entre les intérêts privés et les compétences de l'État notamment), un manager de projet qui apporte l'expertise ou la maîtrise d'œuvre délégué et un financeur qui apporte les fonds.**

Le centre de traitement multifilière de MPM à Fos-sur-Mer

Pour plusieurs acteurs, l'élection d'Eugène Caselli pourrait expliquer le vote sanction des maires de la droite locale envers Jean-Claude Gaudin pour sa gestion du dossier de l'incinérateur. Lors des élections municipales de 2008, Eugène Caselli dénonce en effet vivement le projet d'incinérateur, son implantation imposée, son coût prohibitif et les nuisances liées. Au contraire, Jean-Claude Gaudin explique le 10 mars 2008, à quelques jours du vote, sur les ondes de radio France Bleu Provence qu'on « ne peut pas revenir sur une usine quasiment construite ». Le discours du fait accompli tenu par le maire de la Ville de Marseille, notamment pour l'implantation d'une installation réputée nuisante, agace les autres communes de la communauté urbaine de Marseille, particulièrement les élus de Marignane, Carnoux ou Cassis⁴⁹. Lors de la répartition des postes de vice-présidence après l'élection de Caselli, les élus socialistes récupèrent la gestion des déchets et donc la gestion de l'incinérateur à Fos-sur-Mer, ce qui montre la sensibilité politique de ce sujet.

Cette politique du fait accompli a été de nombreuses fois utilisée par MPM pour justifier le centre de traitement multifilière à Fos-sur-Mer (avec la fermeture de la décharge d'Entressen) ou encore sa localisation (avec l'absence de foncier disponible sur le territoire de MPM). Outre qu'elles permettent de dégager la responsabilité de la communauté et présentant ses choix sous l'angle de la nécessité, ces justifications « par défaut » ont aussi pour conséquence de susciter la controverse, ou plutôt une série de controverses.

⁴⁹ Les élus de ces trois communes sont spécifiquement intervenus dans la presse. Ils ont en commun d'être des communes d'implantation de zones d'activités économiques tertiaires, industrielles et logistiques (par exemple, la ZAC Floride pour Marignane ou le site Lafarge à Cassis).

De la controverse géographique à la controverse technique

L'implantation du centre de traitement multifilière a suscité dès son origine une controverse sur son lieu d'implantation, variant au gré des différentes périodes et alternances électorales. Une autre controverse a également porté sur les choix techniques utilisés.

Un vieux serpent de mer « politique »

À la fin des années 1980, l'idée de l'implantation d'un premier incinérateur émerge à deux reprises à Marseille. L'emplacement retenu lors de la mandature de Robert Vigouroux (maire dissident du parti socialiste⁵⁰) se situe alors sur le périmètre de la Ville de Marseille. Les quartiers à l'est de Marseille sont choisis, puis le projet d'incinérateur disparaît des plans de construction de la zone d'activité de St Menet-la-Valentine (Marseille, 11^{ème} arrondissement, vallée de Penne sur l'Huveaune). En pleine campagne pour les élections municipales de juin 1995, l'adversaire politique du maire sortant est alors le centriste Jean-Claude Gaudin. Ce dernier doit trouver à se démarquer face au ralliement de Robert Vigouroux à Edouard Balladur et il choisit ainsi d'afficher son opposition au projet d'incinérateur, soutenant les riverains du site qui refusent le projet. Lors de la campagne, c'est un fidèle de Jean-Claude Gaudin qui porte l'étendard du refus de l'incinérateur, Robert Assante. Malgré une élection facilitée par le retrait de Robert Vigouroux de la compétition peu de temps avant le terme de la campagne, facilitée aussi par les divisions internes au PS, Jean-Claude Gaudin ne remporte la mairie de Marseille que de quelques centaines de voix. Sa majorité tient à une coalition tangible entre son propre camp (UDF) et le RPR Renaud Muselier.

La question de l'incinérateur reste lettres mortes quelques temps, mais l'emplacement à la Valentine n'est pas complètement écarté. Lors de la campagne pour les législatives de 1997, le candidat soutenu par Jean-Claude Gaudin (Guy Teissier) est alors mis en difficultés dans la circonscription du 11^{ème} arrondissement. Comme pour éviter un sujet d'affrontement, le maire de Marseille propose alors un deuxième emplacement sur un ancien site industriel d'Arkéma et de Metal Europe à réhabiliter, dans les quartiers nord de Marseille, aux Ayalades, vers l'Estaque. Les riverains s'opposent vivement à cette initiative.

« Au départ, l'opposition venait du comité d'intérêt de quartier, du milieu associatif qui, même, ne voulait pas faire venir de militants verts de peur de trop politiser le mouvement. Du côté des partis, au départ, le PCF était franchement sur la réserve. » (Élu écologiste, Marseille Provence Métropole, janvier 2010)

Le contexte électoral politise et s'empare de la question. Une fronde des élus des Verts du Parti communiste mais aussi du Front national fait finalement échouer ce deuxième choix de localisation. A ce moment là, on sent que le maire de Marseille abandonne l'idée de localiser l'incinérateur dans sa ville. Plus tard, lors d'une séance de conseil municipal en 2009, un élu du parti des Verts l'interrogera sur l'abandon, à la fin des années 1990, d'implanter l'incinérateur dans un quartier marseillais, ce à quoi Jean-Claude Gaudin répondra « parce que je voulais rester maire » (La Provence, 19 février 2009).

Lorsque le parti socialiste prend les rênes du conseil général des Bouches-du-Rhône en 1998, Jean-Noël Guérini (président socialiste) propose de réaliser un plan initial d'élimination des déchets, ainsi que le prévoit la nouvelle circulaire ministérielle d'avril 1998 – dite circulaire Voynet – sur les plans départementaux d'élimination des déchets. Bernard Granié, alors maire socialiste de Fos-sur-Mer, accepte de collaborer avec le conseil général et envisage un projet d'incinérateur sur la ZIP de Fos-sur-Mer. De son côté, l'adjoint à l'environnement de la Ville de Marseille (Robert Assante) s'empare de cette proposition conjointe et continue de dénoncer, dans des réunions d'habitants, le projet du « plus gros incinérateur de France » dont le budget (estimé à plus d'un milliard de francs à l'époque) et les pollutions potentielles (600 000 tonnes traitées) sont inacceptables (« Polémique autour de l'arrivée d'un incinérateur », *La Provence*, 4 juin 1999).

A ce moment, les élus du golfe de Fos-sur-Mer soutiennent le projet d'un site de retraitement des déchets destinés, notamment, à la communauté de communes de Marseille, mais demandent en contrepartie une démarche de diversification des méthodes de traitement (valorisation, lyophilisation, recyclage, etc.). En 1998, c'est pourtant une option « tout-incinération » qui est proposée. Plusieurs facteurs expliquent le

⁵⁰ Successeur contesté de Gaston Defferre après son décès inattendu, la gestion et les prises de position de Robert Vigouroux divise le parti socialiste. En 1995, quelques mois avant les élections municipales, il appelle au vote en faveur d'Edouard Balladur et se rallie au Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

brusque revirement de la Ville de Marseille vers une option de traitement uniquement par l'incinération, en particulier la fermeture de la décharge d'Entressen.

La seconde victoire aux élections municipales de 2001 de Jean Claude Gaudin met rapidement son équipe face à un problème juridique et politique qui, bien que vieux d'un siècle, devient prioritaire. Lors de son mandat précédent, la Ville de Marseille a demandé, en 1998, une autorisation de prorogation d'exploitation de la décharge à ciel ouvert la plus grande d'Europe, celle de St-Martin-de-Crau, dite décharge d'Entressen. Le préfet a pris un arrêté en ce sens, malgré les oppositions et les recours devant le tribunal administratif réalisés par les associations écologistes. L'arrêté prévoit toutefois la fermeture de la décharge pour 2002 (afin de respecter la transposition de la directive européenne de 1999 qui fixe à échéance de juillet 2002 la seule mise en décharge des déchets ultimes, et non pas du tout venant) et l'accélération du projet d'incinération. Mais la fermeture de la décharge d'Entressen est inéluctable et Jean-Claude Gaudin doit donc trouver une solution rapide pour les 1 200 tonnes/jour de déchets bruts (c'est-à-dire sans extraction de la part valorisable ou réduction du caractère polluant/dangereux) de Marseille. Plus encore, avec la création de la communauté urbaine de Marseille en juillet 2000, ce sont 18 communes qui transfèrent la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés » à l'administration intercommunale. L'augmentation en volume de la masse des déchets ménagers est conséquente puisque si la décharge d'Entressen enfouissait déjà environ 400 000 tonnes/an, il s'agit désormais de trouver une solution pour un volume annuel de 690 000 tonnes.

Dès 2002, la solution de l'incinération s'impose dans l'administration marseillaise et intercommunale, ainsi que dans les discours politiques. Le conflit éclat au grand jour lors de la révélation, dans le quotidien *La Marseillaise* (« Une convention de 50 ans entre le Port autonome de Marseille et Suez », *La Marseillaise*, 24 novembre 2002), de la signature d'un contrat de cinquante ans pour l'exploitation d'une surface de 250 000 m² par la société Suez Industrial Solution (leader mondial de la gestion des déchets) sur le domaine public maritime (cf. *infra*) du Grand Port Maritime (GPM) de Marseille/Fos-sur-Mer. Le contrat destine ces terrains à la réalisation d'activités industrielles liées à la production d'énergie thermique par valorisation des résidus urbains. Pour les représentants politiques du conseil général des Bouches du Rhône, les élus du golfe de Fos, les riverains et les associations, il s'agit clairement de l'octroi d'un espace dédié à la mise en œuvre d'un site d'incinération des déchets ménagers, signé unilatéralement entre le préfet et l'industriel. Il s'agit d'une partie du quai dans la zone du Caban sud – darse 2.

L'installation de l'incinérateur, à l'extérieur du territoire de la communauté urbaine, ne pouvait qu'engendrer un contentieux nourri. Le recours au juge nous enseigne que si le zonage est bien le procédé⁵¹ qui permet le contrôle et l'organisation de l'occupation des sols d'un territoire donné, grâce à la division de celui-ci en zones à l'intérieur desquelles l'utilisation du sol est soumise à une réglementation différente déterminant l'usage qui doit en être fait ou les activités qui peuvent y être exercées, il apparaît comme une forme de territorialisation de l'action publique. Pour le dire autrement, le zonage ne doit pas seulement être appréhendé sous l'angle juridique comme un outil d'orientation des politiques publiques locales, il est également un espace au sein duquel se réalise une régulation croisée entre collectivités disposant de la compétence en matière d'élaboration de documents d'urbanisme.

À partir de ce moment, la localisation et le choix de l'incinérateur destiné aux déchets de MPM, installé sur le territoire du Grand port de Marseille, à proximité directe (moins de 5 km) des premières habitations de la commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône et de Fos-sur-Mer, va susciter une liste de conflits interminable (cf. chapitre 3) reposant notamment sur des controverses techniques.

⁵¹. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'assemblée, a eu l'occasion d'intervenir sur la légalité de l'instauration du zonage (CE Ass. 23 février 1934, *Lainé*). Appelé à se prononcer sur la légalité du zonage, à la demande d'un habitant de Nogent-sur-Marne estimant que les conditions imposées dans la zone résidentielle dépassaient celles qui pouvaient être établies à la charge d'un propriétaire, le CE rejetait le recours et donnait au zonage un fondement juridique. L'arrêt du Conseil d'Etat est important en ce sens où il permet le développement de la planification urbaine selon les critères fonctionnalistes sur lesquels s'appuient les urbanismes de l'époque. Le juge administratif précise que les buts fondent le zonage mais en précisant que ces buts doivent être légitimes.

Des controverses techniques

En plus de dix ans de débat, de mobilisations, d'arguments contradictoires, l'exposé exhaustif des arguments scientifiques, économiques et sociaux, qui plaident en faveur de l'incinérateur, ou, au contraire, dénoncent la gabegie de son implantation, est pléthorique.

Le coût du chantier est estimé à 280 millions d'euros pour la construction et les trois années d'essais obligatoires avant sa mise en service. Après quoi, Marseille Provence Métropole versera 71 euros par tonne de déchets traités. L'incinérateur pourra traiter à terme 410 000 tonnes de déchets par an dont 300 000 par incinération et 110 000 par méthanisation, selon l'exploitant ÉVÉRÉ. Mais les volumes varient régulièrement, ainsi que le coût annuel prévisible. Depuis 2004, son estimation a évolué de 34 à 70 millions d'euros en coût d'exploitation par an pour le budget de la communauté urbaine⁵². La solution de traitement des déchets est dénoncée comme trop coûteuse pour une communauté urbaine fortement endettée⁵³. De plus, le coût de construction étant élevé, pour être rentabilisé, l'industriel n'a pas intérêt à diminuer le volume incinéré, ce qui ne l'incite pas à réduire les déchets à la source, surtout lorsque l'exploitant est rémunéré à la tonne.

Une grande partie des controverses scientifiques porte sur les questions de risques, pollutions et nuisances engendrés par le fonctionnement de l'incinérateur⁵⁴. Selon les défenseurs du projet, les industriels font de nombreux efforts pour améliorer leur *process* industriel et la principale source d'émission toxique est aujourd'hui le transport individuel automobile. L'argument révolte les opposants au projet d'incinérateur qui multiplient les références aux rapports et études qui mettent en avant les incidences sur la santé (augmentation des cancers, asthme et maladies respiratoires chez les jeunes enfants, irritations et allergies diverses, stérilité etc.) et sur l'environnement. Une étude mise en ligne le 27 mars 2008 sur l'incidence des cancers à proximité des usines d'incinération d'ordures ménagères pendant les années 1970 et 1980 par l'Institut de Veille sanitaire (IVS) conclut ainsi à « l'impact des rejets atmosphériques des incinérateurs d'ordures ménagères sur le risque de certains cancers entre 1990 et 1999 » (IVS, BEH 17 fév. 2009, n° 7-8, p. 57 et s. http://www.invs.sante.fr/beh/2009/07_08/beh_07_08_2009.pdf, consulté le 2 mai 2011).

Du côté de l'exploitant, l'installation prévue est équipée de système de filtre écologique (composé notamment d'écorce d'arbres, de fibres de coco...) des fumées pour garantir le respect des normes d'émission fixées par l'arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et co-incinération de déchets non dangereux. De plus, elle pourra valoriser à terme les déchets en production énergétique, par cogénération. L'exploitant invite même à revaloriser les résidus de combustion, c'est-à-dire les 67 000 tonnes de mâchefers, qui une fois refroidis et déferrailés, pourront être recyclés et utilisés dans les chantiers de voirie notamment. Selon les opposants, d'une part, l'incinération produit des centaines de polluants non contrôlés légalement qui se retrouvent dans les fumées et également dans les résidus solides et liquides. D'autre part, un gros doute persiste sur la toxicité des cendres, les réfioms, recueillies après brûlage, (20 à 25% du poids total des ordures incinérées), fortement chargées en métaux lourds et toxiques.

Certaines associations locales avaient pourtant porté devant le tribunal administratif de Marseille l'effet de dépassement de seuil induit par l'arrivée de l'incinérateur. Mais, le tribunal administratif de Marseille avait relevé un doute sérieux (exigé par l'article L. 521-1 du Code de Justice Administrative) résultant des rejets produits par l'installation qui aggraveront « (...) une situation caractérisée dans la zone de Fos-sur-Mer, ce qui est constant, par des taux d'émission de certains polluants excédant d'ores et déjà les seuils fixés par les décrets » (TA Marseille ord. 24 mai 2006, *Assoc. de défense et de protection du littoral du golfe de Fos-sur-Mer, SAN Ouest Provence et Assoc. Fare Sud*, req. n° 0602560, 0602661 et 0602824). En revanche, les demandes de suspension de la délibération de la communauté urbaine du 20 décembre 2003 approuvant le principe de délégation de service public comme mode de gestion de la future unité ont été rejetées par le juge administratif (TA de Marseille ord. 18 avril 2005, *Fédération d'action régionale pour l'environnement*, req. n° 0501865 et TA de Marseille 12 juillet 2005, *Association Fare Sud*, req. n°

⁵² Henry Michel, « Le projet d'incinérateur de Fos-sur-Mer refait surface », *Libération*, 21/02/2009, <http://www.liberation.fr/terre/0101320932-le-projet-d-incinerateur-de-fos-sur-mer-refait-surface>. Consulté le 21 mars 2011.

⁵³ Entre 2001 et 2007, l'endettement de MPM est passé de 228,5 millions d'euros à 1,077 milliard d'euros (*Les Échos*, 16 septembre 2008).

⁵⁴ Voir à ce sujet : QE JOAN du 18 sept. 2007, p. 5600 et Rép. Min. JOAN du 20 nov. 2007, p. 7280.

0404639).

Dans ces conditions de controverse technique, un nombre impressionnant de collectifs, associations, contre-experts privés et personnalités dites « qualifiées » ont participé au débat, soit en étant invité soit en s'invitant. Nous ne présenterons pas dans cette étude les formations de citoyens et d'experts qui sont intervenus dans le débat tant leur constitution est à elle-seule un sujet de recherche. Notons tout de même que l'on retrouve des « personnes qualifiées », telles que le Dr Halimi, Pr. Dominique Belpomme (cancérologue mondialement reconnu et expert auprès de la Commission européenne), Corinne Lepage ou encore Nicolas Hulot. La ville de Marseille a décidé de signer en février 2007 le pacte écologique de Nicolas Hulot. Accusée d'incohérence par les opposants au projet d'incinérateur, la communauté urbaine a souhaité rappeler qu'elle estimait que « Dans l'état actuel des connaissances, des recherches et des techniques pour le traitement des déchets, il n'existe pas de meilleure alternative à l'enfouissement que l'option retenue par Marseille Provence Métropole »⁵⁵. De son côté, Nicolas Hulot a fait profil bas après avoir été pris à parti par une soixantaine d'opposants locaux qui lui demandent de ne pas cautionner cette « mascarade médiatique » (Journal télévisé du 12-13, France 3 Provence Côte d'Azur, 15 février 2007).

Face aux conflits sur les effets santé/environnement et face au support apportés par de nombreux acteurs médiatiques, quelle position peut tenir la nouvelle équipe de Caselli à la tête de Marseille Provence Métropole ? Comme dans le cas nantais, la commande d'un audit semble présenter une solution d'objectivation à la situation. Réalisé à la demande de MPM à l'issue de l'élection de Caselli (délibération du conseil communautaire du 28 juin 2008), l'audit est censé donner des gages d'apaisement aux opposants. Le marché est remporté par un groupement de deux cabinets : le cabinet d'avocats De Castelnau (Paris) et G2C ingénierie. L'opposition a tenté de s'opposer à l'audit, demandant ce qu'il « va trouver de plus, alors que le projet a fait l'objet de 35 procédures judiciaires » selon Robert Assante, adjoint aux déchets et à l'environnement à la mairie de Marseille et vice-président de la commission déchets à la communauté urbaine. De son côté, le président de MPM déclare qu'il suivra les recommandations du rapport d'audit, si elles préconisent un arrêt du chantier. Mais les conclusions de l'audit, rendues en février 2009, ne vont pas jusque là, bien évidemment serait-on tenté de dire. L'audit met notamment en avant un argument financier imparable : la résiliation obligerait la communauté urbaine à payer près de 500 millions d'euros au constructeur. Afin de légitimer le choix de MPM, la synthèse de l'audit est largement diffusée ce qui démontre l'intérêt, en terme de communication politique, que représente cette analyse. Sur la base de cet audit, l'exécutif de Marseille Provence Métropole décide qu'un point de non-retour a été atteint et que le site sera mis en fonctionnement en 2010.

Outre les controverses techniques et géographique décrites ci-dessus, le centre de traitement multifilière met également en perspective une troisième catégorie de controverse : une controverse organique.

Les nombreux protagonistes de la controverse

Aujourd'hui, l'incinérateur de Fos est devenu un *cas d'école* de controverse, sujet d'examen à un des concours de la fonction publique territoriale ! Il est vrai que, pour bien des acteurs locaux, « L'incinérateur de Fos pollue les débats »⁵⁶. La régulation des acteurs publics et privés de Marseille Provence Métropole vacille et se recompose⁵⁷. Le débat sur l'implantation d'un incinérateur s'invite dans l'équilibre des rapports locaux, que ce soit entre État et collectivités locales, entre Marseille et les communes du golfe de Fos, et aussi au sein des communes de la communauté urbaine. On a pu croire que l'élection inattendue, à deux voix d'écart, d'Eugène Caselli contre le candidat Renaud Muselier trouvait une explication dans le vote de plusieurs maires affectés par le choix de localisation de cet équipement soutenu par J.-C. Gaudin. Qu'en est-il ? Qu'est-ce que les 10 années de luttes juridiques et politiques contre l'incinérateur sur la gouvernance de Marseille Provence Métropole depuis 1999 nous apprennent de la légitimité des politiques intercommunales en matière de développement économique et de gestion des déchets ? Une présentation successive des différentes étapes et des acteurs-clés de chacune entre elles aident à démêler la trajectoire de la controverse et le choix du lieu d'emplacement.

⁵⁵ Le 15 février, cette phrase est relayée par plusieurs articles issus de sites internet pour les professionnels de l'environnement (Actu-environnement) ou du bâtiment (Batiactu).

⁵⁶ Expression empruntée à Tobias Girard, doctorant à l'EHESS, LAIOS, lors de sa présentation « Pouvoirs, menaces et effets pervers : le cercle vicieux d'un conflit environnemental en zone industrielle », Journée d'étude *Catastrophe et risques : regards anthropologiques*, 3 avril 2008, EHESS, Paris.

⁵⁷ Bien qu'il soit très fréquemment fait référence à la presse locale, en tant qu'acteur essentiel du relai et du maintien en éveil des débats sur l'incinérateur, les médias ne seront pas traités à part entière.

Le rôle des gestionnaires dans l'installation de l'incinérateur

On désigne par « acteurs gestionnaires », d'une part le Grand Port Maritime de Marseille/Fos-sur-Mer en tant que gestionnaire du foncier maritime, et d'autre part le délégataire du service public en tant que gestionnaire de l'installation industrielle. Ces deux acteurs se défendent ardemment d'y avoir un parti pris au débat politique, mais pourtant leur position offre des zones d'ombre.

Le choix du site : le non-choix du Grand Port Maritime de Marseille/Fos-sur-Mer

Au début des années 2000, le Port Autonome de Marseille, devenant en 2008 le Grand Port Maritime de Marseille / Fos-sur-Mer⁵⁸, apparaît comme un acteur souverain. Dans notre cas, c'est son directeur qui signe la convention d'exploitation. Il semble que la réforme récente de son statut ouvre sa gestion à un panel de représentations plus grand d'acteurs⁵⁹. Les nouveaux Grands Ports Maritimes ne sont plus que des gestionnaires du foncier dont ils doivent assurer la rentabilité⁶⁰. Le projet stratégique du Grand Port Maritime, adopté en avril 2009, définit les modalités les grandes orientations en termes de développement économique et territorial. Pourtant, le choix de la localisation de l'incinérateur semble en contradiction avec la vocation des espaces bord à voie d'eau. Alors que son fonctionnement ne prévoit pas une utilisation fondamentale de l'accès à l'eau pour l'approvisionnement en ordures ménagères ou l'exportation des déchets ultimes, l'incinérateur occupe un espace normalement destiné à des installations pour lesquelles l'accès direct au transport fluvial est indispensable.

L'existence de l'incinérateur ne se fait pas non plus en pure perte pour le Grand Port Maritime qui récolte un revenu de la location des terrains, mais le choix de l'emplacement lui a été imposé. Il semblerait que les Grands Ports Maritimes aient perdu de leur indépendance d'action et soient davantage un cheval de Troie des décisions d'un exécutif très lié à l'administration centrale.

En décidant d'implanter un incinérateur sur les terrains de la zone industrielle du Grand Port Maritime, les élus locaux ne peuvent rien dire. Il s'agit du territoire de l'État ; ce n'est ni la commune de Fos-sur-Mer, ni celle de Port-Saint-Louis-du-Rhône. « *L'implanter ici, c'est comme utiliser un 49.3* » résumé la chef de service aménagement et développement durable, Grand Port Maritime (septembre 2009). Il apparaît de surcroît que les relations entre l'ancien directeur du Grand Port Maritime de Marseille, connu pour être un homme de gauche, et Jean-Claude Gaudin se sont détériorées suite à l'annonce dans la presse en août 2003 de la décision du Port autonome de Marseille de retirer sa déclaration d'intention d'aliéner, laissant la possibilité à la mairie de Fos de préempter le terrain, même si cette décision fut par la suite annulée par le tribunal administratif.

« Là, la commune de Fos avait un moyen légal d'intervenir sur la préemption. A partir de ce moment là, les acteurs du golfe ont eu le sentiment que l'État, le préfet, n'était pas partial. Le tribunal administratif non plus. On a senti que le jeu était biaisé. » (Directeur du service Urbanisme, Ville de Fos-sur-Mer, février 2011)

⁵⁸ Décret n°2008-1033 du 9 octobre 2008 instituant le Grand Port Maritime de Marseille, JO du 10 oct. 2008, p. 15563.

⁵⁹ Selon la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire (JO du 5 juillet 2008, p. 10817), si les ports autonomes étaient administrés par un conseil d'administration, le législateur a voulu améliorer la prise de décisions en le remplaçant, pour les grands ports maritimes, par un directoire placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance. En outre, un conseil de développement est créé auprès de chaque établissement. C'est un organe consultatif appelé à remplacer la commission permanente d'enquête qui existait dans les ports autonomes.

Le conseil d'administration du Grand Port Maritime est composé de 26 administrateurs alors que le conseil de surveillance comprend 17 membres dont 5 représentants de l'Etat, 4 représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements (dont au moins un représentant de la région et un représentant du département), 3 représentants du personnel de l'établissement, et 5 personnalités nommées par l'Etat (dont un représentant élu de chambre consulaire, et un représentant du monde économique). Voir également (Rézenthel 2008).

⁶⁰ Ils cessent d'exploiter les installations et outillages de manutention qui ont vocation à être cédés aux acteurs économiques privés. Le législateur a limité considérablement leur mission en ne leur permettant plus d'exploiter les outillages publics utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires, sauf à titre exceptionnel, si le projet stratégique de l'établissement le prévoit et après accord de l'autorité administrative compétente.

Concernant la localisation du site, le Grand Port Maritime n'a pas souhaité l'implantation de l'incinérateur sur son site actuel. Mais l'exploitant se défend d'être entré dans le choix de localisation.

« Le choix c'est Marseille-Provence-Métropole qui l'a fait à partir des critères suivants : c'est un centre industriel déjà constitué, c'est plus logique qu'en centre urbain tout de même. Pour nous, on profite de l'interaction avec les autres sociétés, on joue la complémentarité, notamment sur les échanges de flux énergétiques. Dans notre process, on produit du biogaz qu'on revend à EDF et des mâchefers pour le secteur du BTP. On apprécie aussi d'avoir des terrains avec de l'espace autour de l'enceinte pour prévoir des agrandissements. Enfin, de toute manière, le site était trouvé avant le lancement de l'appel d'offres. C'était une donnée de départ autour de laquelle on construisait notre offre » (Responsable communication et environnement, ÉVÉRÉ, février 2011).

L'installation de 18 hectares permet au complexe de bénéficier d'accès par voie ferrée. L'exploitant défend l'idée que 90% des déchets à traiter et 46% des produits sortants seront acheminés par le train⁶¹. Par contre, la voie d'eau n'est pas utilisée puisqu'aucun déchet n'arrive par la mer.

La complexité du contrat établi avec la société délégatrice de service public : véritable obstacle ou atout caché ?

Deux points doivent être explorés pour comprendre le rôle de l'exploitant dans le choix du site et les débats qui y sont liés : le choix de la délégation de service public (DSP) et le terme de multifilières.

En 2005, le contrat de DSP est revu et attribué l'exploitation à la société ÉVÉRÉ (Ensemble de valorisation énergétique de résidus), filiale d'Urbalaser-Valorga International SAS, créée à cette fin. Les opposants à l'incinérateur réussissent à contrecarrer et faire annuler la délibération du 13 mai 2005 qui confiait la construction et l'exploitation de l'incinérateur de déchets à la société ÉVÉRÉ, portant ainsi un coup d'arrêt au chantier. Dès lors, il a fallu le voter d'une nouvelle délibération. À la communauté urbaine de Marseille, les élus, gauche et droite confondues, ont voté en février 2009 une nouvelle DSP pour une durée de 23 ans (3 ans de construction et 20 ans d'exploitation) pour légaliser la poursuite de la construction. La majorité est écrasante : 157 conseillers communautaires pour, huit contre, sept abstentions. Le vote des élus intercommunaux de gauche, malgré l'opposition des élus socialistes et communistes du golfe de Fos, mais aussi des populations concernées, provoque une scission dans les rangs des partis de gauche entre les élus intercommunaux et ceux du golfe de Fos.

Alors que l'usine traite actuellement 410 000 tonnes de déchets, selon le responsable communication et environnement d'ÉVÉRÉ, le centre multifilière est dimensionné pour traiter jusqu'à 470 000 tonnes de déchets par an. Ensuite, la société délégatrice de service public est payée à la tonne de déchets brûlés. Certains articles de presse croient savoir que le process industriel ne produit les effets escomptés de haut rendement d'incinération que lorsque l'installation peut atteindre la température minimale obligatoire de 850°C, température qui ne peut être obtenue par la seule combustion des bio-déchets contenant beaucoup d'eau, mais aussi de ceux de type papiers, ou cartons. Ce besoin contredirait, d'une part, toute promotion des pratiques de tri et de recyclage, notamment l'augmentation du pourcentage de déchets recyclés⁶²

⁶¹ Selon le responsable communication et environnement d'EVERE, cela représente une réduction de 20 000 camions par an.

⁶² L'augmentation est prévue par la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement (JO du 5 août 2009, p. 13031). L'article 46 fixe des objectifs chiffrés. « Parallèlement, les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites avec pour objectif, afin de préserver les ressources et de prévenir les pollutions, une diminution de 15% d'ici à 2012. Dans cette perspective, les objectifs nationaux sont arrêtés de la façon suivante : a) Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années ; b) augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 35 % en 2012 et 45 % en 2015 de déchets ménagers et assimilés contre 24 % en 2004, ce taux étant porté à 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets banals des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques ».

Ces objectifs devront être intégrés par les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers.

On notera enfin que l'article 46 supprime pourtant les clauses de tonnages minimums dans tous les nouveaux contrats d'unités d'incinération et dans les contrats à renouveler concernant des unités d'incinération.

D'ailleurs, dans le renouvellement de la DSP, aucune clause n'oblige réellement le gestionnaire à développer la part de méthanisation⁶³ promis par le président de la communauté urbaine dans les années à venir. Le développement de la méthanisation est surtout important aux besoins de communication de d'ÉVÉRÉ autour du centre multifilière, en France et en Europe.



Photo 3 : Le centre de traitement multifilière, une innovation valorisée par le groupe URBASER⁶⁴

L'incinérateur traitera les ordures ménagères résiduelles de la collecte sélective, les refus de tri issus des centres de tri, la fraction fermentescible des ordures ménagères collectée sélectivement, des déchets d'activités commerciales et des boues résiduelles issues des stations d'épuration. Ce qui est présenté comme un complexe de traitement multi-filières composé d'une installation de méthanisation et d'un incinérateur s'avère être un simple incinérateur qui, par ailleurs, est étonnamment déjà quasiment au maximum de ses capacités de traitement.

Les services déconcentrés de l'État en droite ligne des décisions du maire Gaudin

Sous bien des aspects, le rôle du préfet de département a été fondamental dans l'imposition de l'incinérateur dans la ZIP de Fos-sur-Mer. D'abord, le préfet a accordé l'autorisation d'exploiter (art L. 512-1 du code de l'environnement) par arrêté du 12 janvier 2006 qui fut par ailleurs contestée devant le juge administratif (cf. ci-dessus). Ensuite, les services d'État sont largement présents dans le conseil de surveillance du GPM (voir note de bas de page n°58) où l'État représente ou nomme 10 représentants sur les 17 membres. Puis, la préfecture organise l'enquête publique entre septembre et octobre 2005⁶⁵. Les nombreuses contestations de la procédure d'enquête publique n'ont pas porté préjudice au projet. Le commissaire enquêteur a rejeté tous les arguments d'opposition.

⁶³ La méthanisation est un procédé biologique de dégradation de déchets qui, en absence d'oxygène, permet d'obtenir du compost, produit parallèlement du biogaz riche en méthane qui sera valorisé sous forme d'électricité et de chaleur.

⁶⁴ Source : *Un centre de tri, valorisation énergétique et méthanisation des déchets solides urbains à Marseille (France)*, Exclusive plant report, Urbaser, www.infoenviro.es, mai 2010.

⁶⁵ Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dite loi Bouchardeau. Ce texte est intégré au code de l'environnement.

« L'enquête publique ne modifie pas le projet contrairement au débat public (circulaire Bianco) qui peut considérablement influencer le projet » (Jean Gonnella, professeur de mathématiques à l'université Marseille-Provence, membre de l'association Fare-Sud, juin 2009)

Les liens entre l'ancien préfet de département, Christian Frémont, et l'actuel maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin, ne font pas de doute pour la presse et les acteurs locaux. Mais il semble que ce soit surtout l'animosité ouverte entre les élus de Fos et le Préfet Frémont qui ait freiné la prise en compte de l'opposition à l'incinérateur dans les décisions préfectorales. Le préfet, aujourd'hui directeur de cabinet du Président de la République, a même porté plainte pour diffamation contre les élus de Fos qui remettaient ouvertement en cause l'impartialité de l'État dans ce dossier. L'actuel préfet, Michel Sappin, entré en fonction en 2007, est aussi désigné comme le binôme du maire de Marseille. Il cumule les postes de Préfet de région Provence-Alpes-Côte d'Azur et préfet des Bouches-du-Rhône. Il déclare rapidement dans la presse qu'il soutiendra l'avancée de l'incinérateur. « Il y a continuité de l'État dans ce domaine où il y a urgence. On n'a pas le choix. J'aiderai ce projet à aboutir » (*La Provence*, 18 juillet 2007).

En outre, Jean-Claude Gaudin dispose de soutien dans les ministères. Dès décembre 2003, Roselyne Bachelot, alors ministre de l'Ecologie, prend publiquement position en faveur de l'incinérateur en le décrivant comme une installation moderne et couramment utilisée par la plupart des grands pôles urbains européens. Il s'agit davantage ici d'un soutien politique qui en légitimant l'incinération dans les politiques environnementales nationales, rend également légitime son inscription dans l'agenda local marseillais.

Les acteurs politiques locaux, un front de l'opposition à l'incinérateur

Les communes du golfe de Fos-sur-Mer en font un combat politique identitaire

Les élus des communes du golfe de Fos-sur-Mer et de l'Etang de Berre forment, depuis 2002, un front d'opposition farouche au projet d'incinérateur alors qu'un accord avait été esquissé précédemment. Deux élus portent sans relâche l'opposition dans l'espace public et médiatique.

Bernard Granié, actuel président socialiste du SANOP et maire de Fos avant 2008, est un personnage détonnant du paysage politique local. Exclu du PS en mars 2000, suite à son procès pour escroquerie et prise illégale d'intérêt dans l'achat d'un hôtel sur la commune de Fos-sur-Mer, Bernard Granié est réintégré en mai 2001. Il prend la tête du combat anti-incinérateur, allant jusqu'à favoriser le développement de la filiale Provence Recyclage qui gère la décharge d'Entressen. D'ailleurs, en janvier 2007, Bernard Granié s'apprête à se lancer dans les législatives au moment où il est mis en examen et placé en détention 52 jours aux Baumettes pour « corruption passive et trafic d'influence » dans le cadre de l'attribution d'un marché de traitement des déchets à Provence Recyclage. À cette époque, Eugène Caselli est premier secrétaire fédéral du PS dans les Bouches-du-Rhône. Il se tient à distance des luttes fratricides des élus locaux du golfe de Fos et de l'Etang de Berre. Pourtant, il prend soin de rattacher l'éviction de Bernard Granié à la question de l'incinérateur : « On peut constater que cette affaire tombe opportunément au moment où Bernard Granié lance sa campagne législative dans la 13^{ème} circonscription contre le député sortant, le communiste Michel Vaxès, et alors qu'il est le fer de lance de la contestation contre l'incinérateur de Marseille » (*Le Figaro*, 16 janvier 2007).

René Raimondi, actuel maire de Fos à la suite de Bernard Granié, se défend d'être son vassal. En tout cas, le tandem fonctionne : Bernard Granié est second adjoint à la ville de Fos et René Raimondi est premier vice-président de la SANOP. De plus en plus virulent, utilisant facilement la caricature et l'exagération, René Raimondi est le principal élu à s'opposer à l'incinérateur. Récemment, il est intervenu dans le rapport de force politique au sein de Marseille Provence Métropole en demandant la démission du PS pour Eugène Caselli, suite au démarrage des premiers tests d'incinération.

Notons que les discours des élus de Fos-Sur-Mer ne font pas état du gain financier pour leur commune de la perception de la taxe sur les déchets réceptionnés dans un incinérateur de déchets ménagers⁶⁶. Pourtant, la taxe est assise sur le tonnage⁶⁷. Le montant est actuellement de 1,5 euros la tonne. La commune de Fos pourra ainsi percevoir 615 000 euros chaque année. Le montant de la taxe est à relativiser par rapport aux recettes totales de la commune. En 2010, les recettes de la commune Fos-sur-

⁶⁶ Art. L. 2333-92 et s. du CGCT.

⁶⁷ Art. L. 2333-93 du CGCT.

Mer s'élevaient en 2010 à 47 750 436 € et en 2009 à 37 367 134 €⁶⁸. Il semble dès lors que l'argument financier, c'est-à-dire la répartition des richesses budgétaires, ne soit pas central dans l'opposition des acteurs municipaux du golfe de Fos.

Il semble que la lutte contre l'incinérateur soit le reflet d'un double combat identitaire, à la fois symbolique et institutionnel. En s'opposant à l'arrivée de l'incinérateur de déchet sur la zone du golfe de Fos, les élus entendent montrer qu'ils ne sont pas « la poubelle » de l'arrière pays marseillais.

« Dans les esprits, Fos est très loin de Marseille et le maire de Fos en a marre de jouer la réserve industrielle de Marseille. Lui aussi veut jouer la carte du tourisme... Il n'a plus qu'une partie de sa plage qui est accessible et il compte la garder » (Directeur, CYPRES (Centre d'information du public pour la prévention des risques majeurs et la protection de l'environnement), septembre 2009)

Les communes de Fos-sur-Mer et de Port-Saint-Louis-du-Rhône entendent également profiter des effets d'attractivité de l'ouverture maritime et de la proximité de la Camargue. Elles veulent développer l'économie de la connaissance (culture, patrimoine, services ...) et l'économie résidentielle (jusqu'à présent les retombées de la taxe professionnelle permettaient à ses communes d'exonérer leurs habitants d'une grande partie des impôts locaux).

La lutte contre l'incinérateur est aussi le reflet d'un combat institutionnel car il permet aux communes de la SANOP de donner un signal virulent de son opposition à la politique de Marseille Provence Métropole. En menant avec ardeur et détermination les batailles scientifiques et techniques, les élus affirment indirectement leurs divergences de projet de territoires, d'identité économique et sociale, mais surtout leur refus de participer à toute initiative de coopération intercommunale avec Marseille Provence Métropole.

Le soutien des conseils général et régional

Les exécutifs politiques socialistes des deux autres collectivités territoriales ont pris publiquement position contre le projet d'incinérateur, plus ou moins tardivement.

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers ou assimilés⁶⁹ (PDEDMA) a pour objet d'orienter et de coordonner l'ensemble des actions à mener, tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés en vue de la réalisation des objectifs (article L. 541-1 du Code de l'environnement). Avant 2004, c'est le préfet de département qui a la compétence pour réaliser le PDEDMA⁷⁰. Jean-Noël Guérini, président du conseil général des Bouches-du-Rhône depuis 1998, ne cherche pas tout de suite à se saisir de la compétence de réalisation du plan d'élimination des déchets, alors que la préfecture est entrain d'en réaliser une version plutôt favorable à l'incinération. C'est la mobilisation de personnalités locales engagées contre l'incinération qui entraîne l'annulation de l'arrêté préfectoral du 26 juin 1999 par le tribunal administratif de Marseille le 24 juin 2003⁷¹. Comme l'indique la synthèse du PDEDMA des Bouches-du-Rhône⁷², le conseil général a demandé l'attribution de la compétence en vue de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre du plan départemental par délibération du 24 octobre 2003. Depuis le 1^{er} décembre 2003, le département a décidé d'exercer cette compétence par délibération du 24 octobre 2003. Dès juin 2003, Jean-Noël Guérini -président du conseil général des Bouches-du-Rhône depuis 1998- explique son opposition à l'incinération dans le quotidien La Provence. Avec l'annulation de l'arrêté préfectoral du 26

⁶⁸ Les recettes de la commune Fos-sur-Mer s'élèvent à 37 367 134 € en 2009 et à 47 750 436 € en 2010 (« Budget : pas de hausse d'impôt ! pas de recours à l'emprunt ! », *Le Mag de Fos*, journal d'information municipale en ligne, consulté le 21 mars 2011).

⁶⁹ La responsable chargée de l'élaboration du plan départemental des déchets, au conseil général des Bouches-du-Rhône, n'a pas souhaité nous rencontrer.

⁷⁰ En effet, avant la loi du 13 août 2004, le préfet pouvait réaliser le plan d'élimination des déchets sauf si le conseil général demandait explicitement à ce que le plan soit élaboré à son initiative et sous sa responsabilité, tant pour son élaboration initiale que pour sa révision du plan, ce que fit pas Jean-Noël Guérini.

⁷¹ TA Marseille, 24 juin 2003, *M. Jean Reynaud, M. Jean Gonella, M. Pierre Virey c/ Préfet des Bouches du Rhône, plan départemental des Bouches du Rhône*, req. n° 996458.

⁷² Synthèse du plan départemental d'élimination des déchets et assimilés, Conseil Général des Bouches-du-Rhône, (non daté). Disponible sur le site de la Ville d'Istres : <http://www.istres.fr/uploads/media/Plan-dep-dechets-synthese-jan-2006.pdf> Consulté le 21 mars 2011.

juin 1999 approuvant le PDEDMA par le jugement du Tribunal administratif de Marseille le 24 juin 2003⁷³ qui a pour objet d'orienter et de coordonner l'ensemble des actions à mener, tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés en vue de la réalisation des objectifs (article L. 541-1 du code de l'environnement).

On notera que le second PDEDMA, adopté par délibération du conseil général du 30 janvier 2006 a été annulé le 2 décembre 2007 par le Tribunal administratif de Marseille. Le département a interjeté appel de cette décision le 22 novembre 2007 puis s'est désisté le 19 mai 2009. La chambre régionale des comptes a également produit un rapport d'observation sur le PDEDMA du département des Bouches-du-Rhône⁷⁴.

Michel Vauzelle, Président PS de la région Provence Alpes Cotes d'Azur (PACA) réaffirme régulièrement, depuis 2002, son opposition au projet d'incinérateur et son soutien corollaire aux élus du golfe de Fos. Sa prise de position engage relativement peu l'institution régionale qui n'est pas en tant que telle impliquée par des compétences croisées dans le financement ou la gestion. Néanmoins, son soutien aux élus socialistes phocéens est une pièce de plus dans la constitution d'une toile qui isole l'exécutif politique socialiste de MPM, notamment son dirigeant Eugène Caselli.

Dans l'histoire de l'incinérateur, c'est l'institution intercommunale qui semble la grande absente des débats. L'action politique de la communauté urbaine de Marseille est invisible mais participe à maintenir durant toute cette période l'emplacement. Alors que l'EPCI dispose des compétences de développement économique et de gestion des déchets ménagers, les débats qui s'y déroulent semblent sans grande conséquences, à l'image des prises de positions très médiatiques des différents acteurs (communes, Grand Port Maritime, conseil général, industriels). Si la communauté urbaine contribue à mettre en scène le débat, elle intervient finalement plus pour légitimer les choix effectués par d'autres acteurs publics que pour débattre ces choix ou en formuler de nouveaux : modifier par exemple le dispositif contractuel ou remettre en cause la localisation du centre de traitement. Cette absence d'un véritable portage politique de MPM explicite en partie les controverses présentées.

Ce deuxième chapitre fait apparaître quelques points communs entre les deux territoires dont certains sont pour le moins inattendus.

Premièrement, on voit dans les deux cas la tentative de l'EPCI de négocier la localisation et le procédé industriel directement avec l'exploitant et le préfet, en passant outre les communes. La tentative échoue complètement à Nantes (notamment pour la friche Soferti à Indre), mais fait preuve de plus de robustesse dans le cas de MPM, sans pour autant engendrer des transformations manifestes. Mais le portage politique de l'ICPE est assumé par Nantes Métropole, notamment certains services techniques, tandis que MPM subit l'équipement sans en assumer véritablement la charge.

Deuxièmement, c'est un même acteur « providentiel » qui permet de trouver dans les deux cas une issue aux refus des élus municipaux d'accueillir une ICPE : le Grand Port Maritime. Ces établissements publics portuaires apparaissent comme des espaces confortables, hors des domaines d'intervention municipale, facilitant la résolution des conflits politiques. Ces grands propriétaires et gestionnaires fonciers interviennent ainsi comme des « passeurs » dont les interventions apparaissent déterminantes pour la mise en œuvre des politiques publiques métropolitaines.

Enfin, la technique et le droit font dans les deux cas l'objet de mobilisations concurrentes. D'un côté, le *process* industriel est largement employé par les opposants associatifs au projet pour le remettre en cause. Mais ceci n'aboutit pas, du fait des efforts des principaux élus des institutions intercommunales qui n'hésitent pas à avoir elles aussi, de leur côté, recours à des experts (un

⁷³ TA Marseille, 24 juin 2003, *M. Jean Reynaud, M. Jean Gonella, M. Pierre Virey c/ Préfet des Bouches du Rhône, plan départemental des Bouches du Rhône*, req. n° 996458.

⁷⁴ Rapport d'observations définitives sur le plan départemental des déchets ménagers et assimilés du département des Bouches-du-Rhône, CRC de Provence Alpes Côte d'Azur, <http://www.ccomptes.fr/fr/CRC22/documents/ROD/PAR201029.pdf> consulté le 2 mai 2011.

bureau d'études à Nantes, l'association d'un bureau d'études et d'un cabinet d'avocats à Marseille) qui légitiment des décisions déjà prises.

Chapitre 3. Les nuisances neutralisées. Deux formes de la neutralisation politique dans l'EPCI

En fait de neutralisation des risques que présentent les ICPE, c'est à une neutralisation politique du portage administratif de ces projets qu'on assiste, selon des modalités différentes. La structure de coopération phocéenne fait face à un équipement dont les origines lui sont bien antérieures (cf. Chapitre 1), alors que l'équipement doit se couler à Nantes Métropole dans une organisation et une planification intercommunales, en particulier dans le schéma directeur de répartition des activités et des sites industriels. Ainsi, le portage administratif du dossier prend des formes différentes dans les deux cas.

La neutralisation *ex post* à NM

Lors du passage en communauté urbaine en 2001, il existe depuis plusieurs années un service de prévention et de gestion des risques à la fois opérationnel (équipe de la cellule anti-pollution existant depuis 1975) et administratif (voir supra). Le service souhaite établir une organisation collective de la prévention et de la gestion des crises. Parmi les différents projets qu'il porte (cartographie intercommunale des risques, unification du système d'appels d'urgence ou document commun d'information sur les risques majeurs), un projet n'a pas été réalisé : le schéma directeur de répartition des activités et des sites industriels (SDASI).

La régulation politique par la formulation technique des enjeux : le rôle du schéma directeur des activités et des sites industriels (SDASI)

Dès 2001, les services de Nantes Métropole vont doubler la construction d'un discours en faveur d'une réflexion intercommunale sur la répartition des sites industriels d'une démarche objectivation technique à travers un outil de planification cartographique.

Le directeur général des services urbains s'associe à la direction du développement économique pour expliquer au président de la communauté urbaine de Nantes les liens entre la maîtrise des risques industriels à l'échelle intercommunale et le développement économique. Les agents mettent en avant la nécessité de sécurité des populations, mais aussi le développement économique et urbain. Ils veulent amener les élus à questionner les conditions de maintien des entreprises industrielles, chimiques ou pharmaceutiques, tout en continuant une politique d'urbanisation de l'agglomération. Dans une note interne, les responsables administratifs soulignent que la prévention des risques ne doit pas se faire au détriment de la création d'emplois et du maintien des activités « à caractère stratégique ».

En février 2004, lors d'une délibération générale pour acter la conduite d'une action intercommunale de prévention et de gestion des risques, le SDASI est présenté parmi les autres projets (cartographie, alerte, information, etc.). Les élus communautaires signent la charte collective d'engagement ainsi qu'une convention individualisée entre l'EPCI et chaque commune.

*« On a fait voter aux maires de la communauté urbaine une délibération en 2004 sur la prévention et de gestion des risques, mais sur ce point il n'y avait pas grand-chose... C'était très général »
(Directeur, Mission risques et pollutions, Direction générale environnement et services urbains, Nantes Métropole, février 2009)*

L'acceptation politique de l'ensemble des projets par les élus communaux est dès lors considérée par les services comme actée, bien qu'elle n'est pas fait l'objet d'un vote spécifique (une des actions dans une charte) et qu'il s'agissait peut être davantage, pour les élus, d'un projet que du point de départ d'une démarche de planification. Mais tout de même, la validation politique a eu lieu, même de manière un peu discrète et effacée.

C'est alors la direction du développement économique qui prend la main sur le dossier de SDASI et fait avancer rapidement le cahier des charges. Les enjeux de ce schéma directeur sont résumés dans une note de juillet 2005 rédigée en collaboration entre le développement économique, la mission risques et les

services de l'urbanisme. Le projet de SDASI se décline principalement en trois axes : un état des lieux de la localisation des activités nuisantes (données 'risques'), de leur poids économique (données 'économique') et du recensement des sites d'accueil potentiels pour les activités à risques (données 'urbanisme').

Il s'agit donc d'abord de faire un état des lieux de la localisation des activités nuisantes et de leur poids économique. Piloté par la mission « risques » et la direction du développement économique, cet exercice s'appuie sur le constat que, selon eux, les élus connaissent souvent mal le fonctionnement des usines, de leurs procédés, de leur volume salarial, etc. Le premier objectif est d'actualiser les connaissances, en se dotant d'une même image du tissu industriel de l'agglomération⁷⁵. Le second objectif est de recenser les sites d'accueil potentiels, c'est-à-dire de dégager des espaces pouvant constituer des réserves foncières pour les activités industrielles. Porté par la direction de l'urbanisme, ce volet doit permettre de localiser et planifier les sites accueillant, ou pouvant accueillir, des activités réputées nuisantes. Mais la note évite soigneusement d'afficher tout principe d'une éventuelle planification : s'agit-il d'opérer une spécialisation territoriale, en ciblant les zones industrielles existantes pour les maintenir dans leur vocation ? S'agit-il au contraire de mieux répartir les zones industrielles parmi les communes ? Ou encore de favoriser une forme de mixité ou de mitage ? Sur ces points, les responsables administratifs, faute de portage politique, restent eux-mêmes dans l'expectative.

« Il ne faut pas renvoyer les activités à risques ailleurs, plus loin, parce que le développement durable c'est aussi garder les activités à nuisance sur nos propres territoires (...) Il y a une démarche en cours avec la direction du développement économique autour d'un schéma directeur et d'aménagement des sites industriels. Dans le cadre d'une réflexion globale sur les sites industriels de Nantes Métropole : qui sont-ils ? Quelle est leur production ? Où est-ce qu'ils s'agrandissent ? Quels sont leur atout et leur contrainte ? » (Ingénieur d'études, mission risques et pollutions, Direction Générale de l'environnement et des services urbains, Nantes Métropole, octobre 2006)

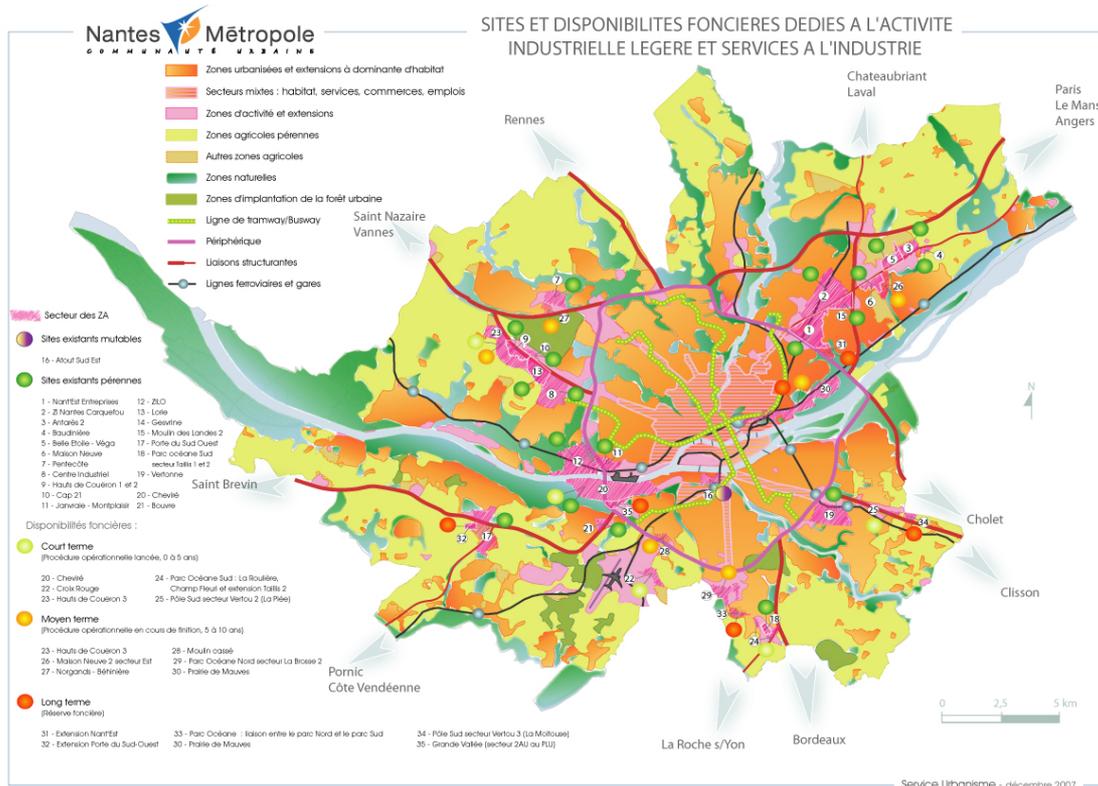
En mai 2006, la direction du développement et la mission risques et pollutions rédigent un appel d'offre afin de réaliser « un outil d'aide à la décision pour l'implantation et le maintien des activités industrielles dans l'agglomération nantaise. Cet outil nécessitera l'étude simultanée : 1) de l'offre foncière et plus particulièrement des sites d'activités à vocation industrielle existants ou à créer ; 2) des activités industrielles, et notamment des activités nuisantes et à risque. » (Avis de marché, annonce n 06-79474, 19 avril 2006). Le cabinet ID Conseils remporte le marché. Lorsque l'étude de recensement et de qualifications des sites industriels est réalisée, les recommandations du cabinet d'études sont transcrites dans une cartographie qui délimite des zones de « solutions foncières spécifiques » pour les projets industriels. En 2007, les potentialités d'espaces fonciers existants, disponibles et prospectifs sont détaillées en fonction des types d'activités : industrie légère, industrie lourde, zone logistique ou activités portuaires.

Le projet de SDASI a rapidement avancé et produit une cartographie des espaces de développement potentiel pour l'industrie. La personne chargée du suivi du SDASI au sein de la direction du développement économique explique que l'intervention par un cabinet externe a permis d'objectiver le travail, même s'il lui a fallu reprendre beaucoup de choses après. Selon cette personne, il reste un « travail de conviction » à faire en direction des élus.

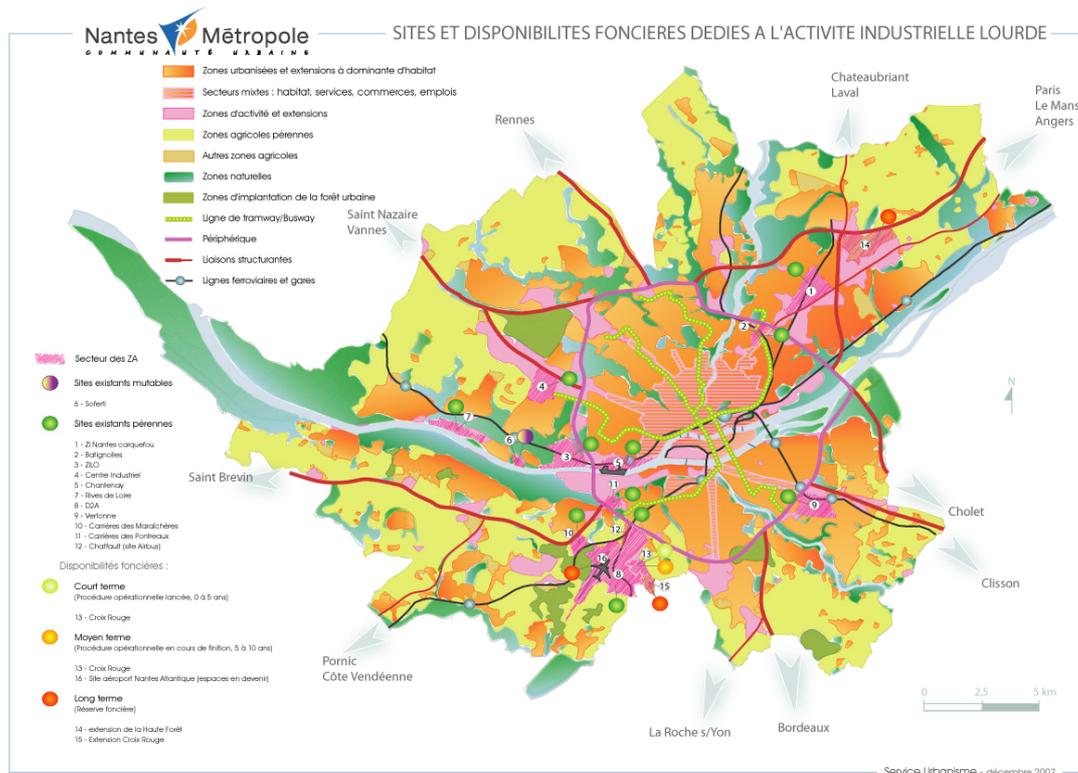
« Il y a des terrains qui pourraient être préemptés dans le secteur de Carquefou/Bouguenais mais les élus sont assez réticents (...) On voulait une démarche pédagogique qui nous permettait d'aller voir les élus pour les sensibiliser. Il y a toute une acceptabilité à faire (...) Il y a de l'éducation à l'industrie à faire, comme en proposant des visites d'usines. Aujourd'hui, il y a un débat politique qui est monopolisé par les associations et peu relayé par les élus. » (Chargé de mission, direction du développement économique, Nantes Métropole, février 2009)

⁷⁵ La note indique que cet état des lieux devra déboucher sur des mesures visant à réduire les nuisances et les risques existants ainsi que sur l'élaboration d'un cahier des charges lors de cession de terrain à des entreprises.

Première partie. Les activités nuisantes dans les communautés urbaines de Nantes et de Marseille



Carte 6 : carte des industries légères du SDASI



Carte 7 : carte des industries lourdes du SDASI

Les services de la communauté urbaine de Nantes produisent les éléments de langage sur la nécessaire solidarité de la démarche de planification industrielle. Il y a une véritable construction administrative de la justification économique et sociale, mais également des arguments politiques en faveur d'une action intercommunale de répartition des sites industriels, initiée à partir d'une validation politique très générale. En collaboration avec l'agence d'urbanisme, les agents publics tentent de consolider le discours normatif, mais peinent à donner au SDASI un contenu prescriptif et normatif :

« On fait passer des chartes de fonctionnement, de principes, mais au final, [le maire] accepte ou refuse le permis de construire. On n'impose pas à la commune, même pour la gouvernance de l'intercommunalité, ce n'est pas envisageable. On explique, on fait du lobby pour une idée, mais le maire décide » (directeur d'études et de projets, AURAN, octobre 2009)

La rhétorique administrative des services de développement économique, de prévention des risques et également de l'agence d'urbanisme, basée sur une logique de solidarité intercommunale est construite pour neutraliser les logiques municipalistes. Plutôt qu'un document qui oriente la localisation des zones industrielles intercommunales selon un certain nombre de principes communs, le document de planification devient rapidement un inventaire de ce qu'il n'est pas possible de faire (ne pas faire primer les logiques de développement communal).

La confrontation au cas de la localisation de l'usine de traitement des déchets métalliques

En juillet 2005, le comité de pilotage politique proposé pour le SDASI était composé *a minima* des élus au titre du développement économique (Charles Gautier, maire de St-Herblain), de l'urbanisme (Gilles Retière, maire de Rezé), de l'environnement (Ronan Dantec, adjoint au maire de Nantes au développement durable), et du projet des Rives de Loire (Françoise Verchère, maire de Bouguenais). Ce manque de pilote clairement identifié va d'ailleurs se retrouver par la suite, notamment dans l'étape de mise en œuvre. Cela n'empêche pas le SDASI d'être réalisé – mais non finalisé – sans qu'il constitue cependant une référence pour choisir l'emplacement de l'usine de traitement des déchets métalliques. À aucun moment le comité de pilotage ne désigne un emplacement. Le projet se trouve ainsi « baladé » sur l'agglomération, entre Bouguenais, Nantes, Rezé, Indre et St-Herblain. Aucun élu ne souhaite d'ailleurs porter le SDASI, de peur de se voir obligé d'assumer les coûts politiques de l'équipement, voire même d'accueillir sur sa commune l'implantation.

Depuis avril 2006, le SDASI reste bloqué dans les directions de l'urbanisme et du développement économique, eu égard aux enjeux de réorganisation interne. Quelques parcelles sont identifiées et validées sur la commune des Sorinières, mais l'équipe du SDASI constate qu'il est très difficile d'aller au-delà de la parcelle. Du coup, les services de l'urbanisme de la communauté urbaine doutent de la possibilité de passer dans une phase opérationnelle, c'est-à-dire à la préemption. Voilà bien l'illustration qu'il ne s'agit pas là d'un schéma directeur intercommunal. Le directeur de la mission risques et pollutions commente ce repli sur des logiques communales.

« Il y a des maires qui ne sont pas dans des stratégies communautaires. Ce qu'on a mis dans le SDASI, c'est la traduction du cahier des charges qu'on a faite ici. (...) Il faut que les communes qui reçoivent les industries doivent continuer à recevoir des contreparties. C'est gagnant-gagnant. À Saint-Herblain, d'un côté y'a les usines, de l'autre il y a le nouveau Zénith, c'est une mesure compensatoire » (Directeur de la mission risques et pollutions, Direction Générale à l'environnement et aux services urbains, Nantes Métropole, février 2009)

De fait, l'idée d'une répartition intercommunale des sites industriels n'est pas un gain ou une plus-value en soi pour les communes qui cherchent des retombées pour leurs communes, même si elles anticipent la création de richesse au niveau intercommunal.

Le document ne se définit plus par ses vertus anticipatrices et pacificatrices mais au contraire par une hypothétique « théorie du complot » ourdi par les intérêts industriels. L'outil devient encore plus disqualifié à l'approche des élections de mars 2008 par les élus qui le considèrent comme « le cheval de Troie » des futurs projets industriels dans l'EPCI. Alors même que le SDASI est opérationnel puisqu'il dispose d'une cartographie et d'axes stratégiques définis depuis 2006 dans l'agenda 21 de Nantes Métropole⁷⁶, il reste orphelin d'un élu qui le porterait politiquement. Plus généralement, le SDASI est

⁷⁶ L'Agenda 21 de Nantes Métropole est d'ailleurs, lui aussi, validé globalement, mais néanmoins politiquement par les élus dans son volet « industrie durable ».

perçu comme un outil de spécialisation et de maintien des fonctions territoriales des communes, tout particulièrement pour que les communes historiquement industrielles le reste.

La commune de Saint Herblain offre un exemple visible (ou particulièrement rendu visible par voie de presse) d'une stratégie où le maire tente de faire valoir au niveau intercommunal la stratégie qu'il a mise en place au niveau de sa commune : une stratégie d'exclusion des sites industriels au bénéfice d'un développement urbain. Sa volonté de jouer le jeu du SDASI ne vise donc pas à réfléchir (et promouvoir) une répartition harmonieuse et consensuelle des zones industrielles, mais plutôt à se positionner ouvertement dans l'intercommunalité nantaise comme une commune qui ne souhaite plus recevoir d'industries. Pour le dire autrement, là où le projet de SDASI était pensé par l'administration comme voué à planifier les zones d'accueil, il sert pour cet élu à affirmer les volontés d'exclusion des sites industriels. Il sert à rendre visible une hiérarchie implicite des élus entre les différentes spécificités des communes et permet donc à la commune de St-Herblain de rompre avec cette hiérarchisation. Ainsi, on peut comprendre que le projet de SDASI sert ici d'alibi à une démarche de désolidarisation intercommunale d'une commune. Cette hypothèse est d'autant plus vraisemblable que les relations politiques entre le sénateur-maire PS de Saint Herblain et la majorité socialiste dans l'agglomération sont particulièrement tendues. Alors que les deux derniers maires de Saint-Herblain sont devenus maires de Nantes et présidents de l'intercommunalité, Charles Gautier semble clairement « évincé » du poste de leadership socialiste local⁷⁷.

Pour maintenir une capacité d'accueil d'industries, l'EPCI propose un outil de planification des sites industriels potentiels. L'élaboration de cet outil est concomitante à la recherche de localisation pour l'usine de traitement des déchets métalliques. Confronté aux stratégies municipales de contournement des propositions de sites, l'outil de planification perd sa force d'expertise territoriale et de conviction technique. Plus encore, **au lieu d'être considéré comme un outil de répartition des zones industrielles neutralisant les logiques exclusivement municipales, les élus municipaux perçoivent le SDASI comme un outil de spécialisation des vocations territoriales des communes, voire d'accumulation des nuisances dans les communes déjà traditionnellement industrielles.** Pris dans cette optique, les communes dénoncent une intercommunalité qui produit et maintient une hiérarchie implicite entre les communes, tant d'un point de vue économique, culturel que politique. Dès lors, le projet de planification intercommunale de la localisation des sites industriels n'est pas porté politiquement, alors même qu'au final, le projet d'usine de traitement des déchets avait trouvé ses supports politiques dans le vice-président au développement durable, une fois le site du Grand Port Maritime sélectionné.

La neutralisation *ex ante* à MPM

Le cas de l'implantation du projet d'incinérateur de MPM à Fos-sur-Mer livre une image bien différente du cas nantais. Ce n'est pas une action publique qui échoue, mais c'est une neutralisation de l'action publique qui réussit. Dans cette perspective, MPM apparaît plus comme une machine politique au service de quelques communes plutôt que comme un outil de régulation politique des conflits et des différends. A défaut de régulation politique, c'est une autre forme de régulation qui s'est développée sur la base de nombreux recours juridictionnels et sur un montage contractuel complexe adossé à une qualification de l'assiette foncière très favorable à l'accueil du centre de traitement des déchets. Se dessine ainsi un projet urbain par défaut, c'est-à-dire la nécessité pour la Ville de Marseille et pour MPM d'exporter les nuisances loin du centre de ville en cours de transformation.

L'absence de régulation politique : réguler par le contentieux

Le contentieux plus qu'acharné, et pour le moins caricatural de la juridictionnalisation des rapports entre personnes publiques (le SANOP et la communauté urbaine de Marseille), via notamment l'institution préfectorale, mais également privées (EVERE et associations) interroge sur le rôle éminemment important droit comme outil de régulation aux côtés de celui du zonage dans la localisation des ICPE.

Sans être exhaustif, revenons plus précisément sur la bataille juridictionnelle que se sont livrés les acteurs impliqués dans la controverse. Pas moins de 35 décisions de justice ont été rendues entre 2005 et 2010 pour s'opposer ou au contraire pour permettre l'installation de l'incinérateur à Fos-sur-Mer. Néanmoins,

⁷⁷ « Evincé des sénatoriales, Charles Gautier se lâche », *Presse Océan*, 6/12/2010.

malgré un mouvement de bascule entre annulation et approbation des recours conduits -devant les tribunaux administratifs, en première instance ou en appel, ainsi que devant le Conseil d'État- par le SANOP et par les associations contre le projet d'incinérateur porté par le préfet, l'installation se profile peu à peu au cours des années. Les voies juridictionnelles utilisées sont : le recours à la justice administrative puis à la juridiction judiciaire, ainsi que le recours devant la commission européenne.

Le SANOP édicte une première délibération en date du 2 septembre 2005 pour approuver la modification n°2 du règlement du plan d'aménagement de la ZIP de la commune de Fos⁷⁸, en vue de créer un zonage particulier dénommé « Secteur de Caban » et d'y interdire l'implantation « d'incinérateur d'ordures ménagères »⁷⁹. Le préfet saisit le tribunal administratif afin de suspendre cette délibération ayant vocation à nuire à l'installation dudit équipement. La juridiction de première instance (TA ord., 4 oct. 2005, req. n° 0505840), puis la juridiction d'appel (CAA de Marseille ord., 15 déc. 2005, SANOP, req. n° 05MA02730) font droit à la requête du représentant de l'État dans le département, en suspendant la délibération du syndicat au motif de l'impossibilité de s'opposer, dans le document d'urbanisme, contre l'installation d'un équipement déterminé⁸⁰.

Afin de s'y opposer une seconde fois, le SANOP, par délibération du 16 janvier 2006, procède alors à une seconde modification du plan d'aménagement de la zone industrielle portuaire de Fos-sur-Mer en vue de créer un zonage particulier dénommé "Secteur du Caban" et d'« y interdire l'implantation "d'incinérateurs d'ordures ménagères" ». Le préfet saisit, en référé, la juridiction administrative. Le tribunal administratif, dans une ordonnance du 28 février 2006 (TA ord. 28 fév. 2006, req. n° 0600719), suspend la délibération du SANOP du 16 janvier 2006. Cependant, la Cour administrative d'appel (CAA de Marseille ord. 17 mai 2006, req. n°06MA00755), dans un deuxième temps, annule l'ordonnance de référé de la juridiction administrative de première instance et fait droit à la demande du SANOP. L'utilisation du pluriel dans le document permet au SANOP d'arriver à ses fins, car il ne s'agit plus de s'opposer à un incinérateur déterminé mais à tous ceux susceptibles de s'installer.

Décidé à aller au bout de la démarche de contestation et de blocage juridique, le SANOP saisit également la juridiction administrative. Il saisit en référé le tribunal administratif de Marseille dans l'espoir d'obtenir la suspension de l'arrêté du 20 mars 2006 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a autorisé la société ÉVÉRÉ à construire un centre de traitement multifilières de déchets ménagers avec valorisation énergétique à Fos-sur-Mer. Le tribunal administratif, le 16 juin 2006 rejette la demande du syndicat, ce que confirme le Conseil d'État en cassation (CE ord. 15 février 2007 req. n° 294852). Le syndicat, par une requête distincte, saisit le tribunal administratif en référé (TA ord. 6 juin 2006 n° 0603423-2) d'une demande de suspension de l'arrêté du 20 mars 2006 par lequel le préfet des Bouches-du-Rhône a accordé

⁷⁸. Sans difficulté, une autorité locale peut réaliser des adaptations de son plan local d'urbanisme (comme cela était le cas pour les POS), afin de permettre l'octroi du permis de construire nécessaire à l'implantation d'une installation classée soumise à autorisation. Cependant, il s'agit ici, en sens inverse, de modifier un document d'urbanisme afin de s'opposer à une installation. On notera que les plans d'aménagement de zone, approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000 disposent d'un régime identique à celui des PLU (art. L.311-7 du Code de l'urbanisme) : « (...) *Qu'il résulte de ces dispositions qu'il entre légalement dans la vocation des plans locaux d'urbanisme de fixer, pour le territoire qu'ils couvrent, des règles qui sont opposables à l'ouverture des installations classées ; que, toutefois, si l'interdiction de construction de telles installations peut être justifiée par des motifs d'urbanisme liés à la prévention de pollutions ou de nuisances de toute nature, elle ne saurait l'être par des motifs tendant à l'interdiction d'une opération déterminée* ».

⁷⁹ On notera que les plans d'aménagement de zone, approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000, disposent d'un régime identique à celui des PLU (art. L. 311-7 du Code de l'urbanisme). Ces « adaptations » peuvent se faire par deux procédures juridiques distinctes : soit par une modification, au sens de l'article L. 123-13 du Code de l'urbanisme, soit par une révision, si les conditions d'une modification ne se trouvent pas réunies, sous réserve, dans les deux cas, que la procédure ne soit pas constitutive d'un détournement de pouvoir. Une procédure annexe, la procédure de révision simplifiée, peut être mobilisée pour atteindre cet objectif. Le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer, à plusieurs reprises, sur ce genre de situation.

⁸⁰. Ainsi, pour le dire autrement, si l'interdiction de construction de telles installations peut être justifiée par des motifs d'urbanisme liés à la prévention de pollutions ou de nuisances de toute nature, « *elle ne saurait l'être par des motifs tendant à l'interdiction d'une opération déterminée* » (Deliancourt 2006, p. 668).

à la société ÉVÉRÉ un permis de construire pour un centre de traitement multifilières de déchets ménagers sur le territoire de la commune de Fos-sur-Mer. Mais la juridiction d'appel (CAA de Marseille ord. 21 juin 2007, req. n° 06MA01896) confirme le rejet de la juridiction de première instance.

Le SANOP prend également l'initiative de saisir la juridiction administrative par la voie du recours pour excès de pouvoir, tout en l'assortissant d'une demande de suspension, en référé, de la décision de la commission nationale du débat public (CNDP), qui a refusé d'organiser un débat public relatif au projet de création d'une unité de traitement des déchets ménagers. Les deux requêtes sont rejetées par le conseil d'État (CE ord. 17 mars 2005, req. n° 277768)⁸¹ considérant qu'aucun des critères⁸², notamment financier, n'étant atteint, ni pour sa saisine obligatoire, ni même pour sa saisine facultative. Le Conseil d'État estime que la commission « a qualifié à bon droit d'équipement industriel au sens du décret le projet litigieux » en prenant en compte uniquement le coût des bâtiments et infrastructures (90 millions d'euros) et non le coût total de l'opération, évalué à près de 300 millions d'euros et incluant notamment le coût des équipements de traitement des déchets.

La règle est particulièrement inadaptée aux incinérateurs de déchets, comme l'ont admis le commissaire enquêteur et la CNDP eu égard au coût important que représentent les équipements de traitement des déchets ménagers. Mais l'outil juridique n'est-il aussi un outil pour consolider un accord politique antérieur ?

Les acteurs publics ne souhaitent pas s'engager une nouvelle fois dans la procédure du débat public eu égard à l'expérience passée. Lors de la concertation sur le projet d'agrandissement du port à conteneurs sur le site méthanier de Fos, appelé « Fos 2XL », en 2002, le débat public tenu -entre avril et juin 2004- s'annonçait si tendu qu'il y avait eu une forme d'accord entre les élus de Fos et le vice président du CNDP (Georges Mercadal) qui avait conduit lui-même le débat : si le débat public passe, on estime que c'est un accord pour l'ensemble du schéma directeur de développement de toute la zone du golfe « Fos 2020 »⁸³.

Pour finir, le juge judiciaire est invité à participer au conflit de la construction de l'incinérateur. Dans le cadre du contentieux, une association et le SANOP avaient obtenu d'un juge civil des référés qu'il enjoigne au délégataire de service public de ne pas engager les travaux et qu'il ordonne une expertise sur la présence d'une espèce végétale protégée : le lys maritime. Le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence ordonne, le 2 août 2006, la suspension du chantier. L'ordonnance est cependant infirmée par la cour d'appel d'Aix-en-Provence, qui fait droit au déclinatoire de compétence du préfet. La Cour de cassation (Cass. 1ère civ. 17 oct. 2007, req. n° 06-21.054) confirme l'arrêt de la Cour d'appel⁸⁴. Il s'agit d'un bel exemple de la convocation d'un nouvel acteur « non-humain », selon l'expression de Bruno Latour, dans la controverse. Le lys maritime réussit à suspendre les travaux de construction en septembre 2006, sachant que chaque mois d'arrêt coûte 3 millions d'euros selon les avocats de la société ÉVÉRÉ.

⁸¹ « (...) qu'au vu du dossier transmis par la CUMPM en application du dernier alinéa du II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement, la Commission nationale du débat public, par décision du 1er décembre 2004, a rejeté comme irrecevables les saisines qui lui avaient été adressées, au motif que le coût prévisionnel des bâtiments et des infrastructures de l'unité de traitement envisagée était inférieur au seuil de 150 millions d'euros prévu par le décret du 22 octobre 2002, pris pour l'application de l'article L. 121-8 du code de l'environnement et fixant sur ce point le seuil au-delà duquel, pour les bâtiments industriels, la commission peut être saisie d'une demande d'ouverture du débat public sur le fondement du II de l'article L. 121-8 ».

⁸² La liste des critères est prévue à l'article R. 121-2 du code de l'environnement.

⁸³ « Le projet d'extension de la zone porte-conteneurs du Port de Fos, dit « Fos 2XL » (...) ne comporte qu'une incidence territoriale assez faible et serait réalisé intégralement sur des terrains appartenant au Port Autonome de Marseille, mais il est économiquement d'une très grande importance » (résumé du Bilan du débat public de Fos 2XL, établi par le Président de la commission nationale du débat public en juillet 2004).

⁸⁴ La première chambre civile approuve la Cour d'appel qui avait jugé « que la connaissance des questions qui étaient soumises au juge judiciaire des référés tendait nécessairement au contrôle, à l'annulation ou à la réformation des décisions prises par l'autorité administrative dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, de sorte que ce juge s'était substitué et avait fait échec au contrôle administratif mis en œuvre par les services compétents ainsi qu'à l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et que les demandes, qui ne relevaient pas, fût-ce pour partie, de la compétence de l'ordre judiciaire, relevaient de la compétence du juge administratif ».

Au niveau du droit communautaire, les opposants au centre de traitement s'appuient également sur la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE *Commission c/ France*, aff. C-60/01) pour ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que l'ensemble du parc des incinérateurs en France soit exploité en conformité avec les conditions de combustion et les exigences environnementales imposées par les directives communautaires.

Pour conclure que peut-on penser de cette situation contentieuse ? En premier lieu, les jugements et ordonnances de référé apparaissent favorables au syndicat. Il n'y a aucune raison pour que ces ordonnances de référés ne soient pas confirmées au fond. En second, bien qu'ils soient défavorables à la communauté urbaine, cette dernière s'obstine dans son choix de localisation. Ce n'est pas sans rappeler l'acharnement autour du stade Grimonprez-Jorris à Lille.

Au final, est-ce que le mandat intercommunal, eu égard au suffrage universel indirect permet, plus peut-être que le mandat municipal la production de contentieux ? Finalement, la responsabilité politique ne peut, par définition, produire ces effets régulateurs dans le cadre de l'institution intercommunale contrairement au cadre municipal. Un président d'EPCI se sentira plus libre par rapport à la population locale, de réaliser des recours au fond ou en référé, qu'un maire plus lié à la population municipale.

Un montage contractuel complaisant pour le centre multifilière

L'entrée par les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) permet d'étudier dans les détails, lorsqu'ils sont disponibles, le montage complexe, particulièrement original, puisque pas moins de quatre contrats ont été nécessaires : un bail à construction, une DSP, un crédit-bail immobilier, un contrat de promotion immobilière et une convention tripartite.

Parallèlement à la délégation de service public qui fut signée entre société ÉVÉRÉ et Marseille-Provence-Métropole, un bail à construction a également été conclu pour la même durée entre cette dernière et le Grand Port Maritime de Marseille propriétaire du foncier. Dans un premier temps (avant l'intervention du SANOP), la ville de Marseille souhaitait acheter le terrain d'assiette, mais le risque était que le département des Bouches du Rhône préempte le fond convoité⁸⁵. C'est bien un bail à construction qui fut conclu entre les deux établissements publics⁸⁶ suite à la délibération en date du 21 mars 2005. Le bail à construction (CCH, art. L. 251-1 et s.) et le BEA (CGCT, art. L. 1311-2 et s.) affichent quelques similitudes, mais le premier ne peut être conclu que sur un bien appartenant au domaine privé de la collectivité publique propriétaire (CAA de Marseille, 12 juin 2001, Société SOFIPARK, req. n° 98MA01137), contrairement au second qui peut l'être sur un bien appartenant au domaine public ou au domaine privé de la collectivité (CGCT, art. L 1311-2 al. 2).

Concernant le financement de l'installation, celle-ci repose sur un crédit-bail. Le crédit-bailleur (institutions bancaires) finance la construction des ouvrages édifiés dans le cadre du contrat de promotion immobilière à hauteur de 280 097 691 euros et loue lesdits à la société ÉVÉRÉ, crédit-preneur. Le contrat de promotion immobilière permet au crédit bailleur de livrer « clé en main » les ouvrages au crédit preneur.

Concernant la propriété des équipements, les ouvrages et leurs équipements sont la propriété exclusive du crédit-bailleur, maître d'ouvrage, pendant la durée du crédit-bail. Le crédit-bail est assorti d'une promesse unilatérale de vente portant sur les ouvrages. Le crédit-preneur ne pourra exercer l'option d'achat qu'à la date d'expiration du crédit-bail. A défaut de levée de l'option d'achat, la propriété des biens sera transférée automatiquement, gratuitement et directement dans le patrimoine de MPM.

Une cession du bail à construction est donc conclue le 21 mars 2005 entre la communauté urbaine de Marseille (cédant) et le délégataire Urbaser SA / Valorga International (cessionnaire) pour une durée de 70 ans du loyer annuel est de 199 800 euros hors droits, hors frais⁸⁷, alors qu'il avait été imaginé la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA). Le but de cette cession est de permettre au

⁸⁵. Entretien avec Jean Gonella, le 24 juin 2009.

⁸⁶. Selon l'audit d'expertise environnementale, technique, juridique et financière de la Délégation de Service Public relative à la conception, au financement, à la réalisation et à l'exploitation de l'unité de traitement de déchets multifilière de Fos-sur-Mer co-réalisé par le cabinet d'avocat De Castelnau et par G2C ingénierie, le terrain nu dispose d'une superficie de 180.000 m².

⁸⁷ Selon l'audit d'expertise environnementale.

cessionnaire (le délégataire) de disposer du terrain d'assiette pour réaliser et exploiter l'ensemble de traitement des déchets ménagers et assimilés.

Encadré 1 : synthèse du montage contractuel de l'incinérateur de Fos s/mer

Un crédit bail immobilier conclu entre un crédit-bailleur (banques) et un crédit preneur (communauté urbaine) ;

Un contrat de promotion immobilière conclu entre le crédit-bailleur et ÉVÉRÉ pour la réalisation des ouvrages ;

Un bail à construction conclu entre le grand port maritime et communauté urbaine ;

Une délégation de service public conclue entre la communauté urbaine et le délégataire : la société ÉVÉRÉ ;

Une cession du bail à construction conclue entre la communauté urbaine et le délégataire ;

Un engagement de rétrocession conclu par le délégataire au profit de la communauté urbaine.

Dans la mesure où le bail à construction cédé par la structure intercommunale au délégataire par le biais de l'acte de cession et que la délégation de service public a été conclue entre la communauté urbaine de Marseille et le délégataire pour une durée de 23 ans (3 ans pur la construction des ouvrages et 20 ans pour son exploitation), c'est-à-dire pour une durée très inférieure à celle du bail, un engagement de rétrocession⁸⁸ du bail à été conclu le 23 décembre 2005⁸⁹.

A l'issu du bail, le Grand Port Maritime deviendra propriétaire, sans indemnité, des ouvrages, constructions et installations réalisés par le preneur. Pour le dire autrement, le port aura la charge du coût de destruction de l'ouvrage qui ne sera plus adapté pour l'usage qui est le sien. Alors que le recours à ces deux baux (bail à construction et BEA) a traditionnellement pour objectif de procéder à la valorisation le patrimoine de la collectivité publique propriétaire, c'est bien l'inverse qui va se produire ici avec le coût résultant de la remise en état du site (destruction, dépollution...).

L'enjeu politique de la qualification domaniale

Toute la difficulté était donc de savoir si le terrain d'assiette du projet, qui ne supportait pas d'activité de service public et qui n'était pas ouvert à l'usage du public, était situé sur une emprise du domaine privé ou du domaine public du grand port maritime. La qualification domaniale d'un bien immobilier appartenant à une collectivité publique à des répercussions importantes sur l'application du droit notamment lors du recours aux contrats complexes. Selon que le bien appartienne au domaine public ou au domaine privé, le contrat complexe utilisé ne sera pas forcément le même.

La Cour administrative d'appel de Marseille, dans une importante ordonnance de référé du 21 juin 2007 (req. n° 06MA01896) suite à une requête présentée par le SANOP et par la commune de Fos-sur-Mer, a jugé que le terrain devait être classé dans le domaine privé du Grand Port Maritime. Le juge administratif d'appel a ainsi relevé que le terrain d'emprise du projet se situe à l'extérieur des limites administratives du port et au delà du domaine public maritime, et ne relève pas des missions de service public⁹⁰ attribuées au Grand Port Maritime de Marseille. En outre, l'état de friche industrielle du terrain, à la date de

⁸⁸ Le bail à construction qui a fait l'objet d'un acte de cession et d'un engagement de rétrocession par le biais de deux délibérations, celles-ci ont chacune fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part notamment de l'association FARE SUD.

⁸⁹ Par l'engagement de rétrocession, le délégataire s'est engagé à rétrocéder les droits et obligations résultant du bail à construction qui lui a été cédé à la communauté urbaine, à la date d'expiration normale ou anticipée de la délégation de service public.

⁹⁰ Article L. 111-1 ancien du code des ports maritimes.

délivrance du permis de construire, n'a par ailleurs fait l'objet d'aucun aménagement spécial en vue d'être affecté au service public portuaire comme l'impose la jurisprudence constante. Le juge prend également la peine de préciser, alors qu'il aurait pu se réfugier derrière la théorie de l'économie de moyens, que le principe de spécialité⁹¹ s'oppose à ce que la domanialité publique puisse être conférée à un terrain devant être affecté à un service public qui ne relève pas des missions de cet établissement public.

À ces arguments, il est possible d'en avancer d'autres qui contredisent l'interprétation du juge marseillais. Concernant le principe de spécialité évoqué par le juge, l'article L. 111-2 du code des ports maritime, en vigueur au moment des faits, dispose que le port « (...) peut être autorisé (...) à se charger de la création et de l'aménagement de zones industrielles portuaires ou à participer à une telle création ou à un tel aménagement ». N'aurait-il pas été possible de démontrer que l'installation du centre multifilière s'insère justement dans la création et l'aménagement d'une zone industrielle portuaire. En effet, le centre multifilière n'est nullement le seul équipement non directement lié à l'activité du Grand Port Maritime, d'autres entreprises louent également des terrains au port⁹². Outre cette ordonnance de référé, dans un arrêt du 20 novembre 2009 où la requête fut présentée par le SANOP, la même Cour administrative d'appel de Marseille (req. n° 07MA03601) confirme que le terrain d'assiette, appartenant au Grand Port Maritime, n'appartient pas à une dépendance du domaine public eu égard à l'absence d'affectation au service public portuaire à la date à laquelle le permis de construire a été délivré. En outre, le juge relève l'absence d'aménagements spéciaux étant donné que le terrain n'est pas desservi par la route et malgré la présence d'une voie ferrée qui passent pourtant à proximité.

Dans ces différentes jurisprudences, les juges n'ont pas pris la peine de faire référence à la théorie de l'accessoire⁹³ ni même à la théorie de la domanialité publique virtuelle.

Concernant la théorie de l'accessoire, plusieurs jurisprudences font référence à la proximité en estimant qu'il est possible de qualifier un bien comme appartenant au domaine public du fait de sa proximité par rapport à un autre bien dont l'appartenance au domaine public ne fait pas de doute. Ainsi par exemple, le Conseil d'État a estimé que des terrains du domaine de l'État situés à proximité du port de Saint-Tropez faisaient partie du domaine public (CE 17 déc. 2003, *Société Leader Racing*, req. n° 236827)⁹⁴. La proximité du terrain aurait pu être estimée suffisante par les juges pour le classer dans le domaine public⁹⁵.

⁹¹ Il peut être intéressant d'indiquer que l'article 1^{er} de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 (créant l'article L. 101-3 du code des ports maritime), abrogé par l'article 7 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010, disposait que « la gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté » est une des missions des grands ports maritimes. L'installation d'un incinérateur ne peut-elle être pas considérée comme un moyen, pour un grand port maritime, de valoriser son domaine ?

⁹² On notera que dans cet arrêt, le juge indique, ce qui est surprenant car cela n'a aucun effet sur la situation d'espèce, que les diverses entreprises installées à proximité sont titulaires d'acte d'occupation de droit privé.

⁹³ Cette théorie aurait consisté à démontrer que ces espaces inoccupés sont nécessaires à l'activité portuaire.

⁹⁴ Antérieurement, le Conseil d'État dans un arrêt du 8 mars 1993 *Villedieu* (Lebon tables 759, RDI 1993. 349, obs. J.-B. Auby ; JCP 1993.IV.1194) avait estimé qu'un terrain concédé à un particulier, et occupé par une station-service, est un élément du domaine public du port autonome de Papeete, dès lors qu'il « constitue l'un des éléments de l'organisation d'ensemble que forme le port autonome de Papeete (...) », il « (...) concourt dès lors, au même titre que les autres parties de ce port, à l'utilité générale qui a déterminé l'affectation de ce terrain à l'établissement public territorial du port autonome de Papeete ». En outre, le juge indique que « de par sa situation même à proximité de la zone portuaire, (...) elle a fait l'objet d'un aménagement spécial ».

⁹⁵ La référence à la proximité n'est pas propre aux équipements portuaires : concernant un garage utilisé par les usagers de la SNCF à proximité de la gare (CE 5 févr. 1965, *Sté lyonnaise de transports*, req. n° 119801, Lebon 76). Antérieurement, dans la célèbre jurisprudence *Société Le Béton* (CE, 19 oct. 1956, Lebon 375, RDP, 1957-316, concl. M. Long), le Conseil d'État avait considéré comme relevant du domaine public des terrains appartenant au port de Bonneuil-sur-Marne, et utilisés par des entreprises privées, dès lors que, même ainsi utilisés, ils concouraient au fonctionnement de l'ensemble du port. Force est de reconnaître que la solution possède une certaine parenté avec la théorie de l'accessoire.

Ce qui est en revanche beaucoup plus contestable est l'absence de prise en compte de la théorie de la domanialité publique virtuelle définie par un avis du Conseil d'État du 31 janvier 1995 (avis n° 356 960)⁹⁶. La théorie jurisprudentielle n'a pas été utilisée dans l'affaire de l'incinérateur de Marseille-Provence-Métropole alors même qu'elle s'appliquait à la date de la signature du contrat⁹⁷. L'objectif de cette procédure est d'offrir un statut protecteur à des biens dont on sait qu'ils intégreront tôt ou tard le domaine public.

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 27 mars 2008 (*Association départementale d'action contre l'incinération et les pollutions Adacip* ; req. n° 05MA00692), les terrains d'assiette de la ville de Nîmes vendus au SITOM Sud Gard destinés à accueillir un projet d'unité d'incinération et de valorisation énergétique des déchets ne sont pas classés dans le domaine public car outre l'absence d'aménagement spécial, la ville de Nîmes « (...) n'a entrepris aucune démarche ou d'opération particulière en vue de l'affectation au service public du traitement des eaux des parcelles constituant le terrain d'assiette du projet (...) »⁹⁸. Il s'agit bien ici de l'utilisation, par cette même administrative d'appel de Marseille, de l'application, *a contrario*, de la théorie de la domanialité publique. En outre, on a pu constater que dans des arrêts plus anciens, le juge administratif avait plutôt tendance à qualifier les biens immobiliers, propriétés des Grands Ports Maritimes, comme faisant partie de son domaine public⁹⁹. À l'inverse, de manière tout à fait lacunaire, le Conseil d'État a jugé en 1986¹⁰⁰ que des terrains appartenant à un port maritime autonome peuvent ne pas faire partie du domaine public de l'établissement public sans préciser clairement les raisons.

En conclusion, on aura compris que le juge administratif d'appel disposait de la possibilité de qualifier le terrain d'assiette du Grand Port de Marseille comme appartenant à son domaine public ce qui n'aurait pas permis la conclusion d'un bail à construction (contrairement à un BEA qui peut être conclu sur une assiette foncière appartenant au domaine public ou au domaine privé de la personne publique propriétaire)¹⁰¹. On rappellera que le juge n'est pas lié à l'intention commune des parties, en ce sens où il dispose de la faculté de requalifier le contrat. Le juge administratif disposait de la faculté de revenir sur la qualification domaniale du terrain d'assiette ce qui l'aurait contraint à requalifier le bail à construction en bail emphytéotique administratif comme il a déjà pu le faire. Des jurisprudences montrent que le juge administratif a eu l'occasion de requalifier un bail à construction¹⁰² en BEA dès lors que les critères sont

⁹⁶ « (...) L'appartenance d'un terrain nu qui est la propriété d'une personne publique au domaine public ne se concrétise que dans la mesure où ce terrain reçoit une affectation à l'usage direct du public ou à un service moyennant des aménagements spéciaux. Le fait de prévoir de façon certaine l'une ou l'autre de ces destinations implique cependant que le terrain est soumis dès ce moment aux principes de la domanialité publique ».

⁹⁷. On notera que l'entrée en vigueur du CG3P a remis en cause l'application de la théorie de la domanialité publique virtuelle.

⁹⁸. Dans un arrêt antérieur (CAA de Marseille 18 décembre 2006, *Association départementale d'action contre l'incinération et les pollutions (ADACIP)*, req. n° 04MA00692) concernant le même équipement le juge avait adopté le même raisonnement.

⁹⁹ Ainsi, dans un arrêt du 8 janvier 1997, sans plus de précision, un terrain et hangar propriétés du port autonome de Rouen ont été classés dans son domaine public (CE de 8 janvier 1997, *Association pour la défense des habitants des essarts et autres riverains*, req. n°163035 et 165123). Ici encore, il est également important d'indiquer que dans une jurisprudence du 29 décembre 1989, *Port autonome de Paris* (req. n° 89PA01653), la Cour administrative d'appel de Paris a qualifié un terrain situé dans la zone industrielle du port de Bonneuil-sur-Marne comme faisant partie de son domaine public, en précisant simplement que le bien était affecté à l'établissement public.

¹⁰⁰. « (...) Lesdits terrains, s'ils sont compris dans les emprises du port de Verdon, ne son pas pour autant inclus dans le domaine public portuaire ; qu'ainsi, ils font partie du domaine privé de l'Etat » : CE 11 avril 1986, *Ministre des transports c. Daney et autres*, req. n° 60.872 et s., Rec. 88, RFDA, 1987, p. 44, note Ph. Terneyre.

¹⁰¹. Le preneur, dans le cadre d'un BEA ou d'un bail à construction, est propriétaire de l'ouvrage qu'il réalise. La construction échappe, de toute évidence, à la domanialité publique pendant toute la durée du bail.

¹⁰². Dans un arrêt récent, la Cour de justice des Communautés européennes (29 oct. 2009, *Commission c/ Allemagne*, Aff. C-536/07) a requalifié un bail à construction, conclu par la ville de Cologne, en marché

réunis (CAA de Marseille, du 5 fév. 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, req. n° 97MA05293¹⁰³). Dans un arrêt du 12 juin 2001 *Société Sofipark* (req. n° 98MA01137), la Cour administrative d'appel de Marseille a requalifié un bail à construction en bail emphytéotique (rendant impossible sa conclusion sur le domaine public routier) par le biais de la domanialité publique virtuelle.

Comme le reconnaît l'audit mené par la communauté urbaine de Marseille, rendu en 2009 : « *le montage retenu en l'espèce peut également apparaître plus fragile que d'autres montages, notamment celui envisagé à l'origine (DSP sous la forme d'un bail emphytéotique administratif (BEA) avec convention d'exploitation non détachable du bail* »¹⁰⁴. Bien conscient de la fragilité juridique du montage contractuel, la communauté urbaine de Marseille n'a pourtant pas souhaité le remettre en cause.

Les parties ont préféré conclure un bail à construction plutôt qu'un BEA, alors même que ces contrats disposent de nombreuses ressemblances. Le recours au BEA aurait nécessairement impliqué que la communauté urbaine de Marseille soit propriétaire du terrain d'assiette car le Grand port de Marseille ne peut conclure de BEA. Or, en raison d'obstacles lors de l'acquisition du terrain la solution du BEA a été abandonnée, car le SANOP aurait pu préempter le terrain lors de la vente du Grand Port Maritime à la communauté urbaine de Marseille ce qui aurait eu pour conséquence fâcheuse de ruiner toute possibilité de réalisation d'un centre multifilière. La jurisprudence administrative joue pleinement un rôle de régulation sociale dans lors de l'implantation d'équipements emprunts de nuisances. Comme le reconnaît le rapport d'audit, le « *montage réalisé dans ce dossier est inédit. A notre connaissance, aucune autre réalisation de ce type n'a été réalisée par ce biais* ».

La qualification domaniale du terrain d'assiette (domaine public ou domaine privé) et le dispositif contractuel (Bail à construction ou BEA) sont au cœur du débat entre les partisans et les opposants à l'incinérateur. Si les matériaux juridiques ont particulièrement été mobilisés pour s'opposer ou pour contribuer à l'accueil du centre multifilière, ils constituent de bons révélateurs à la compréhension des jeux d'acteurs et des transformations sociétales.

Ce choix de localisation et l'exportation des nuisances qui en résulte peuvent éventuellement s'expliquer par la volonté des gouvernants locaux phocéens de développer un nouveau projet urbain.

Le choix de la localisation : une volonté d'exporter les nuisances

Comment expliquer que MPM n'ait finalement pas démenti l'acharnement municipal de la Ville de Marseille à maintenir l'installation dans les bassins Ouest du Grand Port ? Voici quelques éléments de réponse.

Le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise de 1969 avait déjà pour objectif de déplacer les activités portuaires vers le golfe de Fos en poursuivant une urbanisation des littoraux Ouest et Est de l'étang de Berre¹⁰⁵. L'État n'est pas resté à l'écart du processus de métropolisation. Il est d'ailleurs intervenu de différentes façons notamment par le biais d'une directive territoriale d'aménagement et puis également par le biais d'un « appel à coopération métropolitaine » en juin 2004. De différentes façons, l'État a cherché à enclencher la dynamique intercommunale. Les débats actuels sur des démarches inter-SCOT visant à dépasser l'inadaptation des périmètres des intercommunalités des Bouches-du-Rhône illustrent bien la place que l'État tente de jouer dans la gouvernance locale. Cependant, les démarches inter-SCOT n'aboutissent pas et les SCOT se heurtent toujours aux périmètres infranchissables des EPCI. Les notions de bassin d'emplois, de périmètre pertinent ou bien encore de territoire fonctionnel sont absentes des débats et ne permettent pas de faire évoluer ces schémas prospectifs.

public communautaire (note S. Braconnier, *Bail à construction et notion de marché public de travaux*, RDI, 2010. 149).

¹⁰³. « *Considérant qu'ainsi que le soutient le préfet, le contrat qualifié de bail à construction, conclu entre la ville de Nice et l'association Nice Lawn Z..., qui a pour effet de créer des droits réels au profit du preneur, peut être regardé comme ayant le caractère d'un bail emphytéotique, en application de l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 (...)* ».

¹⁰⁴ Le but de l'audit réalisé en 2008 est également de légitimer pleinement le recours au centre multifilière.

¹⁰⁵. Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, p. 52.

La mutation économique du territoire marseillais franchit une étape décisive en 1999. Cette année est importante pour Marseille dans le cadre de son repositionnement stratégique. Claude Valette a fait, avec l'agence d'urbanisme, un plan stratégique pour 2015 en s'appuyant notamment sur Euromed. En 1999 est célébré le 2600^{ème} anniversaire de Marseille, occasion de grandes fêtes populaires. Puis en 2013, Marseille va être capitale européenne de la culture après avoir été désignée en septembre 2008, face à Bordeaux, Lyon et Toulouse. Ce projet s'inscrit dans la lignée de la candidature marseillaise à l'organisation de la Coupe de l'Amérique (Douay 2009).

L'installation de l'incinérateur sur le territoire de la ville de Marseille aurait eu pour effet de maintenir l'image d'une ville industrielle dont Marseille cherche tant à se départir. La ville de Marseille souhaite développer une économie post-industrielle axée sur l'économie de services, notamment du tourisme, et de la connaissance.

« Marseille ne se sent pas être une ville portuaire. Elle se voit surtout comme une "grande surface maritime". Le déni d'existence du port suffit en soit : la Ville est spectatrice. Elle ne porte pas de stratégie globale pour faire venir des entreprises, comme les PME. L'objectif sur Marseille, ce sont les croisiéristes, les échanges avec la Corse. Mais cela ne correspond pas au bassin d'emploi de Marseille » (Chef de service environnement et aménagement des territoires, GPM Marseille).

A l'instar des métropoles européennes, les aménagements urbains en centre ville et principalement le tramway sont bien là pour accompagner la transformation de l'image de la ville en cherchant à développer l'économie résidentielle. Tel est par exemple le cas avenue de la République où les commerces ethniques laissent peu à peu la place à des commerces de services franchisés (banques ou boutiques de téléphonie mobile par exemple).

D'une manière générale, Marseille essaie donc de capitaliser sa place dans l'offre de services culturels, touristiques (croisière par exemple), événementiels ou festifs dans le cadre d'une stratégie économétrique.

On l'aura compris, l'installation de l'incinérateur sur le territoire marseillais aurait envoyé un mauvais signal aux investisseurs que la ville cherche tant à faire venir. La stratégie du développement ne pouvait être altérée par ce genre d'équipement à l'image plus que négative. Il faut toutefois pondérer nos propos en faisant référence à ces villes situées à proximité du territoire marseillais. Ainsi, la ville de Nice n'a pas hésité à installer un incinérateur sur son territoire (quartier de l'Ariane), ville dont l'essor économique est très lié au tourisme. Tel est également le cas pour la ville de Montpellier où l'incinérateur est situé en cœur de ville.

Les relations entre la Ville de Marseille et le port sont pour le moins assez compliquées. Le Grand Port Maritime développe une stratégie en termes d'accueil des entreprises sur ses emprises foncières disponibles, contraint très souvent par la volonté de l'État. Faut-il voir le Grand Port comme un concurrent à la stratégie d'accueil des entreprises des collectivités décentralisées ou les transformations des missions de cet établissement public ? Toujours est-il, l'impact considérable sur le territoire des décisions du Grand port Maritime se fait en l'absence de toute forme de démocratie locale. Outre la procédure du débat public qui existe déjà, pourraient pourquoi pas apparaître : l'élection au suffrage universel direct des administrateurs de l'établissement public ou le recours au référendum pour l'installation des équipements publics... Les nombreux recours juridictionnels sont, pour les acteurs publics et privés, un moyen incantatoire d'appeler à davantage de concertation et plus simplement à l'avènement de relations beaucoup plus solidaires dans le paysage administratif local français.

Si le droit est par définition un outil de régulation sociale, il peut à l'inverse cristalliser les tensions lorsque les enjeux se concentrent autour de l'installation d'une ICPE. Pour autant, il faut voir dans cet équipement un révélateur de la complexification croissante des montages contractuels. Ceux-ci, à l'instar du caractère prétorien du droit administratif, permettent aux gouvernements locaux de développer des stratégies de contournement des nombreuses difficultés extrinsèques et intrinsèques, apparues lors de la réalisation du centre multifilière : présence du lys maritime, volonté politique d'installer l'équipement à l'extérieur du périmètre de la communauté urbaine, endettement important des acteurs publics (ville et EPCI), risque de préemption en cas de cession du foncier, non recours à la procédure du débat public... Ce dépassement des difficultés, une par une, témoigne de l'existence d'une certaine forme d'engagement jusqu'au-boutiste de MPM conformément à la volonté initiale de la Ville de Marseille.

Sans avoir fait une véritable comparaison, la présente étude illustre l'importance de la connaissance du contexte et du jeu d'acteurs pour permettre la compréhension des politiques publiques locales. Finalement, au travers ces deux territoires, les gouvernements locaux appréhendent de manières différentes l'installation et la présence d'une IPCE sur le territoire.

Le schéma directeur de répartition des activités et des sites industriels (SDASI) nantais qui avait été conçu par l'EPCI comme un outil d'expertise cartographique objectivant les espaces propices à la répartition des sites industriels s'est finalement mué aux yeux des élus communaux en une expression d'un dictat communautaire. Ces derniers ont vu dans la production de cet outil un moyen pour l'intercommunalité de déséquilibrer encore un peu plus le territoire.

Dans le cas marseillais, la situation est bien différente car la communauté urbaine ne s'est pas engagée dans la planification ou la gestion des équipements industriels. La ville de Marseille a trouvé lors de la transformation de la communauté de communes en communauté urbaine une opportunité institutionnelle pour transférer la compétence et le dossier de l'incinérateur, tous les deux bien embarrassants. Si le projet d'équipement industriel a été transféré à l'échelle de l'EPCI, celui-ci ne remet pas en cause l'emplacement du centre de traitement à l'extérieur de son périmètre, symbolisant la difficulté pour l'intercommunalité à développer et assumer des stratégies, fussent-elles économiques, environnementales ou urbaines.

Les structures intercommunales jouent toutefois un rôle singulier en cristallisant les conflits sociaux, politiques et juridictionnels. Mais en même temps qu'elles sont désignées comme formellement responsables, ces structures clament leur irresponsabilité politique, en mettant ici en avant leur inaction, là le rôle d'acteurs externes, souvent étatiques. Les deux communautés permettent de jouer un rôle bien pratique de fusible politique salutaire pour les élus municipaux, tout en parvenant à diluer les effets de cette responsabilité.

La loi du 16 décembre 2010 *relative à la réforme des collectivités territoriales* n'a pas atteint l'objectif escompté en créant une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre : les métropoles. Si la métropole devait être, à l'origine une collectivité territoriale à statut particulier, les débats parlementaires ont profondément altéré la pertinence de cette nouvelle institution locale. Il est fort à parier que la métropole aura des difficultés à développer un véritable projet politique indépendamment de l'emprise que pourront toujours jouer les communes membres. L'autonomisation de la métropole, à l'instar de la communauté urbaine, et le développement d'une certaine forme de solidarité à une échelle « inter-communale » apparaissent donc compromis dans un futur proche.

DEUXIEME PARTIE. LES POLITIQUES DU LOGEMENT. QU'A SIGNIFIE « PRENDRE LA COMPETENCE HABITAT » POUR LES CU DE LILLE ET DE NANTES ? (1992-2010)

On a assisté ces dix dernières années, et depuis la *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* de juillet 1999 notamment, à une diffusion massive de l'intercommunalité sur le territoire national. Cette montée en puissance, au minimum quantitative et budgétaire, des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est accompagnée d'un élargissement de leur action dans le domaine des politiques de l'habitat. Dans de nombreuses agglomérations, ces derniers sont désormais considérés comme « chef de file » des politiques de l'habitat, depuis qu'ils sont délégués des « aides à la pierre »¹ et gèrent à ce titre la plupart des subventions d'Etat en matière de logement social (prêts bonifiés), de réhabilitation du parc privé (aides de l'ANAH) et d'accession sociale à la propriété (Prêt social location/accession notamment).

Si l'on ne peut que constater ce mouvement d'extension de leur champ d'intervention et d'accroissement de leur budget consacré à l'habitat, les évolutions concrètes de leur rôle ou de leurs relations avec les autres acteurs de du logement (Etat, Département, communes, bailleurs sociaux, promoteurs, associations...) sont moins bien connues, faute d'études empiriques sur la portée et les effets de ces changements. Pourtant, les modalités d'adoption puis d'exercice des compétences acquises en matière d'habitat, peut-être plus que d'autres compétences, semblent mettre à l'épreuve le fait intercommunal, et ce pour plusieurs raisons.

- Le logement fait figure depuis le 20^{ème} siècle de domaine réservé de l'Etat (encadrement législatif/programmation/financements) et des communes (construction/attribution/peuplement). Il a été l'un des vecteurs privilégié de l'affirmation du pouvoir communal d'abord (Bellanger 2008), de l'« Etat providence » ensuite (Desjardins 2008). Aussi, on peut s'interroger sur la manière dont les EPCI sont parvenus à prendre une place (et quelle place ?) dans des politiques de l'habitat, fortement structurées et investies par d'autres institutions. Dans quelle mesure les politiques intercommunales en la matière sont-elles d'ailleurs distinctes et autonomes de celles de l'Etat et des communes ?
- A maints égards, l'intervention des EPCI dans le domaine du logement met directement à l'épreuve leur capacité proclamée à conduire des politiques publiques planificatrices et/ou redistributives sur leur sol, dont on sait les nombreux obstacles qu'elles rencontrent (Desage et Guéranger 2011). Plus que d'autres compétences, la question du logement confronte en effet les structures intercommunales à leurs inégalités territoriales intrinsèques, aux écarts de développement urbain, de richesse et de pauvreté entre les communes qui les composent. Elle pose ainsi la question de leur capacité effective à les résorber, souvent revendiquée mais beaucoup plus rarement évaluée².
- Plus que d'autres secteurs d'action publique, les politiques de l'habitat semblent enfin être le réceptacle privilégié des tensions entre des objectifs d'« attractivité » des territoires (construire plus de logements adaptés aux nouveaux venus, aux « cadres » ou aux « classes créatives »³) et de « solidarité » (répartir mieux les logements et les populations « indésirables », assimilées à une « charge sociale »⁴ pour les communes).

De ces réflexions découle un triple questionnement de départ, qui correspond également à trois séquences chronologiques relativement distinctes pour les institutions étudiées (mise à l'agenda, prise de compétence formelle, condition d'exercice de la compétence et évaluation) :

¹ 2006 pour les deux agglomérations qui vont nous intéresser ici, nantaise et lilloise.

² Quand c'est le cas, les travaux de recherche disponibles soulignent plutôt le renforcement des écarts et de la ségrégation urbaine sous l'empire de l'intercommunalité (Estèbe 2008, Charmes 2010).

³ Pour reprendre le terme popularisé par le géographe et consultant américain Richard Florida.

⁴ Les Plans d'occupation du patrimoine social créés par la loi Besson parlent ainsi de « répartition de la charge sociale ».

- Comment d'abord expliquer la montée en puissance des intercommunalités dans un domaine d'action, les politiques de l'habitat, qui était jusqu'alors largement préempté par d'autres institutions et leur semblait « interdit » ?
- Le développement indéniable des ressources et des moyens consacrés aux politiques du logement dans les deux CU étudiées s'est-il accompagné d'une affirmation de leur rôle dans la programmation, dans la répartition spatiale du logement, dans la résorption des déséquilibres socio-spatiaux de leur territoire ?
- Dans quelle mesure les politiques intercommunales du logement permettent-elles d'aborder la question de la « solidarité intercommunale », entendue ici comme la capacité des EPCI à identifier des inégalités intra-communautaires et à les résorber en répartissant/redistribuant la richesse et la pauvreté sur leur territoire, c'est-à-dire notamment entre les communes qui les composent ?

Autrement dit, **qu'a signifié pour les deux EPCI concernés « prendre la compétence habitat »** ?⁵

Le choix de travailler simultanément sur deux structures intercommunales (les CU de Nantes et de Lille) nous a conduit à observer des convergences dans les processus à l'œuvre mais également des singularités dans le rythme et dans la forme de cette prise de compétence. Il s'est agi, dès lors, d'identifier un certain nombre de variables (exogènes et endogènes) susceptibles d'expliquer tant les similitudes que les différences constatées. C'est ce à quoi nous nous sommes attelés. Avant d'entrer dans le vif du sujet, certains éléments du contexte, national puis local, méritent d'être rappelés.

Un contexte législatif et réglementaire en évolution constante

L'une des caractéristiques des politiques de l'habitat est probablement leur grande instabilité législative et réglementaire ces vingt dernières années. Tant au niveau national que local, il semble désormais décisif pour les gouvernants d'afficher leur « volontarisme » en la matière. Ces derniers multiplient des réformes successives qui rivalisent d'ambition (au moins dans les termes, il suffit de se reporter à l'intitulé des lois ci-dessous) et réactivent cycliquement les espoirs d'une mainmise des pouvoirs publics sur des phénomènes complexes. On pourrait ainsi comparer le champ du logement à celui de la lutte contre la délinquance et de la « sécurité », tant l'activisme parlementaire et gouvernemental ces dix dernières années a produit une multitude de lois et de décrets, se succédant parfois les uns aux autres avant même d'être complètement entrés en vigueur.

S'il est impossible de revenir ici sur l'ensemble des textes qui affectent les politiques locales de l'habitat depuis le début des années 1990, date à laquelle nous avons décidé de commencer notre enquête puisqu'elle correspond à l'affirmation de la coopération intercommunale nantaise, on peut néanmoins égrener quelques-uns des jalons législatifs en la matière (voir l'encadré ci-dessous), et constater la fréquence de plus en plus rapprochée des réformes et la place croissante dévolue aux institutions intercommunales dans les textes.

A l'issue de cette inventaire non exhaustif, on constate combien le contexte de « crise du logement » depuis les années 2000⁶ a accéléré le rythme des réformes, produisant une **instabilité des règles** qui n'est pas sans effets sur les acteurs locaux. Cet écheveau législatif dessine en effet un « cadre juridique extraordinairement complexe », pour reprendre les mots d'un spécialiste du domaine (Jean-Claude Le Driant, in *Intercommunalités*, revue publiée par l'ADCF, n°133, avril 2009). A tel point que, selon cet auteur toujours, « le secteur de l'habitat est devenu en quelques années l'apanage de spécialistes de plus en plus sectoriels et de moins en moins capables de mettre en relation l'ensemble des composantes du système, du national et du local, des HLM au parc privé, du social à l'urbanisme, de l'urgence au long terme. A force d'ajustements à la marge, de modifications partielles et de patches divers corrigeant les erreurs supposées des textes à peine entrés en vigueur, les lois de ces dernières années, en refusant toute réforme franche et durable rendent pratiquement invisibles leurs avancées réelles » (p.12).

⁵ Je m'inspire ici assez librement de l'article et de la réflexion très stimulante de Emmanuel Henry sur la mise à l'agenda et le cadrage du problème de l'amiante. Voir notamment (Henry 2004).

⁶ Qui recouvre de multiples dimensions largement imbriquées : situations de « mal logement », forte hausse des prix de l'immobilier privé, faible rotation dans le parc social et écart croissant entre l'offre et la demande...

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

Encadré 2 : Chronologie sélective des principales lois affectant les politiques locales de l'habitat, depuis la décentralisation

<p>Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite « loi Defferre » qui crée notamment les Programmes locaux de l'habitat (PLH)⁷.</p> <p>Loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement, dite « loi Besson ». Sont notamment créés les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif.</p> <p>Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, dite loi LOV, visant un objectif de mixité sociale et imposant à toutes les communes d'une agglomération de plus de 200 000 habitants d'avoir au moins 20 % de logements sociaux.</p> <p>Loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, qui vise notamment à faciliter l'acquisition des logements sociaux par leurs occupants et à créer un plan départemental pour l'hébergement d'urgence, associant le préfet et les autorités locales.</p> <p>Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi comporte un important volet « logement » qui s'articule autour de plusieurs thèmes : le renforcement du droit au logement, l'accroissement de l'offre de logement social, la réforme des attributions de logements sociaux, la prévention des exclusions et l'amélioration des conditions de vie dans l'habitat.</p> <p>Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « loi SRU ». Cette loi associe trois grands volets portant sur l'urbanisme, les déplacements et l'habitat, afin de lutter contre l'étalement urbain, favoriser le renouvellement urbain, la mixité sociale et promouvoir des modes de transports alternatifs. L'art. 55 prescrit la réalisation de 20% de logements sociaux minimum dans les communes d'au moins 3500 habitants, et assortit cette obligation de pénalités par logements manquants. Elles incitent également les communes à se regrouper dans des EPCI afin de mutualiser leur taux de logements sociaux et les pénalités. Les documents d'urbanisme locaux se voient significativement transformés (création des SCOT et des PLU), avec pour objectif le renforcement de la régulation intercommunale.</p> <p>Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003. L'Agence nationale de rénovation urbaine est créée. L'objectif de la loi à l'échéance du PNRU : démolir 200 000 logements, en réhabiliter 200 000 et en construire 200 000. S'ils sont associés à la politique de rénovation urbaine, les EPCI restent cependant au second plan par rapport aux communes.</p> <p>Loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Elle offre notamment la possibilité aux CU de devenir délégataire des aides à la pierre de l'Etat après la signature d'une convention. Cette possibilité est offerte aux seuls EPCI détenant la compétence « équilibre social de l'habitat » et ayant élaboré un PLH.</p> <p>Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « loi ENL ». Cette loi vise à répondre à la crise du logement en incitant les propriétaires à louer les biens vacants, en renforçant les mécanismes pour l'accession sociale à la propriété, en permettant aux communes et aux intercommunalités de créer des servitudes nouvelles dans le PLU plus favorables à la construction de logements locatifs sociaux.</p> <p>Loi de mars 2007 instaurant le Droit au logement opposable (DALO). Cette loi mise à l'agenda parlementaire à la suite de mobilisations inédites autour de la situation des mal logés, créé de nouvelles possibilités de recours pour les ménages mal logés et de nouvelles obligations à l'égard de ces ménages pour la puissance publique.</p> <p>Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement, dite « loi MOLLE » ou « loi Boutin ». Cette dernière loi importante en date entend donner une opérationnalité plus grande au Programme local de l'habitat, qui doit désormais s'imposer aux PLU à l'échelle intercommunale. Le contenu des PLH est quant à lui précisé, notamment dans leur déclinaison communale. Chaque PLH doit comprendre un programme d'action détaillé portant sur le nombre et le type de logements à réaliser, se déclinant par commune. La dimension « planificatrice » et opposable du PLH se trouve ainsi renforcée ainsi que sa dimension intercommunale. Il devient l'outil principal de diagnostic, d'orientation et de programmation en matière d'habitat au niveau local.</p>

Ce mouvement réformateur s'accompagne par ailleurs, et comme nous le verrons ensuite, d'une tendance à la décentralisation équivoque. Si ces textes tendent à renforcer le poids des autorités locales, et notamment intercommunales, dans le financement et la programmation du logement, plusieurs éléments continuent d'en faire une compétence largement partagée. Le Programme national de rénovation urbaine et la création de l'ANRU sont des illustrations emblématiques du caractère équivoque de ce processus, laissant à un Etat reconfiguré des ressources fortes de « gouvernement à distance » (Epstein 2007) des objectifs locaux. L'application de la loi DALO plus récemment a contribué également à réintroduire dans le jeu les acteurs étatiques, en particulier les préfets, assistés des nouvelles directions départementales des Territoires et de la mer (DDTM) ou de la Cohésion sociale (DDCS), dans la gestion de leurs contingents réservataires à destination des ménages les plus modestes. On reviendra plus loin sur les effets de ce réinvestissement sur les élus locaux eux-mêmes.

⁷ L'article 78 de la loi précise de manière relativement floue et ouverte : « Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées ».

De même, les communes continuent de garder de nombreuses compétences, en matière d'urbanisme (l'attribution des permis de construire notamment), d'accompagnement social ou d'attribution des logements qui, au-delà même de la tendance à la réappropriation informelle des compétences communautaires par les maires (Desage et Guéranger 2011), continuent à en faire des interlocuteurs incontournables, voire centraux pour les structures intercommunales.

Nantes et Lille : deux agglomérations dont les dynamiques socio-démographiques divergent...

Avant de détailler ces différences de tendance, revenons d'abord sur ce qui rend ces deux territoires de notre étude comparables :

- la **taille** d'abord : 580 000 habitants pour Nantes métropole (NM) en 2007 (8^{ème} agglomération française), pour une superficie de 523km² ; 1 106 000 habitants pour Lille Métropole (4^{ème} agglomération française), pour une superficie de 611km². Ces deux agglomérations font office de capitales régionales incontestées.
- le **statut institutionnel** de leurs intercommunalités ensuite. Les agglomérations lilloises et nantaises font partie des 16 Communautés urbaines (CU) de France, forme d'intercommunalité considérée comme la plus intégrée sur le plan des compétences obligatoires et de la fiscalité. Ceci, même si Lille fait partie des premières CU créées par la loi de décembre 1966 et Nantes des dernières, créées suite à la loi Chevènement de juillet 1999. La CU remplace ici un District réunissant 20 communes en 1992, structure intercommunale assez largement intégrée sur le plan fiscal et des politiques publiques mais faiblement pourvu en compétences sur l'habitat, comme nous le verrons ensuite.
- le **fonctionnement politique de leur EPCI** enfin. Si ces deux territoires sont dominés électoralement par le Parti socialiste, cette domination étant plus nette pour l'agglomération nantaise, le gouvernement des deux CU se caractérise d'abord par une gestion au « consensus », associant les principales formations de gauche et de droite⁸.

Passés ces points communs, ce sont surtout les **contrastes socio-démographiques** qui frappent l'observateur et ont justifié le choix de ces deux terrains, suffisamment dissemblables pour que la comparaison des dynamiques à l'œuvre en matière de politiques de l'habitat soit *a priori* heuristique.

1/ Des différences dans la **morphologie urbaine** d'abord. Le **nombre de communes qui composent ces deux ensembles intercommunaux est très inégal** : 24 communes pour NM, 85 pour LMCU, ce qui implique des communes d'une superficie moyenne inférieure pour LMCU et un poids de la ville centre beaucoup plus faible : la ville de Lille compte environ pour 20% de la population de LMCU contre presque 50% pour la ville de Nantes dans NM. Cette dernière différence, associée au caractère plus récent de NM, explique la place prééminente d'anciens fonctionnaires de la ville de Nantes dans le service intercommunal de l'habitat créé au début des années 2000, à la différence de la situation lilloise où les recrutements furent plus diversifiés et moins largement issus de la ville centre.

La structure urbaine lilloise, produit de la croissance industrielle de l'agglomération depuis le 19^{ème} siècle, est ainsi très largement **multipolaire**, avec plusieurs villes très peuplées comme Roubaix (95 000 habitants), Tourcoing (93000) ou encore la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq (62 000 habitants), mais aussi un ensemble de communes moyennes relativement peuplées (entre 10 000 et 40 000 habitants) et de petites communes périurbaines ou semi-rurales (250 habitants pour la plus petite d'entre elles). Le tissu urbain de LMCU frappe ainsi par son hétérogénéité puisque tous les types d'habitats et de densités y sont représentés. Ces différences morphologiques ne sont pas sans conséquences politiques, puisqu'elles se traduisent par une surreprésentation politique des petites communes à Lille au sein du Conseil de communauté, en vertu de la disposition législative en vigueur depuis 1995 qui offre un siège minimum à chaque commune (85 sièges donc ici) et répartit les sièges restant (85 également) au pro rata de la population.

2/ Du point de vue de la répartition socio-spatiale de la population, **les agglomérations lilloises et nantaises peuvent être toutes les deux considérées comme fortement ségréguées**, mais selon des

⁸ Nous reviendrons plus loin sur ce gouvernement consensuel et ses effets importants sur le contenu des politiques de l'habitat.

modalités assez distinctes⁹. Pour simplifier, **l'organisation sociale de l'espace dans l'agglomération nantaise prend une forme « classiquement » concentrique**, avec une ville centre fortement peuplée qui reste attractive pour l'ensemble des catégories socio-professionnelles, réparties inégalement selon les quartiers. On y observe également une tendance à la polarisation sociale, c'est-à-dire à un renforcement de la part des ménages les plus aisées et les moins aisées, au détriment des ménages à revenus intermédiaires qui tendent à s'installer dans le périurbain proche (si leurs revenus ou leur patrimoine leur permettent) ou plus éloigné (hors de NM). Ce dernier phénomène sera construit dans un premier temps par les acteurs locaux comme « le » problème majeur que les premières politiques communautaires de l'habitat devront résoudre (voir *infra*). On trouve ensuite des communes de « première couronne », de taille moyenne (entre 15000 et 45000 habitants), populaires/ouvrières (Rezé, Saint Herblain, Bouguenais, Couëron...). Ce sont celles où les taux de logement social sont les plus importants (entre 15 et 25%). Les communes de deuxième couronne ont connu une croissance démographique plus récente et qui continue d'être plus rapide que la moyenne. Elles sont globalement plus résidentielles et habitées par des ménages aux revenus sensiblement plus élevés que la moyenne (Vertou, Sautron, Carquefou, La Chapelle-sur-Erdre...). Le taux de logements sociaux y est également beaucoup plus faible (presque toujours inférieur à 10%).

Dans l'agglomération lilloise, la répartition socio-spatiale reflète une histoire urbaine polycentrique¹⁰ et échappe donc au développement radioconcentrique nantais. Les quatre grandes villes (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq) sont celles qui attirent une partie des jeunes ménages actifs mais, surtout, qui concentrent une grande partie des populations modestes ou pauvres. Roubaix (95 000 habitants) est ainsi la grande ville la plus pauvre de France du point de vue du revenu de ses ménages¹¹ alors que Lille, au profil plus contrasté, compte malgré tout 6 quartiers sur 10 classés dans la géographie prioritaire des politiques de la ville¹². Ce sont aussi ces quatre grandes communes qui concentrent une grande partie du parc social HLM (plus de la moitié du parc de logement social à elles 4) et du parc privé dégradé (17% de logements considérés comme « indignes » pour l'agglomération, soit le plus fort taux des grandes agglomérations françaises). Les communes plus huppées sont ici soit limitrophes des grandes villes et assez peuplées¹³ (quand il s'agit des communes « bourgeoises » résidentielles dont le développement est lié à la révolution industrielle, comme Lambersart, Marcq-en-Barœul, Mouvaux ou Croix), soit plus éloignées et de taille plus modeste, quand elles se sont développées avec l'urbanisation pavillonnaire des années 1960, 1970. Ces communes sont aussi beaucoup plus homogènes socialement que les précédentes. On trouve également dans l'ensemble lillois un grand nombre de petites et de moyennes communes (de 5000 à 20 000 habitants) assez contrastées du point de vue de leur parc de logements et des ménages qui y logent (Loos, Saint André, Faches-Thumesnil, Haubourdin...).

Il y a ainsi proportionnellement **moins de communes relevant de l'article 55 de la loi SRU à Lille (21 communes sur 85) qu'à Nantes (19 communes sur 24)**, notamment parce que beaucoup de petites communes de l'agglomération lilloise n'atteignent pas 3500 habitants et ne sont donc pas concernées par la loi. Dans NM, seules les villes de Nantes et de St Herblain comptent plus de 20% de logements sociaux. A Nantes comme à Lille, l'écart peut être considérable entre le revenu moyen des ménages dans les communes les plus pauvres et les plus riches¹⁴. Les études disponibles attestent l'importance de ces écarts

⁹ Pour Nantes, voir l'article de François Madoré et alii (1999) appuyant son constat sur le calcul de l'indice de dissimilarité sociale des différents quartiers et communes ; pour Lille, voir les publications récentes et très bien informées de l'Agence d'urbanisme.

¹⁰ Voir l'étude très complète de l'Agence d'urbanisme de Lille : « Les parcs de logement et leur occupation dans l'aire urbaine de Lille », 2007.

¹¹ Revenu annuel médian par Unité de consommation en 2005 : 8900 euros. Source : Observatoire des évolutions sociales urbaines de l'ADUL.

¹² Et un revenu annuel médian par unité de consommation en 2005 de 13825 euros, soit sensiblement inférieur au revenu annuel médian par unité de consommation au niveau national (18 200 euros). Source : Observatoire des évolutions sociales urbaines de l'ADUL.

¹³ Entre 15 000 et 40 000 habitants, avec une certaine diversité interne selon les quartiers. Chacune des quatre communes résidentielles citées comporte par exemple au moins un quartier d'habitat social beaucoup plus populaire.

¹⁴ A Lille, le revenu annuel médian par Unité de consommation varie ainsi du simple (8900 euros) au triple (29000 euros) selon les communes. Ces données, déjà spectaculaires, n'incluent pas les différences encore plus significatives (et cumulatives) en matière de patrimoine.

et leur accentuation dans la période récente, notamment pour l'agglomération lilloise, déjà plus polarisée socialement que l'agglomération nantaise¹⁵.

3/ C'est surtout si l'on se penche sur leurs **évolutions socio-démographiques** de ces 20 dernières années que les deux agglomérations étudiées se distinguent. **De 1999 à 2007**, la population a augmenté de 0,6% par an à NM (+3000 pers./an), contre 0,2% à LMCU (+2500 pers./an mais pour une population totale double). Pour la décennie précédente, l'écart est encore plus significatif puisque la population de NM augmentait de 1,2%/an, ce qui en faisait l'agglomération où la croissance démographique était la plus forte de France, là où **Lille avait la croissance la moins dynamique**, parmi les 10 agglomérations les plus peuplées. Cette croissance démographique, déjà très inégale, masque des écarts encore plus grands quand on en analyse la structure. **La croissance nantaise est largement alimentée en effet par un solde migratoire très positif** : 104 000 personnes se sont installées à Nantes Métropole entre 2002 et 2007, dont 81 500 viennent de l'extérieur du département Loire Atlantique. 46000 sont des actifs. 28% sont des « cadres », 12% des ouvriers (source INSEE, AURAN). On imagine assez aisément les effets de cet afflux de populations sur les marchés du logement locaux.

C'est tout l'inverse dans la métropole lilloise, qui connaît un **solde migratoire largement négatif et dont la modeste croissance démographique repose exclusivement sur le solde naturel** et les naissances (le plus fort parmi les 10 plus grandes agglomérations françaises). Entre 2002 et 2007, le solde migratoire est ainsi de -0,6% par an dans la métropole Lilloise (soit une perte de 6600 habitants par an en moyenne, essentiellement parmi la tranche d'âge des 35/69 ans, très partiellement compensé par un solde migratoire qui n'est positif que chez les 18-21 ans, témoignant de l'attractivité de l'agglomération pour les étudiants).

Ces tendances démographiques opposées des deux agglomérations sont notamment le reflet de leur dynamisme économique inégal. Pendant que le nombre d'emplois progressait de +1,3%/an à Lille entre 1999 et 2006, il croissait de 2,6%/an à NM, ce qui en faisait la 3^{ème} agglomération la plus dynamique de France hors Paris¹⁶. Les deux agglomérations **connaissent toutes les deux une croissance globale du nombre de leurs ménages** (plus forte à Nantes cependant), qui alimente directement la demande de logements. Mais cette croissance des ménages renvoie là aussi à des réalités fort différentes. A Lille, la croissance du nombre de ménages (421 000 ménages en 1999, 451 000 en 2005) est alimentée presque exclusivement par la décohabitation, d'autant plus importante que la taille moyenne des ménages, orientée à la baisse, y est encore la plus élevée des 10 principales agglomérations françaises¹⁷. Issus de la décohabitation familiale, les « nouveaux ménages » lillois sont donc plus jeunes et/ou souvent moins aisés financièrement que les nouveaux ménages nantais, dont la majorité viennent de l'extérieur.

Nous avons choisi d'analyser les **effets de ces dynamiques socio-démographiques distinctes** sur la construction et le *cadrage* des politiques intercommunales du logement dans les deux agglomérations. Alors que Nantes est considérée comme appartenant aux « zones tendues » en matière de marché du logement par le gouvernement, l'agglomération lilloise fait figure de marché « fluide », ce qui n'a pas empêché une forte augmentation des prix dans le locatif privé lors de la période récente¹⁸ et **une situation de très forte tension sur le logement social** depuis 20 ans. L'écart entre les attributions et la demande de logement y est en constante augmentation. **La demande de logements locatifs sociaux a presque triplé en 10 ans**, alors que le nombre d'attributions y est resté stable (source : Lettre du PLH n°2, LMCU, mars 2011). Le fichier de la demande recensait 44000 demandes de logements en 2010 pour 11 000 attributions annuelles. A Nantes Métropole, on compte environ 23 000 demandes de logements, pour 5500 attributions annuelles (soit un rapport de 1 attribution pour 4 demandes comparable à celle de Lille), mais la situation semble relativement stable depuis 10 ans.

Le taux de logements sociaux atteint 23,4% du parc dans les communes de LMCU et de 18,4% au sein de Nantes métropole¹⁹. Ces taux de logements sociaux voisins à l'échelle de l'agglomération dissimulent également un paysage assez distinct du point de vue des bailleurs sociaux. Nantes est caractérisée par la

¹⁵ Source : « Les parcs de logements et leur occupation 1999-2005 », ADUL.

¹⁶ Sources agences d'urbanisme de Nantes et de Lille.

¹⁷ 2,38 personnes par ménage dans l'agglomération lilloise contre 2,18 personnes par ménage en moyenne pour l'ensemble des 10.

¹⁸ +14% d'augmentation des loyers dans le parc privé entre 2004 et 2007, soit la plus forte augmentation en France avec l'agglomération lyonnaise (et après l'agglomération parisienne).

¹⁹ Ce qui représente un déficit de 7600 logements sociaux au niveau de l'agglomération pour atteindre les 20% prescrits par l'article 55 de la loi SRU.

domination de l'office HLM municipal « Nantes habitat » qui compte environ 25 000 logements (tous implantés à Nantes), soit une très grosse majorité des 31 000 logements sociaux de la ville centre. Le parc de ce bailleur pèse à lui seul 64% du parc de logement sociaux de l'agglomération. Nantes, Saint-Herblain et Rezé regroupent l'essentiel du parc social et six bailleurs (deux offices et quatre SAHLM) se partagent 95% du parc social. La situation de l'habitat social dans l'agglomération nantaise se caractérise donc par une forte concentration.

A Lille, ce sont treize bailleurs sociaux qui opèrent, répartis sur l'ensemble du territoire. Deux opérateurs principaux concentrent plus de 50% des 100 000 logements sociaux. Il s'agit de Lille Métropole Habitat (25 000 habitants), résultat de la « fusion » entre les trois grands offices municipaux (Lille, Roubaix et Tourcoing) en 2006 et de Vilogia (30 000 logements, bailleur historique du 1% logement). Lille Métropole Habitat est implanté dans 27 communes sur 85, et la situation des bailleurs sociaux apparaît davantage concurrentielle qu'à Nantes.

Une autre spécificité lilloise tient à l'importance du parc privé dégradé, parfois appelé « parc social de fait », notamment concentré dans les trois villes centre (Lille, Roubaix Tourcoing) et dans les anciens quartiers industriels des villes moyennes (comme Armentières). La réhabilitation de ce parc privé, en collaboration avec l'ANAH, va d'ailleurs faire l'objet des premières interventions en matière de logement de LMCU, notamment parce que ce terrain de la réhabilitation du logement privé n'était pas (ou peu) « préempté » par les communes. Ce patrimoine privé insalubre est beaucoup moins important au sein de NM où il se concentre pour l'essentiel dans les quartiers anciens du centre-ville (Decré-Bouffay par exemple), exposés dès lors à des dynamiques de « *gentrification* ».

... mais dont les régulations politiques intercommunales convergent

Beaucoup d'éléments à Nantes (plus petit nombre de communes, majorité de gauche beaucoup plus nette) laissent entrevoir un fonctionnement plus « majoritaire » de l'instance intercommunale qu'à Lille. En réalité, on retrouve des fonctionnements politiques très similaires dans les deux agglomérations, privilégiant les compromis entre maires aux affrontements partisans et la dépolitisation de l'action publique et de ses enjeux (Desage et Guéranger 2011). A certains égards, on peut même se demander si dans la période récente (depuis 2008 notamment) le consensus n'est pas encore plus caractéristique du fonctionnement de la CU de Nantes que de celle de Lille. Ce gouvernement politique n'est pas sans peser sur la façon dont la compétence logement est saisie puis exercée. Au point qu'il semble nécessaire de revenir rapidement sur l'institutionnalisation politique de l'intercommunalité sur ces deux territoires.

A Lille, une Communauté urbaine pionnière de l'intercommunalité et du consensus...

L'agglomération lilloise fait partie des quatre premières Communautés urbaines créées « d'office » par la loi du 31 décembre 1966. La formule de coopération, qui est alors la plus intégrée de toutes, se heurte d'abord à des élus locaux plutôt réticents. Ces derniers, et en particulier les « grands maires socialistes » du territoire, s'organisent néanmoins rapidement pour négocier l'installation de la nouvelle structure (Desage 2010). La Communauté urbaine de Lille se voit confier un ensemble de compétences obligatoires, dont le logement (on y reviendra plus loin). Elle regroupe alors 88 communes de taille très inégale, représentées au sein d'un Conseil de communauté de 90 membres au départ, où les plus petites communes ne sont pas présentes. Le maire de Lille, Augustin Laurent (SFIO), devient le premier président de la structure en 1968, après un accord avec les élus centristes et non inscrits des petites communes, qui repose notamment sur son engagement de respecter la souveraineté municipale. Dès les premières années de fonctionnement de la CU, un exécutif collégial est mis en place, associant même les gaullistes. L'élection unanime du successeur d'A. Laurent en 1971, Arthur Notebart, le maire socialiste d'une commune moyenne, consacre d'abord ce mode de fonctionnement collégial qui tend à neutraliser les compétences communautaires et à réaffirmer la prééminence des maires. Très progressivement cependant, et notamment lors de son dernier mandat (1983-1989), le nouveau président tend à s'affirmer et à s'émanciper par rapport aux communes, en s'appuyant notamment sur une administration et des ressources financières renforcées (Desage 2005). A tel point qu'il sera vivement contesté par les maires, notamment des grandes villes, qui soutiennent la candidature d'un autre socialiste contre lui, en la personne de l'ancien Premier ministre et maire de Lille Pierre Mauroy.

Celui-ci l'emporte en 1989, après avoir garanti à ces derniers (via une « charte des maires ») une prise en compte de leurs projets municipaux et réaffirmé un fonctionnement « consensuel » et municipaliste de la Communauté urbaine, associant l'ensemble des formations partisans à l'exécutif. A partir de cette période et jusqu'à la fin de son troisième mandat en 2008, Pierre Mauroy est perçu comme « l'homme du consensus », développant des projets intercommunaux qui sont souvent issus des communes et qui, pour le moins, ne contrarient pas les maires. Cette absence d'arbitrages est rendue possible par une dynamique

des recettes fiscales et une capacité d'endettement favorables. La loi Chevènement de juillet 1999 n'a d'ailleurs pas remis en cause ces équilibres politiques au sein de la CUDL lors des « transferts de compétences » (Desage 2006). Au contraire, elle a plutôt favorisé la réaffirmation de ces règles de fonctionnement informelles. L'élection à la présidence de Martine Aubry en 2008 n'a que très partiellement changé la donne. Critique du « régime de consensus », quelques mois avant l'élection, la candidate à la présidence construit finalement un accord de gouvernement extrêmement large (qui va du PCF à d'anciens élus UMP en passant par le MODEM) et ne remet pas fondamentalement en cause le rôle central des maires dans la gouvernance communautaire. La création de « contrats de territoire » tend néanmoins à déplacer le lieu et les enjeux des négociations, à les rendre moins bilatéraux (communes/communauté), sans qu'on puisse encore percevoir véritablement quels seront les effets de ces changements sur le fonctionnement de l'institution intercommunale et ses marges de manœuvre par rapport aux communes.

A Nantes, une construction intercommunale plus tardive et conflictuelle mais finalement consensuelle

A la fin des années 1960 est créée l'association communautaire de la région nantaise, qui reflète la volonté du maire de Nantes, André Morice, d'éviter que l'Etat n'impose une CU ou une formule de coopération plus intégrée, comme c'est le cas à Lille. En 1977, une nouvelle équipe de gauche est élue à la tête de la ville qui tente d'engager une réflexion moins défensive sur l'intercommunalité. En 1982, est ainsi créé un Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise, regroupant 19 communes. En 1989, la victoire du socialiste J.-M. Ayrault (jusqu'alors maire de la seconde ville de l'agglomération Saint Herblain) aux élections municipales de la ville de Nantes contre le sénateur maire sortant RPR modifie le contexte. Ce dernier se prononce rapidement pour un renforcement de la coopération intercommunale. Il organise alors des consultations dans les 19 communes membres du syndicat en vue du passage en District, formule de coopération plus intégrée, notamment fiscalement. La transformation du SIVOM en District est acquise le premier janvier 1992, dans la douleur, avec une opposition généralisée des élus de droite. Les conseils municipaux des huit communes de droite votent ainsi contre le District. Elles craignent un transfert de charges de la commune-centre vers les communes périphériques. Le Conseil général de Loire Atlantique, alors dominé par le RPR, refuse également d'accepter le périmètre du District. Quatre maires, parmi les huit étiquetés à droite que compte l'agglomération, siègent alors au Conseil général, parmi lesquels le maire de Vertou, qui deviendra président du Conseil général en 1994. Un accord est finalement trouvé avec les maires réfractaires pour préciser que les dossiers devront être acceptés par au moins deux tiers des communes. La majorité de gauche se renforce au sein du district à la suite des élections municipales de 1995 mais le pli est pris d'un « gouvernance de l'institution » au compromis.

La loi Chevènement de juillet 1999 contraint les acteurs locaux à se poser de nouveau la question du sort de l'intercommunalité sur le territoire : communauté d'agglomération ou communauté urbaine ? Jean-Marc Ayrault souhaite rapidement une CU, là où les maires de droite notamment préféreraient une CA moins intégrée. Le principe de la transformation du District en CU est approuvé sans opposition significative par le Conseil du 7 avril 2000. Comme dans de nombreux territoires, les ressources financières promises ont apparemment été déterminantes dans cette évolution. JM Ayrault, qui concentre alors un certain nombre de ressources politiques locales et nationales, parvient à convaincre la majorité des maires du bienfondé de la CU. Afin d'écarter les inquiétudes, **une charte fondatrice est adoptée**, qui précise qu'il est impossible pour la CU d'imposer un projet communautaire à une commune contre la volonté de son conseil municipal. Le nombre des délégués est fixé à 110, au lieu des 90 prévus par la loi, afin d'améliorer la représentation des communes et de l'opposition. Trois petites communes supplémentaires adhèrent en 2002, portant le nombre de communes à 24.

Le terrain de l'intercommunalité nantaise, s'il a donc été plus conflictuel au début des années 1990, lors de la création du district et des recompositions politiques du territoire, s'est ensuite apaisé en même temps que dépolitisé. La création de la CU apparaît ainsi comme l'aboutissement d'un processus engagé dix ans plus tôt (Le Saout 2004).

Précisions méthodologiques

Se pencher sur les politiques de l'habitat pose d'abord un redoutable problème quant au « périmètre » de la recherche. Les politiques de l'habitat sont loin d'être le fait d'un seul acteur ou même d'un ensemble d'acteurs publics, qu'on pourrait isoler et rendre responsables des processus sociaux et urbains observés sur le territoire. L'évolution de l'habitat comme l'urbanisation d'un territoire est le produit d'un ensemble de politiques publiques à la fois nationales et locales mais aussi, surtout, des « micro-décisions » d'un ensemble d'acteurs, privées et publics, au sein d'un système d'action extrêmement complexe et composite, en perpétuelle évolution. Les évolutions en matière d'habitat découlent largement des choix des ménages

et des producteurs de l'habitat et de l'aménagement urbain, plus ou moins contraints économiquement et juridiquement.

Les autorités publiques semblent souvent chercher à encadrer – voire à endiguer l'étalement urbain ou la ségrégation socio-spatiale par exemple – des processus sur lesquels elles n'ont qu'une prise limitée, tant certaines forces sociales et économiques en jeu (chômage, ressources économiques des ménages, marché immobilier et évolution des prix, dynamiques de ségrégation socio-spatiale...) voire symboliques (l'attrait pour la maison individuelle ou la recherche de l'entre-soi par exemple) semblent affecter de manière bien plus décisive les évolutions du logement et les dynamiques d'urbanisation dans les agglomérations que tous les plans directeurs réunis. Inversement, les objectifs des institutions sont parfois atteints à la suite de phénomènes qui leur ont également échappé : renchérissement du prix de l'essence qui limite l'appétence périurbaine des ménages, crise immobilière de 2008 et retournement du marché qui contribuent indirectement à la relance de la production de logements sociaux en 2008, 2009, à travers le rachat par des bailleurs sociaux d'opérations en difficulté à des promoteurs, pour ne prendre que quelques exemples.

On voit bien ici, comme dans d'autres domaines de l'action publique, que les enjeux d'auto-imputation symbolique, qui passent souvent par la revendication par les acteurs publics d'une capacité à prévoir et planifier le développement urbain, sont au moins aussi importants que les « *outputs* » de leur action, si difficiles ici à isoler. Un des enjeux de cette recherche était néanmoins d'essayer d'évaluer l'influence de la « variable intercommunale » sur ces processus. **En matière de logement, est ce que l'intercommunalité importe et comment ? (*Does intercommunalité matter ?*).**

On ne pourra pas s'attacher dans le cadre de cette étude à l'ensemble des dispositifs et des interventions publiques ou privé en la matière. On retiendra un prisme plus étroit, et plus connecté aux autres entrées de ce rapport de recherche collectif : en quoi l'évolution des modes d'intervention intercommunale en matière d'habitat nous renseigne-t-elle sur l'évolution des institutions intercommunales et, en particulier, sur leur capacité à mener ou non des politiques redistributives, c'est-à-dire à intervenir dans le partage de la richesse et de la pauvreté sur leur territoire ? Façon de poser, sans la naturaliser *a priori*, la question de la « solidarité » qui traverse ce rapport²⁰.

²⁰ Pour les besoins de cette recherche, 18 entretiens ont été réalisés sur le cas nantais et 13 sur le cas lillois. La liste des personnes est rappelée en fin de document. Doivent également être remerciés deux collègues nantais, Rémy Le Saout et François Madoré, ont été éclairants et m'ont aiguillé dans la recherche d'interlocuteurs. Par ailleurs, de manière inattendue, l'accès aux sources administratives s'est révélé plus difficile à Lille, faute d'un service de documentation et service des instances aussi coopératifs qu'à Nantes. Une revue de presse a été effectuée grâce au CETE Nord-Pas-de-Calais Picardie, les délibérations principales de LMCU ont été dépouillées et j'ai largement utilisé les études de l'Observatoire des évolutions sociales urbaines de l'agence d'urbanisme de Lille. Des échanges informels avec des agents du service de l'habitat ou encore de l'Agence d'urbanisme de Lille m'ont également aidé sur ce terrain.

Chapitre 1. Une prise de compétence contrariée : temporalités et cadrages

Ce qui surprend en premier lieu quand on s'intéresse à l'action de nos deux structures intercommunales dans le domaine de l'habitat, c'est le décalage temporel entre leur possibilité – juridique, formelle – d'intervenir et leur incapacité à se saisir effectivement de cette compétence jusqu'au début des années 2000. Souvent compétentes en matière de logement, au moins partiellement, depuis leur origine, la CU de Lille et le District de Nantes ne s'empressent pourtant pas d'utiliser les prérogatives dont ils disposent ou de saisir de compétences nouvelles. C'est même plutôt l'inverse qui se produit. Nous montrerons que **cette prudence en dit long sur les conditions de fondation, puis de fonctionnement de l'intercommunalité dans ces deux territoires, où le consensus s'instaure notamment au détriment des compétences en matière d'habitat.**

Malgré ces réticences initiales, les deux EPCI semblent infléchir leur attitude à partir du début des années 2000, qui correspond pour le District de Nantes à un changement de statut et à sa transformation en Communauté urbaine. Nous reviendrons dans un second temps sur **les facteurs, extérieurs aux EPCI pour l'essentiel, qui permettent d'expliquer une timide prise de compétence.** L'intervention des deux CU en matière d'habitat, si elle converge sur certains points (notamment le respect des prérogatives communales), se distingue sur d'autres, notamment pour ce qui touche aux « priorités » d'action. **Ces différences renvoient à la fois aux dynamiques institutionnelles et politiques singulières mais aussi aux réalités socio-démographiques de ces territoires, telles qu'elles sont traduites par les acteurs politiques et sociaux en présence.**

Cette première séquence erratique de la « prise de compétence » aboutit à l'élaboration et à l'adoption, à deux ans d'intervalle (2004 à Nantes, 2006 à Lille) des premiers programmes locaux de l'habitat communautaire. Nous montrerons que ces documents reflètent bien le processus d'institutionnalisation contrarié des politiques communautaires de l'habitat, oscillant en permanence entre l'affirmation de grands objectifs de construction et de rééquilibrage des territoires et la réaffirmation du rôle des communes. **Ces programmes cantonnent l'intervention communautaire dans ce domaine, la privant pour l'essentiel des moyens opérationnels concrets nécessaires à la poursuite de ses objectifs en matière de programmation, mais il légitiment cette intervention (précisément parce qu'ils la cantonnent).** Il s'agira donc dans cette première partie de retracer les conditions et les étapes de la prise de compétence, tout en insistant sur ce qu'elle signifie concrètement (et donc aussi sur ce qu'elle ne signifie pas, ou pas encore).

La compétence habitat sacrifiée sur l'autel des compromis intercommunaux (1992-2001)

Nous avons choisi de commencer l'analyse au début des années 1990. Si la création de l'intercommunalité est plus ancienne à Lille (ce qui justifiera quelques détours), c'est en 1992 qu'est créé le District nantais. Cette aussi à cette période que sont promulguées un certain nombre de lois importantes pour les politiques du logement (Loi Besson de 1990, Loi d'Orientation pour la ville de 1991) et pour l'intercommunalité (loi ATR de 1992). Dans un premier temps (c'est-à-dire durant toute la décennie 1990), on pourrait dire que les contraintes de légitimation de l'intercommunalité naissante (Nantes) ou d'un nouveau président (Lille) dictent leurs lois aux politiques de l'habitat et ne laissent aux EPCI nantais et lillois que des domaines d'intervention résiduels, non susceptibles de braquer les maires.

Assurer le consensus communautaire en rassurant les maires

A Lille, les réticences des conseillers communautaires à exercer leurs compétences légales en matière de logement remontent à la création de l'institution, dès la fin des années 1960.

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1966 sur les CU transfère pourtant aux nouvelles structures « les services logement des villes et les organismes HLM ». Pour les réformateurs impliqués dans l'élaboration de la réforme, ce transfert faisait déjà figure de « minimum ». Les premiers projets de loi, qui prévoyaient un transfert de compétences plus vaste, en matière de programmation et de planification du logement privé et public, s'étant heurtés à la résistance des élus locaux (Desage 2005).

Au moment de la mise en place de la CU, les conseillers communautaires s'entendent cependant pour neutraliser les rapidement fragments de cette compétence logement et pour les remunicipaliser de manière informelle. Plusieurs exemples permettent d'illustrer ce processus. D'abord, loin d'aboutir à la

fusion des différents offices HLM municipaux, la création de la CUDL se traduit, sous la pression des maires des trois grandes villes (Lille, Roubaix, Tourcoing) par la communautarisation de chacun de ces offices. Ils gardent ainsi une existence autonome et séparée. Pour reprendre les mots en entretien de son président actuel, le député socialiste lillois Alain Cacheux, l'office HLM communautaire s'apparente, jusqu'à la fusion de 2006, à « trois office municipaux prolongés ».

Un autre exemple illustre de manière emblématique la remunicipalisation précoce de la compétence logement. Le législateur avait confié aux nouvelles CU la responsabilité de cautionner les emprunts contractés par les bailleurs sociaux sur leur territoire. En échange de ce cautionnement, la CU se voyait confier un « contingent réservataire » de 20% des attributions des nouveaux logements. Loin de s'en emparer pour développer une politique intercommunale en la matière, la CU s'empresse de rétrocéder informellement ce pouvoir d'attribution aux communes concernées. Ce mécanisme est posé dès juin 1968, lors d'une réunion du Bureau :

« La 8ème commission [chargée du logement] a proposé que le contrat de garantie contienne une clause de réservation de 20% de logements construits au profit de la commune sur laquelle sont implantés les logements. Cette réservation ne peut être prévue dans le contrat qu'au bénéfice de la collectivité qui garantit l'emprunt, ici la CU. Le bureau propose de consulter les maires des communes intéressées et de les inviter à fournir, le moment venu, la liste de leurs candidats éventuels ». (Extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du 28/06/1968)

Jusqu'à la période actuelle, ce contingent de la CU, qui lui donne un droit de proposition sur les attributions, est géré pour l'essentiel par les communes (on reviendra sur ce point ensuite). Tout juste la CU en mobilise-t-elle une infime partie pour loger ses propres agents. D'autres prérogatives directement liées à la planification urbaine (comme l'instruction des permis de construire ou l'élaboration des Plans d'occupation des sols), et donc à la programmation de la construction de logements, sont également rétrocédées aux communes rapidement, dans le cadre du régime politique de consensus qui se met alors en vigueur (Desage et Guéranger 2011). Ainsi, la nouvelle structure se légitime-t-elle auprès des maires en n'exerçant pas réellement certaines compétences dont elle a été dotée mais dont ces derniers revendiquent l'exercice.

Cette situation perdure dans les années 1990, malgré le nouveau contexte législatif, avec l'arrivée à la présidence de la CU de Pierre Mauroy. Sous l'influence de réformes nationales (Loi orientation pour la ville de 1990, loi ATR de 1992) et sous la pression des maires des communes les plus en difficulté (celui de Roubaix notamment), l'adoption d'un PLH communautaire est mise à l'ordre du jour. Elle est cependant stoppée nette en 1993, devant l'opposition de certains maires de petites communes qu'il s'agit, pour le nouveau président, de ne pas mécontenter. Le premier adjoint au logement de la ville de Roubaix exprime clairement en entretien les raisons de cet échec :

« - Qu'est-ce qui fait que le premier PLH de 1993 a échoué ?
- Il a échoué parce que le groupe majoritaire de la CU, le groupe des petites communes qui permettait à Mauroy d'avoir la majorité, a refusé obstinément cela ».

Un fonctionnaire communautaire qui a directement vécu cet épisode lui aussi, alors qu'il était en charge du logement dans une grande ville de l'agglomération lilloise, relate également l'évènement :

« On est toujours dans cette époque de 1993, R. Vandierendonck (le maire de Roubaix), déjà lui, tente de lancer le PLH en tant que patron de la commission Aménagement. Alors je ne me souviens plus qui, on était à la commission, à l'époque où le maire de Tourcoing me faisait assister aux commissions à sa place. R. Vandierendonck sort de la salle parce que quelqu'un demande à lui parler et rentre avec une gueule de déterré en disant : "bon, excusez-moi, mais je dois vous annoncer qu'on ne pourra pas présenter la délibération d'adoption du PLH au conseil. La préfecture a été saisie par un élu et a donné raison à cet élu : on n'a pas la compétence habitat donc on ne peut pas adopter un PLH. Par contre, on va tout de même acter dans une délibération du travail réalisé ". Déjà que ça n'avait pas une grande opposabilité, mais alors, ça veut dire franchement que c'est encore une étude destinée à rester sur l'étagère. C'est un tel camouflet qu'il a fallu 10 ans au moins pour digérer ça ».

Pierre Mauroy vient alors d'être élu sur un programme de restauration de la prééminence mayorale (voir *supra*) et il attendra en effet dix ans avant de se risquer à une nouvelle tentative.

A Nantes, dès la mise en place du District en 1992 se pose également la question du rôle du nouvel EPCI en matière de logement. Celui-ci dispose en théorie de compétences assez proches des CU (cautionnement des emprunts réalisés par les bailleurs, possibilité de réaliser un PLH, etc.). Mais là aussi, le nouveau président du District, Jean-Marc Ayrault, et son équipe sont loin de chercher à bâtir une politique

communautaire en la matière. La priorité du nouvel exécutif est d'abord d'asseoir la légitimité d'un EPCI dont la création a été fort contestée (voir *supra*), en démontrant notamment qu'il ne cherchera pas à empiéter sur certaines prérogatives « sacrées » des maires, parmi lesquelles celles relatives au logement. La crainte est alors forte dans l'agglomération nantaise d'une hégémonie de la ville centre, crainte alimentée par le fait que l'office municipal de la ville de Nantes est, de loin, le principal bailleur social du territoire. L'intervention du District en matière d'habitat reste donc largement limitée et la ville prend soin de ne pas revendiquer la communautarisation de son office.

A Lille comme à Nantes, la prise de compétence en matière de logement se heurte donc aux logiques de fonctionnement politique des EPCI, à leurs contraintes de légitimation et aux équilibres politiques précaires avec les maires. Ce retrait des EPCI explique que plusieurs villes de ces deux agglomérations élaborent leur propre PLH dans les années 1990, alors même que le législateur a favorisé leur réalisation intercommunale.

La situation observée à Nantes n'est pas infléchie par la transformation du District en CU en 2001, bien au contraire. Plus encore qu'en 1992, les élus nantais, soucieux de ne pas rater le coche de la CU et de la « carotte » budgétaire associée à ce statut, cherchent en effet à rassurer les maires de l'agglomération sur leurs intentions, et donc à ne pas revendiquer l'exercice de compétences qu'ils savent sensible. Patrick Rimbart, député et premier adjoint à la ville de Nantes revient sur les compromis noués avec les maires qui font entrave à la prise de compétence habitat en même temps qu'ils facilitent l'acceptation du passage en CU :

« Au moment de la création de la CU en 2001, il y a eu un deal politique qui a reposé sur des accords de complémentarité, ratifiés au sein d'une charte de fonctionnement qui précisait un principe de subsidiarité puissant : il ne pouvait y avoir de décision communautaire qui aille à l'encontre de la volonté communale ».

Une fonctionnaire du service communautaire de l'habitat, anciennement à la ville de Nantes, revient également sur ce *modus vivendi* des débuts, qui limite largement les ambitions intercommunales :

*« - Est-ce que, dans cette première période, vous avez le souvenir de tensions avec les communes, entre une communauté qui peut essayer d'exister dans certains domaines, et des communes qui...
- Ben les tensions avec les communes ont été relativement faibles, dans la mesure où la Communauté reconnaissait la primauté des communes dans les opérations de logement. Donc on pouvait être amené à regretter certaines opérations, à considérer qu'elles ne participaient pas franchement d'un aménagement du territoire, mais c'est tout. La main était aux communes ».*

Tout est donc fait dans un premier temps pour rassurer les communes et faciliter l'acceptation de la nouvelle structure. La signature d'une « charte intercommunale » concrétise ce processus, écartant toute décision normative en matière d'urbanisme et de logement. Ceci n'empêche pas toute intervention communautaire, mais les assigne à des domaines non « préemptés » par les communes, qui ne semblent pas attenter à leur autonomie.

Quelques interventions communautaires, « dans les interstices »

*« Il y avait des chasses gardées, il ne fallait pas y toucher, et donc quelque part, il fallait essayer dans les interstices »
(Un fonctionnaire du service habitat de la CU de Lille, extrait d'entretien)*

Le logement est donc considéré dans les années 1990 comme le domaine réservé des maires (eux-mêmes interlocuteurs des services de l'Etat), laissant peu de place à toute intervention communautaire. Alain Cacheux, alors adjoint à l'urbanisme et au logement à la ville de Lille, et vice-président sur les mêmes thématiques à la CUDL à partir de 1995, résume bien cette situation et les motivations des maires :

*« - Pourriez vous me dire en quoi consistent les politiques du logement au niveau de l'agglomération lilloise dans les années 1990 ?
- Il faut bien reconnaître que pendant très longtemps, le rôle de la CU en matière d'habitat a été relativement effacé, dans la mesure où le logement était considéré par les maires comme étant une compétence qui leur était propre, au titre de la clause générale de compétences. (...) Avec des arguments qui pour certains n'étaient pas sans fondements. Et en particulier le fait que quand il y avait un certain nombre de difficultés, ils étaient les premiers à être interpellés par les citoyens. Avec des arrière-pensées sans doute moins avouables s'agissant de la sociologie de leur territoire. Et donc*

ce qu'ils en induisaient sur des traductions électorales. Donc, à l'époque, le rôle pour la Communauté consistait pour l'essentiel à enregistrer les demandes des maires et de manière plus ponctuelle, à être partie prenante de la DDE pour l'élaboration de la programmation des logements locatifs sociaux. A l'époque c'était une responsabilité de la DDE mais la CU intervenait, ne serait-ce que parce que la communauté elle-même garantissait les emprunts faits par les organismes pour réaliser leurs programmes ».

Faute de pouvoir se substituer aux communes dans la programmation ou l'attribution de logements, les services de la CU de Lille se concentrent notamment sur les opérations de réhabilitation ou de rénovation de l'habitat privé insalubre²¹, où ils interviennent en appui des communes mais développent par la même occasion une expertise propre. Un fonctionnaire communautaire, interrogé au début des années 2000 alors que les politiques du logement étaient encore balbutiantes, était revenu sur l'intérêt pour la CU d'investir ces nouveaux dispositifs qui ne souffraient pas d'une concurrence directe avec les villes :

« Ce dont la CU s'occupait avec les OPAH [Opération programmées d'amélioration de l'habitat], personne ne s'en occupait auparavant. Les communes ne percevaient donc pas ça comme une perte de compétence. Les OPAH, personne n'en faisait. Ça a ouvert de nouvelles possibilités. Ensuite, on est devenu "direction de l'habitat". [...] Le moyen de faire une politique communautaire, c'était donc d'aller chercher des choses nouvelles ».

L'importance du parc privé insalubre dans l'agglomération lilloise ouvre ainsi un terrain d'intervention privilégié pour la CU, faisant de nécessité vertu. Comme dans d'autres domaines, c'est « par la bande » que la CU se rend progressivement incontournable, notamment parce qu'il apparaît rapidement aux protagonistes de la rénovation des courées que les questions d'assainissement et de voirie (compétences historiques des CU) sont ici centrales. Un fonctionnaire communautaire, qui fut chef du service logement à Tourcoing avant d'arriver en CU, décrit ses premiers contacts avec la CU, autour de la rénovation des courées, et la façon indirecte dont l'intervention intercommunale s'impose :

« (...) Alors, moi j'arrive en 1991 à Tourcoing. Premier dossier que je gère, les courées. Très vite, j'ai une petite étude qui me fait un inventaire des courées sur Tourcoing. C'est rien par rapport à celles de Roubaix mais j'ai une lisibilité. Il y a un tiers des courées bonnes à abattre, un tiers qui méritent de faire l'objet d'une OPAH, et puis il y en a un tiers à surveiller parce qu'on ne pourra pas tout faire d'un seul coup. Et donc, je sollicite la CU pour lancer une opération de résorption de l'habitat insalubre et le concours de la CU pour m'aider dans une OPAH courée. C'est une OPAH ville de Tourcoing d'abord. La compétence de la CU c'était de l'aménagement, la RHI (Résorption de l'habitat insalubre) est considérée à ce titre là donc c'était bien une compétence de la CU, par contre pour l'OPAH c'est une initiative communale, la CU venant accompagner. Dans l'OPAH il s'avère très vite que le gros problème des courées c'est un problème d'assainissement et que donc, il y a une intervention importante de la CU sur une de ses compétences. Et donc je négocie avec la responsable de l'époque. Et au bout de deux ans la CU reprend la compétence en disant "moi je fais une OPAH courée communautaire". Et donc, l'OPAH a un double volet habitat/réhabilitation et traitement des parties communes, assainissement, qui sont pris sur des budgets qui ne sont pas habitat. Voilà mon premier contact avec la CU ».

On voit dans cet extrait comment l'intervention communautaire, d'abord à la demande de la commune, s'affirme ensuite et aboutit à une reprise en main de l'opération (« OPAH communautaire »).

Dans le cadre de la politique dite de « ville renouvelée », qui émerge également dans les années 1990 et vise à privilégier l'urbanisation dans les centres industriels anciens par rapport à l'extension urbaine, la CU développe également une intervention au service des projets d'habitat, notamment pour la maîtrise du foncier. Elle intervient alors essentiellement en appui des projets des communes, ou de la société d'économie mixte chargée de mener ces projets, avec peu de maîtrise sur la programmation ou sur sa mise en œuvre.

Parallèlement, la loi Besson de 1990 et les pressions du Préfet de l'époque encouragent les élus communautaires à une première réflexion autour des équilibres de peuplement (on parle alors de « répartition de la charge sociale »...) et de l'élaboration d'un Protocole d'occupation du patrimoine social

²¹ Outre le financement des ZAC et des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers anciens des grandes villes, la CU s'implique alors particulièrement dans la réhabilitation des courées, à travers une participation financière importante (25 millions de francs courants entre 1971 et 1980) aux opérations de l'ORSUCOMN (Organisation pour la résorption des courées dans la Métropole du Nord).

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

(POPS) qui, de l'aveu des acteurs concernés, rencontra finalement peu d'échos et ne résista pas à l'ajournement *sine die* du projet de PLH communautaire en 1993.

Dans l'**agglomération nantaise**, quelques initiatives témoignent également des prémices d'une intervention intercommunale dans le domaine du logement. Ici le parc privé insalubre est moins important, et c'est plutôt le parc social qui pèse d'un poids décisif, avec la spécificité de sa concentration dans la ville centre. Aussi la ville de Nantes met elle au point, à titre expérimental, un « fichier unique de la demande » en 1996, le premier de France, qui permet un suivi par l'ensemble des bailleurs sociaux de toutes les demandes. Le fichier sera ensuite étendu à l'échelle du District, puis du département Loire Atlantique. Cette démarche est donc d'abord nantaise (et « inter-bailleurs ») avant d'être intercommunale.

En 1997, le District adopte une délibération qui favorise le développement d'un outil commun d'observation des politiques du logement au titre de sa compétence aménagement. En outre, un Fonds de concours en faveur du logement social est mis en place, qui lui permet d'abonder les subventions de l'Etat et des communes dans les opérations de construction neuve.

A cela s'ajoute un ensemble d'interventions qui influencent plus ou moins directement les politiques de l'habitat, qu'il s'agisse d'urbanisme ou de politiques d'acquisitions foncières (les CU acquérant des immeubles ou des terrains pour le compte des communes souhaitant conduire des opérations de rénovation urbaine ou réaliser des ZAC par exemple).

On est bien loin cependant d'une politique de l'habitat centralisée ou coordonnée au niveau intercommunal. Les administrations de l'Etat restent prééminentes pour la programmation du logement social, les communes pour le lancement des ZAC ou des lotissements en matière d'habitat privé, ainsi que pour les attributions de logements sociaux. Les services communautaires chargés du logement seraient d'ailleurs dans l'incapacité de jouer un autre rôle puisqu'ils sont composés au début des années 2000 de quelques individus seulement.

Ces « embryons » d'intervention en matière d'habitat, pour reprendre le terme employé par une enquête, aussi modestes soient-ils, seront pourtant mobilisés par les défenseurs d'une prise de compétence habitat au début des années 2000. Ceux-ci s'appuient en effet sur ces quelques précédents pour la justifier au nom de l'évidence (sur le mode : voici ce que nous faisons déjà « sans le dire », pourquoi ne pas formaliser les choses ?). Plus qu'un prolongement naturel de l'intervention communautaire, la prise de compétence s'apparente pourtant bien davantage à une rupture, à Lille comme à Nantes.

Comment fut partiellement levée l'hypothèque pesant sur la prise de compétence (2002-2004)

On vient de voir tout ce qui s'oppose à l'intervention effective des EPCI en matière de logement. Aussi, la prise de compétence habitat qui intervient formellement en 2003-2004 (par une délibération d'acquisition de la compétence en décembre 2003 à Lille, par l'adoption d'un premier PLH à Nantes en 2004) apparaît-elle comme une première énigme. Comment les communes et les élus communautaires ont-ils consenti ce à qu'ils semblaient obstinément refuser jusqu'alors ? D'ailleurs, qu'ont-ils finalement consenti, au-delà des changements formels ? Pour le dire autrement, c'est en s'intéressant aux conditions concrètes de cette prise de compétences qu'on saisit les conditions de possibilité d'un « changement » qui dissimule bien des continuités avec la situation précédente.

Si elle contribue à mettre de nouveau à l'agenda la question de la définition des compétences intercommunales, la loi Chevènement de juillet 1999 ne permet pas d'expliquer à elle seule le mouvement qui se produit au début des années 2000. La situation du logement dans les deux agglomérations et les indicateurs de « crise » de plus en plus nombreux, les pressions extérieures mais surtout un ensemble de gages donnés aux maires concernant le respect de leurs prérogatives sont autant d'éléments qui importent au moins autant pour expliquer ce qui se produit.

Vive la crise ?

A partir des années 2000, les indicateurs d'une crise du logement – qui se traduit notamment par une hausse des prix dans le parc privé bien supérieure à celle des revenus, par un allongement de la file de demandeurs de logements sociaux et par un ralentissement globale de la production neuve – se multiplient. Il ne nous revient pas ici de nous positionner sur les déterminants, l'ampleur ou même la réalité de cette crise, objet des économistes, mais de signaler qu'à partir des années 2000, le constat d'une « crise du logement » semble s'imposer parmi les élus de nos deux agglomérations, sous l'influence de

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

groupes d'intérêt qui tendent à l'étayer – de diverses manières – et d'une demande croissante de leurs administrés sur les questions liées au logement, comme l'illustrent les propos de cette fonctionnaire du service habitat à la CU :

« Je pense que la crise et le fait que le logement devienne l'une des préoccupations principales des gens, le fait que les élus soient sollicités en permanence là-dessus, le fait qu'il y ait de plus en plus de demandes de logements... Voilà, il y a eu une grosse, grosse prise de conscience des enjeux, de la complexité des phénomènes, de la prégnance du marché et face à ça, si la puissance publique n'est pas là, on s'enfoncé ».

L'adjoint au maire de Roubaix chargé du logement, également élu communautaire, explique de manière assez semblable le changement d'attitude d'une partie des élus communautaires à partir des années 2000 :

« Ce qui a changé la donne (par rapport à la situation des années 1990), c'est l'arrivée, pas seulement d'une nouvelle majorité, mais d'élus d'une nouvelle génération, plus ouverts, parmi les petites communes. La deuxième chose, c'est le fait que le mal logement, la crise du logement, à force d'en parler, de lire les rapports de l'Abbé Pierre, d'y être confronté dans sa commune, a amené à décoincer des positions qui semblaient rigides. Et puis c'est le travail de labourage qu'a fait Vandierendonck (maire de Roubaix depuis 1994)».

Une étude réalisée par l'Association des Communautés de France (« Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi Libertés et responsabilités locales », janvier 2011), montre en effet que la délégation des aides à la pierre a été beaucoup plus fréquente dans les agglomérations où le marché immobilier est considéré comme « tendu », ce qui tend à alimenter l'hypothèse des effets de la situation du marché du logement sur la sensibilité des élus à une prise en charge communautaire de certaines questions.

La situation du logement à Nantes et à Lille au début des années 2000 se caractérise en effet par une hausse des prix et, à l'inverse, par une baisse sensible de la production de logements neufs par rapport à la décennie précédente, notamment dans le parc social. Ce ralentissement, s'explique par un certain « malthusianisme » communal en matière de construction neuve mais aussi par une baisse des crédits d'Etat pour ce qui concerne les logements sociaux. **A Nantes**, ce constat d'une baisse historique de la production de logements au début des années 2000 inquiète d'autant plus les élus qu'il coïncide avec une forte augmentation du nombre des ménages. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce ralentissement de la production. Les dernières grandes ZAC nantaises et leur bilan financier défavorable ont laissé des traces chez les élus. Les maires des communes périurbaines, après deux décennies d'urbanisation, tentent de ralentir le phénomène et de limiter une augmentation de la population perçue comme source de dépenses supplémentaires en matière de services et d'équipements. Jusqu'au milieu des années 1990, 1500 logements sociaux par an sont construits en moyenne dans l'agglomération. Ce chiffre chute en dessous des 500 au début de la décennie 2000. **A Lille** également, l'écart se creuse entre la part croissante de l'offre locative privée et une progression de plus en plus faible du parc social (autour de 500 logements locatifs sociaux construits par an au début des années 2000, sur une production totale de 3000 logements). Cet écart s'accompagne par ailleurs d'une distorsion de plus en plus grande entre la hausse des loyers dans le parc privé (+50% en moyenne entre 2000 et 2006) et des revenus (+15% en moyenne pour la même période).

Une autre évolution inquiète les élus de ces agglomérations, et notamment ceux issus des grandes villes. A Nantes comme à Lille, une part croissante de grands ménages quittent l'agglomération et s'installent de plus en plus loin pour faire construire un pavillon individuel. La croissance périurbaine est très forte à Nantes au début des années 2000, alimentée en bonne partie par les ménages de l'agglomération, à la recherche de terrains à construire et confrontés à l'augmentation des prix (voir *infra*). Les élus y voient un risque de polarisation sociale de l'espace intercommunal, avec des effets négatifs sur les ressources fiscales des communes. La presse locale ou nationale elle-même alimente fréquemment ce verdict catastrophiste, poussant les élus à agir. Une fonctionnaire du premier service de l'habitat à la CU de Nantes décrit cette pression croissante :

« Quand on a pris les rênes du premier PLH, la situation était assez catastrophique : on avait une pause du foncier, la plupart des communes avaient la main sur le frein. On est arrivés en 2001 avec un contexte explosif. Les politiques étaient interpellés dans la presse sur la pénurie du foncier, entretenue par les communes. Il y avait papiers sur papiers sur la situation alarmiste de certaines

catégories de populations, les étudiants notamment. Ce contexte a explosé à la figure des politiques. Notre premier PLH est très marqué par une volonté de relance de la construction ».

A Lille, un article paru dans la revue *Urbapress* de 7 janvier 2004, fustige le « retard » de LMCU dans la prise de compétence habitat et l'attitude des maires face à « un parc de logements insuffisant en quantité et en qualité » et « des prix de vente qui ont augmenté de 30% en trois ans ». Le journaliste de conclure sévèrement :

« Il y aurait de quoi faire pour la CU, mais les maires se sont montrés très soucieux de conserver leurs prérogatives locales ».

Les premiers PLH (2004 à Nantes, 2006 à Lille) reprennent ces différents éléments de diagnostic qui participent d'une « mise en crise » du logement, justifiant l'intervention croissante des CU. Une des parties du diagnostic du PLH nantais s'intitule par exemple : « un marché du logement sévèrement dérégulé ». Ces premiers documents soulignent à l'envi les limites et les échecs de la période précédente et la nécessité d'une régulation intercommunale salvatrice.

Ces différents éléments soulignent que les indicateurs d'une crise ne suffisent jamais à changer les institutions ou l'action de façon « mécanique ». Encore faut-il que certains acteurs se saisissent de ces indicateurs, pour interpeller les élus de l'extérieur des institutions ou, pour mettre à l'agenda la question de la prise de compétence communautaire et faire de celle-ci l'un des éléments de solution au problème. Ce sera notamment le rôle des maires des grandes villes dans les deux CU, mais aussi des représentants de l'État ou encore d'associations qui, au début des années 2000, poussent à un renforcement de l'intervention communautaire et à l'adoption d'un PLH notamment.

Une pression croissante de l'État, des élus des grandes communes et d'acteurs extérieurs

La pression sur les élus des EPCI pour se positionner sur les politiques de l'habitat va croissante à partir des années 2000 et émane de plusieurs « fronts », intérieurs et extérieurs à l'institution. Si la loi Chevènement de juillet 1999 change les choses en transférant d'office un nouvel ensemble de compétences aux nouvelles CU (Nantes)²² et en incitant les anciennes à prendre de nouvelles compétences, ce contexte législatif ne suffit pas à expliquer les dynamiques observées localement.

A Lille, c'est la pression du Préfet, d'abord, et du nouveau Conseil de développement en second lieu, qui conduisent les élus à lancer le processus d'adoption – au moins formelle – de la compétence habitat. A partir de 2003, le contrôle de légalité de la préfecture fait un ensemble de remarques à la CU, lui reprochant de réaliser un ensemble d'opérations foncières, notamment pour la réalisation de logements, sans en avoir la compétence. Des délibérations communales sont refusées à ce titre²³. Cette situation devient de plus en plus difficilement tenable et expose l'EPCI à un certain nombre de risques juridiques²⁴.

²² Les compétences obligatoires en matière d'habitat sont sensiblement plus nombreuses que lors de la création des CU en décembre 1966. L'article 6 de la loi consacré aux nouvelles CU prévoit ainsi un nouvel article L. 5215-20-1 au CGCT dont l'alinéa 3 est consacré à l'habitat : « En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ».

²³ Lors d'un entretien en 2002, le maire de Roubaix, chaud partisan de la prise de compétence habitat, nous confiait en entretien : « La ville de Croix vient de se faire retoquer au contrôle de légalité, sur une préemption qu'elle a demandée à la CU d'exercer, pour permettre à Logicil [bailleur social] de se porter acquéreur de deux maisons qui lui manquent dans une rangée pour pouvoir faire derrière un programme en rue d'habitat social. La préfecture dit : "Non, vous ne pouvez pas le faire, vous n'avez pas la compétence habitat !" ».

²⁴ Le texte de la délibération du 19 décembre 2003 sur les compétences en matière d'habitat évoque d'ailleurs cette question presque dès le début : « Si la plupart de ces actions [en matière d'habitat] sont incontestables car inscrites dans les termes de la loi relative à la création de la CU, d'autres font l'objet d'une interprétation extensive et sont susceptibles de contestations juridiques alors même qu'elles répondent au souhait des communes. L'État a fait savoir à notre établissement à plusieurs reprises, notamment par courriers de Monsieur le Préfet en date du 23 juillet 2002 et du 23 avril 2003, que la prise de compétence Habitat, et notamment du programme local de l'habitat permettrait à la CU "de sortir de la

Un responsable du service habitat de la CU de Lille de l'époque décrit ces pressions croisées, émanant notamment de la préfecture :

« En 2004, 2003 c'est mon heure de gloire, le conseil de développement de la CU interpelle les élus en disant : " comment ça se fait que vous n'avez pas la compétence habitat, vraiment, pour une agglomération de cette taille là, on ne comprend pas, vous êtes une des seules grandes CU à ne pas avoir la compétence habitat". Dans le même temps, le préfet, contrôle de légalité, agace la cellule habitat qui est déjà présente en disant : "bon, vous commencez à faire beaucoup de dépenses et vous n'êtes toujours pas compétents, c'est pas légitime, il va falloir que vous arrêtez ou que vous preniez la compétence". Donc il y a cette synergie, une pression sur l'exécutif ».

On montrera plus loin que l'implication du Préfet a également joué un rôle dans l'évolution de l'intervention communautaire en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi DALO de 2007.

Ici, sous l'effet de ces rappels à l'ordre, les maires perçoivent de manière croissante « un certain nombre d'inconvénients résultant du traitement communal des dossiers d'urbanisme et d'habitat », pour reprendre les mots d'un vice-président de la CUDL.

En outre, ces interventions préfectorales conduisent à légitimer la prise de compétence habitat comme une simple « régularisation » de la situation existante, puisqu'il s'agit de pointer l'incompatibilité entre les interventions communautaires et la répartition des compétences.

A Lille, comme à Nantes, de nombreuses communes concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU commencent également à voir la prise de compétence communautaire comme un moindre mal, leur permettant de ne pas « perdre » l'entièreté des amendes désormais dues au titre de leur retard en logements sociaux. La loi permet en effet à un EPCI de percevoir l'amende, voire d'en rétrocéder une partie aux communes, dans la mesure où celui-ci détient la compétence « équilibre social de l'habitat ». Un extrait d'une délibération du Conseil de Nantes métropole du 15/06/2009 permet de mieux comprendre ce mécanisme de rétrocession aux communes, tel qu'il se met en place quelques années plus tôt :

« - Loi SRU, calcul de la contribution due par Nantes métropole Communauté urbaine aux communes.

Dix communes membres de la CU sont soumises à ce prélèvement au titre de l'année 2009. 5 communes (Basse Goulaine, Carquefou, les Sorinières, St Sébastien et Vertou) ont pu justifier de dépenses engagées pour des opérations de logements sociaux déductibles du prélèvement et n'y sont donc pas assujetties en 2009.

Ce prélèvement est perçu par NM et non plus par l'Etat. Il s'élève à 499 000 euros (soit une évolution de -43%).

Cette ressources communautaire sera affectée au financement des acquisitions foncières et immobilières en vue d'une part de la réalisation de logements locatifs sociaux, notamment dans les quartiers inscrits en contrats de ville ou dans les zones urbaines sensibles, et d'opérations de renouvellement et de requalification urbains d'autre part.

Toutefois, l'article 1609 nonies C du code général des impôts (art. 57 de la loi SRU) prévoit, pour les communes membres d'un EPCI à Taxe professionnelle unique faisant l'objet du prélèvement sus-évoqué, une majoration de l'attribution de compensation par l'EPCI. Nantes Métropole est mise à contribution à hauteur de 246000 euros.

En application de l'article 22 du chap. 4 de la loi portant ENL, les communes concernées par ce reversement ont désormais l'obligation d'affecter ce montant à la réalisation de logements locatifs sociaux ».

On perçoit donc que la prise de compétence communautaire donne en quelque sorte un ensemble de ressources aux maires pour ne pas être dépossédés et contraints par une autorité moins contrôlable que les EPCI. C'est également le sens des propos de ce maire d'une petite commune résidentielle, confronté à l'article 55 :

« Moi la loi SRU, je voulais la respecter. Je ne voulais pas que le préfet me l'impose, en me disant : " il y a un terrain là de 3000m2, vous allez construire" ».

situation paradoxale où elle se trouve en initiant de nombreuses actions habitat situées dans le prolongement d'une compétence dont elle ne dispose pas, d'optimiser et de sécuriser ses interventions sans pour autant porter atteinte aux prérogatives communales, notamment en matière de permis de construire et d'attribution de logements ».

Pour ne pas être « contraints » ou « empêchés » par le préfet, les maires se rallient ainsi progressivement à une solution intercommunale. Selon un mécanisme bien connu (Desage et Guéranger 2011), l'intercommunalité est investie par les maires dans une optique de défense de leurs propres prérogatives plus que d'affirmation de cette dernière.

Le Conseil de CU de Lille approuve donc en décembre 2003 la prise de compétence habitat, un arrêté préfectoral officialisant cette délibération en mai 2004. Celle-ci n'est donc pas prise de manière frontale, mais « par la bande », comme si l'invocation de contraintes externes avait rendu la chose plus facile à accepter. Le premier PLH lillois ne sera d'ailleurs réalisé que deux ans plus tard, temps de la négociation avec les maires, avec *chaque* maire. Il ne faut pas s'y tromper en effet. Une nouvelle fois, le « transfert de compétence » n'est possible que parce qu'il est partiel, parce que ses défenseurs ont revu leurs ambitions à la baisse.

Des gages donnés aux communes quant au maintien de leur rôle

La délibération adoptée à la CU de Lille en décembre 2003 multiplie ainsi les précautions rhétoriques, rappelant à sept reprises (la délibération fait six pages...) que l'avis des communes sera requis avant toute décision. Si cette délibération est adoptée à l'unanimité des conseillers communautaires, c'est d'abord parce qu'elle garantit l'essentiel aux yeux des opposants d'une autonomie communautaire en matière de politiques du logement, à savoir le contrôle des maires sur les politiques de programmation et de peuplement. Cette limite est d'ailleurs tracée dès les débats préalables, comme par le maire (UDF) de Faches-Thumesnil lors du conseil du 27 juin 2003, où celui-ci affirme que les maires devront « garder le dernier mot » et que leurs prérogatives en matière de permis et d'attribution devront être « contractualisées ».

Le travail d'élaboration du PLH, qui suit l'adoption de la compétence, illustre d'ailleurs dans son déroulement même le « profil bas » adopté par la Communauté. Ainsi, le vice-président chargé de l'habitat se rend dans quasiment toutes les communes (85 ici) pour faire l'inventaire de la situation avec chaque maire et s'accorder sur les objectifs de production de logements. Cette procédure bilatérale (maire-communauté) tend à conforter l'idée que plus qu'une politique communautaire, délibérée par l'ensemble des élus, le premier PLH tend d'abord à réaliser un diagnostic local et à agréger les politiques communales en la matière. En ce domaine d'action publique comme en d'autres, la contrainte de maintien du consensus et du respect de la souveraineté municipale prime et s'oppose à la reconnaissance des intérêts contradictoires des communes et, dès lors, à la définition de politiques communautaires qui pourraient s'imposer à certaines d'entre elles. Si, à Lille, certains élus des grandes villes semblent avoir eu du mal à accepter ce compromis avec les maires des petites communes²⁵, c'est la voix de ces derniers, soutenue par les élus de droite, qui s'imposa au final.

La prise de compétence, dans un premier temps au moins, ne change donc pas fondamentalement l'ordre – dans les deux sens du terme – de la décision en matière d'habitat. Le vice-président chargé du logement à la CUDL, qui portera ensuite la réalisation du premier PLH, souligne la difficulté et les limites bien comprises de l'exercice de programmation communautaire :

« Très concrètement, ça (la prise de compétence habitat) s'est traduit par une intervention plus forte de la Communauté. Dans un certain nombre de cas à l'initiative d'un certain nombre de programmes d'habitat. Dans un certain nombre de cas, on s'est contenté, parce que le rapport de force était celui là, de courir après les maires qui parfois s'étaient déjà entendus avec les promoteurs sur le contenu du programme, sa répartition en termes de logements sociaux. Bon... donc ça a été un investissement progressif de la CU, le travail des uns et des autres modifiant progressivement le rapport de force. C'est comme ça que les choses se sont faites ».

D'autres éléments attestent de la volonté des autorités intercommunales de rassurer les maires et de ne pas tenter le moindre passage en force majoritaire. A Lille une commission intercommunale sur le logement est mise en place en 2003, dans le contexte de la mise à l'agenda de la prise de compétence, sous

²⁵ L'assistant du groupe socialiste nous confia lors d'un échange que les débats au sein du groupe avaient été « assez virulents » sur la prise de compétence habitat : « Certains élus sont pour qu'on y aille franchement, quitte à ce qu'il y ait un clash avec le GADEC. Ceux qui soutiennent cette position sont les élus qui ne sont pas vice-présidents et ont peu d'influence en CU. Cacheux [vice-président chargé du logement] n'y est pas trop favorable. Il craint la réaction des petites communes ». Repas du midi, restaurant communautaire, le 1^{er} avril 2003. Extrait du carnet d'observation.

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

l'influence préfectorale de nouveau, afin de faire avancer la question des « équilibres sociaux » en matière d'habitat et celle de la répartition du peuplement, même si le mot n'est pas encore prononcé. Significativement, la présidence de cette commission est confiée au maire « non inscrit » d'une petite/moyenne commune, connu comme opposant au renforcement de l'intervention communautaire en matière d'habitat. La Commission fera long feu.

La constitution du premier service de l'habitat à la CU de Lille en 2003, censé étoffer le maigre « bureau du logement », traduit également le souci de l'institution de rassurer les villes. Le recrutement privilégie ainsi des profils de fonctionnaires communaux, comme en témoigne le premier chef de service, en provenance de Tourcoing :

« (...) C'est un peu un hasard de calendrier, parce que fin 2002, le directeur de l'habitat de la ville de Lille a quitté Lille et celui de Roubaix a quitté Roubaix. Je suis le seul directeur de l'habitat d'une grande ville encore dans le circuit. Et la volonté de Dany Mackowiak (directeur du pôle aménagement/urbanisme) c'est que ce soit quelqu'un de culture communale qui arrive pour... essayer d'éviter de marcher sur les plates-bandes des communes ».

A peine nommé, ce fonctionnaire se voit confier la rédaction de la délibération de prise de compétence, avec comme première consigne d'obtenir le consensus et d'intégrer au maximum les revendications des communes et du groupe représentant la majorité des petites communes à la CU :

« Ma mission c'est tout de suite de rédiger la délibération de prise de compétence habitat. Alors on dit "prise de compétence habitat", mais comme on est une CU de 1966, la délibération simplifiée de la loi Chevènement ne s'applique pas complètement, on a déjà des compétences anciennes, etc. Donc la délibération, si vous l'avez vue, elle est, de mémoire, à trois parties. Première partie où on dit : "voilà, il y a des choses que l'on fait depuis plusieurs années qui, a priori, ne posent plus aucun problème à personnes". Genre OPAH courées, RHI, ça c'est notre compétence, garantie des emprunts... Il y a une compétence nouvelle à identifier, à prendre, c'est la compétence équilibre social de l'habitat dite compétence PLH, et troisième partie, il y a une compétence outil, acquisition foncière, dont on voit très vite qu'elle pose problème. Si l'on veut un consensus large et un accord, il faut qu'on imagine une progressivité, une prise de compétence en deux temps (...) Moi, je me souviens que dans les discussions, les élus disaient : "attention, vous confiez la compétence habitat à la CU, le développement économique ça fait trois ans en 2000, il n'y a encore rien qui bouge, nous communes on ne peut plus rien faire et vous vous ne faites rien. On ne voit vraiment pas l'intérêt de...". Bon... Donc Alain Cacheux dit, "de toute façon, la politique de l'habitat tiendra toujours compte de l'avis des maires, je vous écouterai, les patrons des politiques de l'habitat ça reste les maires" ».

A Nantes, si la question de la prise de compétence habitat a été « réglée » lors du passage en CU (puisqu'elle faisait partie du bloc obligatoire transféré), les premiers pas de la CU et l'élaboration du PLH sont tout aussi hésitants. L'intervention de Nantes habitat fait-elle figure d'épouvantail aux yeux des autres maires ? Les élus de Nantes choisissent de cantonner ce bailleur dans son périmètre historique. Des incertitudes demeurent sur la répartition des rôles entre la CU et les communes ? Les élus choisissent de ne pas définir « l'intérêt communautaire » en matière d'habitat, comme la loi le demandait pourtant pour l'exercice de certaines compétences. La Chambre régionale des comptes le soulignera dans son rapport d'observation. Pour le vice-président chargé du logement depuis 2001, ceci signifiait que les OPAH restaient communales, les commissions d'attribution également... A l'inverse, la Chambre régionale des comptes conclut que la conséquence de cette non-définition est la compétence complète de l'EPCI... Cette exégèse juridique n'empêchera pas la CU de privilégier dans les faits l'interprétation de son vice-président chargé du logement. Ainsi, le premier PLH, plus que le document programmatique qu'il est censé être, résulte d'une réflexion commune sur le territoire, est vu ici aussi comme un « premier pas », une occasion de conforter la légitimité de l'intervention communautaire. C'est le sens des propos du premier adjoint à la ville de Nantes, impliqué en tant que « grand élu » du territoire dans les réflexions autour de la mise en place de la CU :

« Ce qui nous a semblé majeur : entrer dans le cadre d'un document PLH qui devait être le premier pas pour décliner et prendre en charge l'ensemble de la compétence habitat ».

Les élus favorables à la prise de compétence habitat font donc un pari « incrémentaliste », qui connaît une certaine réussite, moyennant de nombreuses concessions cependant.

Un cadrage des problèmes et des priorités qui diffère quelque peu à Nantes et à Lille

Si la prise de compétence en matière d'habitat s'opère selon un *modus operandi* assez semblable à Nantes et à Lille, on observe des différences dans la manière dont les deux EPCI s'en saisissent et définissent leurs premières priorités d'action. Ces différences renvoient aux dynamiques socio-démographiques et urbaines singulières (voir *supra*) mais aussi aux coalitions d'acteurs impliquées dans la mise à l'agenda du problème.

A Nantes : lutter contre l'installation des « familles » en dehors de la CU

A Nantes comme à Lille, le ralentissement sensible de la production de logements neufs fait figure de principale inquiétude des acteurs au début des années 2000. Dans l'agglomération nantaise s'ajoute cependant, de manière plus spécifique, la question de la « fuite » des jeunes ménages primo-accédants en dehors des 24 communes de Nantes métropole. Cette question est bientôt au centre des préoccupations des élus et des premières mesures adoptées par la jeune CU. Les données démographiques disponibles montrent à l'époque que si la population de Nantes métropole croît assez rapidement (+ 3,9 % entre 1999 et 2006), la croissance est encore beaucoup plus spectaculaire dans les communes de l'aire urbaine qui l'entourent (+16% pour la même période)²⁶. Cette croissance est non seulement alimentée par les arrivées extérieures, mais surtout par l'arrivée de jeunes ménages nantais, qui souhaitent accéder à la propriété dans du pavillonnaire individuel et se trouvent confrontés à la raréfaction du foncier et à l'augmentation des prix au sein de NM²⁷. Ainsi, de 2001 à 2003, seulement 35% des ménages originaires de l'agglomération nantaise faisant construire une maison individuelle le font dans l'agglomération nantaise, contre 45% qui choisissent une commune de l'aire urbaine en dehors de la CU et 20% dans le reste du département ou au-delà²⁸.

Si cette tendance est indéniable, elle est loin de constituer de manière évidente le problème principal d'une agglomération également confrontée à une diminution encore plus drastique de la production du logement social et à un accroissement sensible de la demande. Si environ 1600 ménages font construire dans le neuf chaque année, ils sont à comparer avec les plus de 20 000 ayant fait une demande de logement social.

Pourtant, c'est ce « cadrage » du problème qui semble s'imposer dans un premier temps, sous l'influence notamment des promoteurs immobiliers de la région nantaise qui interpellent les élus par voie de presse sur l'« urgence de la situation » et la nécessité de réagir. Les articles présentant, photos à l'appui, de jeunes ménages « désœuvrés » et contraints à l'exil face aux prix et à la pénurie de l'offre accessible fleurissent alors dans la presse locale.

On perçoit sans mal l'intérêt pour les acteurs de l'immobilier et du BTP d'alimenter ce spectre de l'exil des classes moyennes et de revendiquer comme solutions une libération du foncier dans l'agglomération, une augmentation de la construction ou encore une solvabilisation des demandeurs avec l'aide de la puissance publique. Un article paru dans *Presse Océan* le 30 novembre 2004, intitulé significativement « Situation de l'immobilier dans l'agglomération nantaise, le club immobilier Nantes Atlantique dresse un constat alarmant », reflète bien le travail d'influence que mènent alors ces groupes privés. Le président du Club y déclare sur un ton solennel :

« Le PLH n'est qu'une déclaration d'intention. Seul le marché sera à même de vérifier si les objectifs seront atteints. Tout dépendra des opérations foncières mises à disposition des promoteurs. L'intention politique est là, mais si les maires ne modifient en rien leur politique. (...) Il faut des mesures d'urgence. C'est un véritable débat de société : soit on ouvre de nouveaux espaces dans un périmètre restreint, c'est reconstruire la ville sur la ville, soit on accepte l'étalement urbain. Se

²⁶ Source : AURAN, « La croissance de Nantes métropole et de son bassin de vie depuis 1999 ». Document de synthèse à partir des recensements INSEE, 2009.

²⁷ Cette crainte d'un « exode » de classes moyennes actives en dehors de l'agglomération apparaît également dans les trois agglomérations littorales démographiquement dynamiques (La Rochelle, Anglet-Bayonne-Biarritz, Arcachon) étudiées par Pierre Mazet dans sa recherche pour le programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » du PUCA.

²⁸ Source : Nantes métropole/AURAN, « La construction de logements neufs dans l'agglomération nantaise et l'aire urbaine 2001-2007 », 2008.

résigner à ne rien faire va maintenir et prolonger cet étalement. Les élus sont devant leurs responsabilités. Sinon, l'étalement urbain sera inévitable».

Il y a quelque ironie à entendre le président d'un Club immobilier, dont les membres sont directement acteurs de la périurbanisation, à mettre en garde les élus devant les risques de l'étalement urbain. Ce travail de lobbying semble cependant porter ses fruits et placer l'accent sur la relance de l'offre, notamment sur l'accession privée dans le neuf, au détriment des autres segments du marché ou d'une réflexion plus qualitative (quels types et quelles formes de logements à quel endroit ?). D'une certaine manière, ce cadrage du problème du logement des classes moyennes sur la question de l'accession à la propriété place également au second plan la solution éventuelle d'une offre de logement social ou d'accession sociale à la propriété adaptée (logements familiaux individuels).

Ce cadrage initial se focalisant sur la production neuve laisse également une place plus réduite aux questions liées au parc de logements existant, public, mais aussi privé (à la différence de l'agglomération lilloise où la politique de rénovation du parc privé est ancienne ; voir *supra*).

Il produit donc plusieurs effets (sur lesquels nous reviendrons plus longuement ensuite) : d'abord, une propension de la CU à favoriser l'ouverture « tous azimuts » de nouvelles zones à urbaniser et à répondre à toutes les demandes des maires, sans forcément les hiérarchiser et évaluer la pertinence économique de la création de certaines ZAC (coûteuses en terme de réseaux et d'équipements financés par la CU) ou de lotissements ; ensuite, le lancement d'un dispositif original de « prêt à taux 0 » communautaire (le premier en France), censé favoriser l'accession des jeunes ménages sur le territoire de Nantes métropole. Outre son coût important pour les finances de la collectivité, ce dispositif touchera finalement un public d'accédants assez éloigné du profil ciblé, comme nous le verrons. Il sera ainsi revu à la baisse et complètement recalibré quelques années après son lancement.

S'il est loin d'être exclusif, nous avons souhaité insister sur ce « cadrage » du problème du logement qui semble très prégnant à Nantes Métropole dans un premier temps et conditionne certaines priorités de l'intervention communautaire. Ainsi, il renseigne autant les processus de construction de cette politique publique, le rôle de certains groupes d'intérêt, que certaines représentations des élus locaux sur les « équilibres de populations souhaitables » sur le territoire ou sur les menaces qui les guettent. La « fuite des classes moyennes » fait partie de celles-ci

A Lille : la question des déséquilibres communaux et du renouvellement urbain

Dans l'agglomération lilloise, ce sont plus les déséquilibres entre communes et la situation de paupérisation de certaines d'entre elles qui semble focaliser l'attention des élus au moment de la prise de compétence, soit comme perspective d'action, soit comme repoussoir.

Une fonctionnaire de la direction de l'habitat à la CU de Lille revient sur des éléments de diagnostic de l'époque, qui insistait sur une accentuation des phénomènes de ségrégation et de spécialisation sociale de l'espace :

« Les cartes réalisées en 2000 et en 1994, aux débuts du POPS, montraient que les endroits les plus chargés socialement, on aime plus trop ce terme aujourd'hui mais à l'époque on avait des indices de charge sociale, étaient encore plus chargés dans la carte de 2000 que dans celle de 1994 ».

On observe ainsi une focalisation progressive du débat intercommunal autour de l'habitat sur ces enjeux de répartition des populations, dans un contexte de moindre croissance démographique et attractivité globale qu'à Nantes mais aussi de plus forte polarisation sociale. Les propos du vice-président chargé du logement à la CU de 1995 à 2008 en témoignent :

« La deuxième réalité qui apparaît de plus en plus dans les années 1990, et là c'est par rapport aux communes, c'est que les habitants raisonnent au niveau des bassins d'habitat. Et que si on veut avoir une politique cohérente en matière d'habitat, c'est à ce niveau là qu'il faut raisonner. Bassins qui sont infracommunautaires, mais qui ont quand même une réalité incontournable. Quand le maire de Tourcoing s'aperçoit que la multiplication des programmes d'accession à Neuville ou à Roncq (communes périurbaines résidentielles) vide progressivement sa commune, quand le maire de Roubaix après le... j'allais dire le tsunami qu'a représenté la ville nouvelle – il y a quand même beaucoup de cadres et de catégories moyennes roubaisiennes qui sont allées à Villeneuve d'Ascq – quand le maire de Roubaix constate là aussi que les programmes de construction à Leers ou dans d'autres communes périphériques accélèrent la perte de substance de Roubaix, il y a la volonté de promouvoir une réflexion qui soit basée sur l'intercommunalité, sur les bassins d'habitat qui vont

très au-delà des limites communales. (...) Donc, l'émergence de la nécessité de cette réflexion a été toujours très forte, en sachant qu'il y a derrière tout cela la volonté de rééquilibrer socialement les peuplements d'un certain nombre de communes, même si ça reste très largement une... chimère ».

Nous reviendrons ensuite sur la question du caractère « chimérique » des politiques de peuplement communautaire, mais notons pour l'instant le rôle central des grandes villes, sensiblement plus pauvres que le reste de leur agglomération, dans le cadrage précoce de la prise de compétence autour de la question des inégalités dans la répartition socio-spatiale des logements et de leurs habitants.

La différence entre l'agglomération lilloise et nantaise porte ici sur le rôle des grandes villes, reflet de leur situation socio-économique. Si la ville de Nantes accueille la grande majorité des logements sociaux du territoire et des populations les plus démunies, elle est aussi plus diversifiée socialement que les grandes villes de l'agglomération du nord de la France. Son intérêt à une diversification sociale est moins évident que celui de grandes villes comme Roubaix ou Tourcoing. Parmi les grandes villes de l'agglomération lilloise, Roubaix a longtemps joué un rôle un peu à part, tant en raison de ses difficultés extrêmes que de la position relativement centrale de son maire dans le jeu politique communautaire, au moins des années 1990 jusqu'au début des années 2000. L'adjoint au logement de la ville de Roubaix ne manque pas de rappeler ce rôle singulier en entretien :

« Roubaix a été la commune qui a plaidé, débattu, revendiqué, la mise en place d'un PLH communautaire et d'une compétence communautaire dont il a fallu attendre plus de 10 ans que la CU s'en saisisse (...) La ville avait plaidé pour une répartition plus solidaire du logement social. Pourquoi Roubaix a eu cette position-là ? Nous sommes ici dans une ville d'un peu moins de 100 000 habitants où 1/3 de la population vit des minimas sociaux, et dans une extrême précarité, pour ne pas dire une grande pauvreté ».

Dès la première ébauche de POPS en 1993, dès les premières tentatives d'élaboration d'un PLH communautaire et de nouveau au début des années 2000, les élus de Roubaix défendent une conception interventionniste de la CU sur la question de la répartition des populations sur le territoire. Quand nous l'avions rencontré au début des années 2000, juste avant l'adoption de la compétence habitat, le maire de Roubaix défendait prudemment cette perspective pour ne pas effrayer les communes les plus réticentes :

« La compétence habitat c'est d'abord l'action foncière. C'est ensuite le PLH. Ce sont des magnifiques documents qui nous font la situation à un moment t de l'habitat dans le parc privé et le parc HLM. C'est un phénomène qui intéresse les grandes villes, en tout cas les villes en politique de la ville, il est quand même naturel et sain de créer les conditions pour que réussisse la ville renouvelée, qu'effectivement la production des nouveaux logements – je ne vous parle pas de transferts, je ne vais pas exporter mes pauvres – soit maintenant programmée à une échelle d'agglomération. Non pas pour favoriser ceux qui... Vraiment, la manipulation idéologique que tous les gouvernements ont utilisée au sujet de la mixité sociale ! ... mais pour desserrer progressivement le ghetto, je préfère le dire comme ça. Et insérer progressivement des produits d'accession à la propriété. Quand vous regardez ça, vous voyez que ça passe par un PLH qui ne soit pas seulement une photographie mais un outil de programmation ».

Cette pression des communes du versant nord-est se traduit également sur les politiques urbaines de la CUDL, dans ce qu'il fut convenu d'appeler les politiques de « ville renouvelée », par opposition à la ville nouvelle. L'objectif affiché est notamment de produire deux tiers des nouveaux logements dans l'existant et un tiers dans de nouvelles zones urbaines. Ici, l'étalement urbain est également assimilé à un processus de paupérisation des villes centres industrielles anciennes. Les politiques de la « ville renouvelée », conduites largement par les communes concernées (Roubaix et Tourcoing notamment) avec un appui financier de la Communauté urbaine, visent ainsi à réhabiliter les centres villes et à rénover des logements privés afin de restaurer l'attractivité de ces villes auprès de populations qui les ont désertées. Contrairement à la situation nantaise précédemment évoquée, la crainte n'est donc pas tant celle d'un exode des ménages en dehors de la CU, mais le renforcement d'un processus de ségrégation sociale déjà très marqué entre communes de l'EPCI. Là où les politiques nantaises tentent de maintenir en place les jeunes ménages, les politiques de la ville renouvelée cherchent à les faire revenir dans des villes qu'ils ont délaissées au profit, le plus souvent, de communes résidentielles limitrophes de la communauté. Une dissonance semble ainsi se construire dès cette époque entre les attentes de ces grandes communes par rapport aux politiques de l'habitat, et celles des petites communes, réfractaires à cette dimension. C'est ce qu'exprime un fonctionnaire du service de l'habitat de la CUDL :

« Autant les grandes communes avec beaucoup de parc social voyaient la CU comme l'outil permettant de réguler les problèmes du parc social et d'en améliorer la gestion, autant les petites

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

communes disaient : "attendez, on ne va pas se laisser faire et accepter une tutelle supracommunale" ».

C'est encore ce hiatus qui traverse la mise en œuvre des « politiques de peuplement » à l'échelle communautaire depuis 2008, comme nous le verrons plus loin.

Des premiers PLH communautaires ambitieux mais qui peinent à atteindre leurs objectifs (2004-2007)

Le PLH nantais est adopté en 2004, dans la continuité de la constitution de la CU qui impliquait cette compétence obligatoire. A Lille, il faut attendre décembre 2005, soit deux ans après l'adoption de la compétence habitat, pour que soit adopté, par une délibération unanime de l'assemblée, le premier PLH. Cette date (juste avant 2006) s'explique notamment par la volonté de la CU d'obtenir la délégation des aides à la pierre de l'Etat, notamment conditionnée par la Loi Libertés et responsabilités locales de 2004 à l'existence d'un PLH intercommunal. Dans les deux cas, nantais et lillois, deux ans s'écoulent entre la prise de compétence effective et l'adoption de ce gros document (plus de 200 pages), illustration du long travail de consultation des maires et des nombreuses évolutions du document au gré des négociations avec ces derniers.

Nous reviendrons dans un premier temps sur quelques propriétés de ces documents, leurs grands axes programmatiques mais également leur économie symbolique et rhétorique. A l'instar d'autres politiques publiques contemporaines, ils semblent caractérisés par un certain unanimisme, par l'absence de contradictions dans les objectifs affichés et par un registre souvent incantatoire (« plus, mieux »). Au-delà de leur aspect formel programmatique, les acteurs rencontrés insistent sur la « souplesse » de leur application, pour le meilleur (leur légitimité) et pour le pire (leur faible capacité prescriptive). Finalement, ces premiers documents semblent valoir au moins autant par les effets de conviction et de légitimation qu'ils produisent que par leur capacité à infléchir les dynamiques du logement et de l'urbanisation sur le territoire.

Plus, mieux...

Ces deux adverbes résument assez bien l'argumentation développée de manière récurrente dans ces premiers PLH. La plaquette de présentation du premier PLH de Nantes métropole résume ainsi ses objectifs : « Proposer à tous des logements plus nombreux, plus variés, plus accessibles ». A Lille, les mots employés sont quasiment identiques : « Le PLH est donc très volontariste dans ses objectifs : proposer à tous des logements plus nombreux et mieux adaptés, accessibles et de grande qualité » (extrait du PLH, p. 35).

Pour se légitimer, les premiers PLH communautaires embrassent toute une série d'objectifs, sans les hiérarchiser. Cette débauche d'adverbes et de superlatifs traduit à la fois le « jeu à somme positive » auquel la CU est astreinte, et la difficulté d'arbitrer entre différentes options possibles, qu'elles soient qualitatives (quels types de logements, pour qui ?) ou territoriales (quels logements à quel endroit ?). Les PLH apparaissent ainsi comme la difficile conciliation d'objectifs multiples, voire contradictoires, mais qui ne sont jamais posés comme tels. Ainsi, l'évocation rituelle du « renforcement de l'attractivité du territoire » et l'encouragement aux opérations de promotions immobilières privées ou à l'accueil des cadres, voisinent en permanence avec des appels à la réduction des déséquilibres entre territoires et au renforcement de la solidarité. Quand ce n'est pas la réduction des inégalités territoriales qui est présentée comme l'un des facteurs de « rayonnement » :

« Elle (la politique de l'habitat) vise, en s'efforçant de réduire les écarts entre les territoires et en répondant aux besoins de l'ensemble des habitants de notre agglomération, à contribuer à son rayonnement » (extrait du PLH lillois, p. 13).

On pourrait multiplier à l'envi les extraits de ces documents où il s'agit d'abord d'affirmer une « volonté politique », d'exciper une capacité à agir, sans pour autant arbitrer entre différentes priorités. Les propos du vice-président lillois chargé de l'habitat au moment de l'élaboration du premier PLH permettent de comprendre ce registre lexical volontariste mais indécis :

« Le jeu consensuel a facilité l'intervention communautaire, mais il l'a facilitée sur des objectifs flous. Parce que sur des objectifs précis, c'était très difficile de se mettre d'accord ».

Ils renvoient aux analyses récentes qui insistent sur la « force paradoxale du flou » dans les politiques publiques locales contemporaines (Pasquier, Simoulin Weisbein 2004), caractérisées par une certaine indéfinition, par une labilité idéologique et normative, plus que par des objectifs clairs, spécifiques, exclusifs, politisés.

Ces premiers PLH apparaissent ici dans leur dimension incantatoire, où l'invocation du changement semble parfois faire office de changement. Ce terme est d'ailleurs celui retenu par des représentants de l'ADCF eux-mêmes pour qualifier le bilan des premiers PLH communautaires réalisés, selon des propos relatés par *Le courrier des maires* en mai 2005 :

« (...) Les PLH ambitieux restent minoritaires. Dans la plupart des cas, les agglomérations se bornent à établir un diagnostic de la situation du logement sur leur territoire, sans proposer de réelles solutions aux difficultés. Certains PLH sont plutôt incantatoires avoue-t-on à l'ADCF ».

Faute d'un appareil administratif intercommunal étoffé dans le domaine de l'habitat, les Agences d'urbanisme ont joué un rôle central dans l'élaboration de ces premiers documents, qui apparaissent d'ailleurs avant tout comme des documents de diagnostic, compilant, actualisant et synthétisant les données disponibles sur le territoire, fixant éventuellement de grandes orientations générales et des « programmes d'actions », mais d'un caractère faiblement opérationnel. Et pour cause, puisque cette « opérationnalité » reste largement concédée aux communes²⁹. Ainsi la Chambre régionale des comptes reprochera-t-elle à la CU de Nantes l'absence de chiffrage financier de toutes les mesures proposées. L'impact de la dimension « diagnostic » ne doit cependant pas être sous évaluée, comme nous le montrerons plus loin.

Les PLH lillois comme nantais déterminent pour la première fois des objectifs chiffrés de production de logements – annuelle et par segments – qui constitueront désormais le principal (le seul ?) indicateur mobilisé pour évaluer l'action des EPCI. Le PLH nantais fixe ainsi la barre à 3900 logements par an sur la période, dont 900 logements sociaux, alors que le PLH lillois de 2006 s'accorde sur un objectif de 5500 logements neufs construits par an, dont 2500 dans le parc social (en incluant les reconstructions liées aux démolitions de l'ANRU). Leur emplacement paraît de moindre importance que le volume global, même si des objectifs par sous-secteurs géographiques sont énoncés, conformément à l'objectif légal d' « équilibre social de l'habitat ».

Ces documents servent également à rappeler l'intégralité des interventions communautaires en matière d'habitat, les différents publics visés, prenant ainsi des airs « d'inventaires à la Prévert » où, faute de pouvoir énoncer des priorités, il s'agit surtout de n'oublier personne. S'ils regorgent ainsi d'éléments de diagnostic et d'expressions d'un volontarisme politique, on trouve ainsi moins d'éléments de planification concrète dans ces documents. Et pour cause, puisque leur mise en œuvre – dont le contenu est déjà le résultat de longues négociations avec les maires – reste largement du ressort des communes.

... mais en « souplesse »

Le terme de « souplesse » revient fréquemment dans la bouche des fonctionnaires et des élus, à Nantes comme à Lille, pour décrire l'exercice de la compétence habitat, une fois celle-ci adoptée, tout comme la déclinaison du PLH dans (et avec) les communes. Façon d'insister sur la latitude laissée à ces dernières dans la traduction des objectifs du PLH. On a dit précédemment combien l'adoption de la compétence habitat et la mise en place d'un premier PLH dans les deux agglomérations n'avait été possible qu'en vertu d'un certain nombre de compromis/concessions par rapport à certains objectifs de départ. Parmi ceux-ci, la réaffirmation d'une certaine division des rôles entre des communes qui continuent de prendre en charge ce qui relève de la gestion des logements sociaux et des populations, mais qui conservent également l'initiative dans de nombreux domaines.

L'objectif du « PLH1 » est d'ailleurs au moins autant de convaincre les maires du bienfondé de l'intervention communautaire que de leur imposer des objectifs qu'ils n'auraient consentis. Il s'agit de

²⁹ Le code de l'habitat et de la construction reste d'ailleurs lui-même relativement flou, puisque son article L. 302-1 dispose que le « programme local de l'habitat élaboré par un établissement public de coopération intercommunale définit les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ».

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

convertir les élus récalcitrants à l'intérêt d'une intervention communautaire et d'une coordination, au moins *a minima*, des procédures et des financements en matière d'investissements.

La « souplesse » de l'institution intercommunale commence dès la procédure d'élaboration du PLH, qui implique de nombreuses rencontres avec les maires, des allers et retours réguliers. Elle se prolonge dans un certain nombre de dispositifs qui rassurent les communes. Les PLH font ainsi l'objet de « conventions d'application communales » qui précisent un ensemble de droits pour les communes. Ainsi, le premier PLH lillois précise que les modifications du PLU et l'inscription d'emplacements réservés pour le logement sont réalisées « à la demande des communes » (p.13). On n'est pas du tout dans un rapport de subordination des communes par rapport à des choix qui auraient été faits au niveau intercommunal antérieurement. La Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire note d'ailleurs dans son rapport d'observation consacré à la CU de Nantes en 2009 que :

« La mise en œuvre des opérations portant sur l'habitat reste largement du ressort des communes. Outre les éléments relatifs au logement social déjà évoqués, la programmation des opérations neuves, le pilotage de certaines opérations de rénovation urbaine (à Nantes et à Saint Herblain), les opérations d'aménagement à vocation d'habitat relèvent de la responsabilité des communes, même si ces opérations sont menées en concertation avec la Communauté urbaine et font l'objet pour certaines d'une contractualisation avec l'EPCI » (p. 8 et 9)

Quand il s'agit pour LMCU de favoriser la réalisation de petits logements familiaux en PLAI, logements très sociaux les moins demandés par les maires, la communauté choisit de lancer un « appel à projets » en 2007 (auquel 48 communes sur 85 répondent).

L'une des rédactrices du premier PLH du côté de l'administration nantaise résume cette contrainte pesant sur la rédaction du document :

« Le premier PLH, on a trempé notre plume dans un dosage très fin par rapport à ce qu'on pouvait faire (par rapport aux communes) ».

Ainsi, les capacités constructives des communes sont-elles évaluées en partenariat étroit avec celles-ci et ne sauraient aller à l'encontre des desiderata du maire. Souvent, celui-ci arrive avec ses projets de construction, et demande à la CU de les financer au point de faire « exploser les coûts d'aménagement » pour reprendre une expression de cette même fonctionnaire.

Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « SRU », les PLH s'imposent en théorie aux PLU en vertu de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, alors que précédemment il était simplement question d'une prise en considération des PLH par les plans d'occupation des sols. A Nantes métropole, la définition des objectifs territorialisés du PLH s'est plutôt effectuée en parallèle avec la révision des documents d'urbanisme et du PLU en particulier. Le caractère « communal » des PLU dans cette agglomération a favorisé les négociations bilatérales de la déclinaison de ces objectifs, ce qui a d'ailleurs fait l'objet de remarques de la part de la Chambre régionale des comptes dans son rapport de 2009 :

« L'harmonisation passe par la présence d'un tronc commun à tous les PLU, qui retrace les objectifs communautaires. La procédure de révision générale a été longue puisqu'elle a débuté le 21 juin 2002, pour s'achever en 2007. Comme indiqué précédemment, Nantes Métropole a opté pour une définition progressive des objectifs au niveau des territoires communaux qui seront précisés dans les PLU. Les documents d'urbanisme ont déterminé les objectifs dans chaque commune, ce qui n'avait pas été fait par le document stratégique en matière d'habitat » (p. 17).

Du coup, la souplesse d'application se traduit par une asymétrie de certaines traductions du PLH selon les PLU, notamment concernant l'objectif de diversification du logement plus ou moins présent dans les PADD communaux :

« C'est sur la question de la diversification de l'offre de logement que la prise en compte des orientations du PLH apparaît la plus variable et parfois la moins précise. Ainsi, alors que cet objectif constitue un axe majeur du PLH, certains PLU le réaffirment sans toutefois préciser nécessairement selon quelles modalités ils seront atteints. Le PLU d'Orvault et celui de Nantes sont les plus précis en indiquant une répartition par type de logements : 55 % de collectifs, 20 % d'individuel groupé et 25 % de diffus. Celui de Nantes s'avère sans nul doute le plus précis avec une approche par quartier ou opération. Il fixe également des objectifs chiffrés en matière de maintien de l'équilibre social de l'habitat. A l'inverse les documents d'urbanisme de Saint-

Sébastien-sur-Loire et de Vertou demeurent plus vagues et le PLU de Vertou ne fait pas même référence à la notion de parcours résidentiel largement promue dans le PLH ».

Le revers de cette souplesse, qui traduit des contraintes bien réelles auxquelles sont confrontés les auteurs du PLH, est la moindre capacité du document de planification à encadrer les pratiques.

Un bilan nécessairement mitigé ?

Lors du Conseil de communauté de la CU de Nantes du 25 juin 2010, le vice président socialiste et maire de Rezé Jean-Noël Retières parle de « bilan globalement positif » pour caractériser le premier PLH. Si l'allusion à un usage célèbre et controversé de cette expression n'était ici fortuite³⁰, on aurait probablement choisi ce titre, pour toute l'ambiguïté contenue dans l'adverbe « globalement ».

S'il ne nous revient pas ici d'évaluer de manière normative les premiers PLH nantais et lillois, suggérant ainsi qu'ils auraient pu être tout autres, on peut néanmoins dire quelques mots des objectifs quantitatifs et qualitatifs auxquels ils se sont adossés. Un autre problème, déjà évoqué en introduction, tient par ailleurs à la question de l'imputabilité des phénomènes quantifiés. Pour le dire rapidement, les objectifs globaux de production de logements fixés par le PLH semblent atteints, voire dépassés dans l'agglomération nantaise³¹, là où ils peinent à l'être dans l'agglomération lilloise³². Mais dans quelle mesure l'augmentation significative de cette production est-elle le fait des PLH et, plus largement, des politiques communautaires ? Il semble par exemple que la relance de la construction entre 2005 et 2007, dont les élus communautaires s'attribuent la responsabilité et le mérite, concerne la plupart des grandes agglomérations dynamiques démographiquement et économiquement, quel qu'ait été le contenu de leur PLH. Ne faudrait-il pas, dès lors, privilégier plutôt ces derniers facteurs, largement indépendants des EPCI, pour expliquer les tendances à l'œuvre ?

Ces chiffres de réalisation de logements neufs dans les deux agglomérations cachent par ailleurs des disparités selon les parcs. Le logement social, que ce soit à Lille ou à Nantes, connaît une progression beaucoup plus faible que le parc privé, sensiblement en dessous des objectifs fixés dans le PLH (en gros inférieurs de moitié à ceux-ci jusqu'en 2008).

La forte augmentation de la production de logements sociaux depuis 2008 n'a pas permis de renverser complètement la tendance et ne doit pas tromper quant à sa robustesse. Elle est d'abord le résultat du rachat par les organismes HLM de logements réalisés en VEFA par des promoteurs, ne trouvant pas preneurs en accession libre. La hausse de la « production » de logements sociaux, qui est donc essentiellement liée à ces rachats, joue en 2008 et en 2009 un rôle classiquement contra-cyclique par rapport à la crise que connaît le marché immobilier. Cet article, paru dans *Ouest France* le 25/06/2009, évoque en ce sens la situation nantaise : « Logements sociaux : année exceptionnelle. L'objectif était de construire 900 logements sociaux, finalement il y en aura plus de 1400. La crise a parfois du bon, elle a donné un vrai coup de fouet à la production de logements sociaux. Ce bond en avant est possible grâce au rachat par des sociétés HLM de programmes entiers prévus à l'origine par le privé. Et cela est particulièrement vrai dans les communes de la périphérie nantaise, traditionnellement à la traîne ».

Durant les premières années du PLH, l'augmentation de l'offre de logements neufs à Nantes et à Lille se fait prioritairement dans le parc privé et l'augmentation (en valeur absolue) du nombre de logements sociaux produits chaque année ne compense pas leur diminution en part relative³³. A Nantes, le déficit en logements sociaux – pour arriver aux 20% de l'article 55 de la loi SRU – était de 7300 en 2007 ; il atteint environ 8000 logements manquants en 2010.

La Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire décrypte les raisons de cette évolution dans son rapport de 2009 :

³⁰ Dans un article du journal *L'Humanité* de 1979, Georges Marchais, alors secrétaire général du PCF, qualifia le bilan de l'URSS de « globalement positif ».

³¹ 4000 logements construits par an en moyenne sur la période pour un objectif de 3900.

³² 4000 logements construits par an en moyenne entre 2005 et 2008 également, mais pour un objectif de 5500, et 1800 logements sociaux construits par an en moyenne durant la même période, pour un objectif de 2500

³³ Dans la mesure où la croissance des logements du parc privé est plus importante durant la même période.

« L'augmentation du nombre de logements sociaux entre 2003 et 2007 n'a donc fait qu'accompagner celle de l'ensemble de la construction neuve, sans effet sensible de rattrapage sur le déficit. Nantes Métropole estime que « compte tenu des objectifs de rattrapage SRU initialement fixé sur 20 ans à un rythme de 370 logements par an, ce sont aujourd'hui, 521 logements par an (supplémentaires) qu'il faudrait construire, uniquement pour ce qui concerne les logements manquants ».

Apparaît ici une des difficultés structurelles des politiques intercommunales de l'habitat quant aux possibilités de rattrapage ou de remise en cause des écarts relatifs. On y reviendra.

Une autre précision concernant l'augmentation très progressive de la production de logements sociaux, qui en relativise un peu plus la portée, tient aux types de logements construits. Il apparaît en effet que la part de logements « intermédiaires » (de type Prêt locatif social, PLS) a été très importante, notamment les premières années, au détriment des logements très sociaux (type Prêt locatif aidé d'intégration). Ceci à rebours de la structure des revenus des demandeurs de logements sociaux : à Lille 4% seulement des ménages entrent dans les critères de revenus des logements PLS³⁴, contre 80% dans ceux du PLAI³⁵. De 2004 à 2008 dans Nantes métropole, PLUS³⁶ et PLAI ont représenté 17% de la production totale de logements, contre 15% pour les logements dits « abordables » (PLS + accession sociale à la propriété). Si le nombre de PLAI produits tend à augmenter dans la période la plus récente³⁷, le taux de PLS dans l'agglomération lilloise atteint jusqu'à 37% de la production de logements sociaux, à son sommet en 2007. C'est cette situation, alimentée par les réticences de certains maires à accueillir du logement très social, qui poussera les acteurs communautaires à préciser la répartition des objectifs en matière de logements sociaux dans la révision du PLH de 2008 (voir *infra*).

A Nantes, si l'objectif global de construction est atteint (tout juste, si l'on tient compte du décalage entre les logements autorisés – 6000/an en moyenne – et ceux dont la construction a réellement commencé – 4000/an en moyenne³⁸), il ne semble parvenir que très marginalement à ralentir la périurbanisation au-delà du territoire communautaire d'une part, et le creusement des disparités en son sein d'autre part. Le PLH d'abord n'est pas parvenu à endiguer la fuite des « classes moyennes », objectif pourtant prioritaire à ses débuts (voir *supra*). Ainsi, la part des ménages de l'agglomération nantaise construisant en dehors de celle-ci passe de 35% de 2001 à 2004 à 30% de 2004 à 2006. Elle atteint 45% dans la période plus récente, résultat de la production d'une offre de logements en « accession abordable » dans les ZAC communautaires, mais également de facteurs économiques et sociaux. Probablement, comme le reconnaît le diagnostic de l'Agence d'urbanisme de Nantes lui-même, l'augmentation du prix de l'essence et la crise financière à partir de 2007 ont été des alliés plus puissants de la lutte contre l'étalement urbain que les politiques communautaires elles-mêmes. Le « prêt à taux 0 » proposé aux accédants, cet instrument phare de la politique de la CU de Nantes, fruit du premier cadrage des politiques de l'habitat, a d'ailleurs été arrêté en 2008, en raison de son coût élevé pour l'institution et de ses effets éloignés de ceux attendus. Destiné, dans l'esprit des élus, aux jeunes ménages familiaux souhaitant accéder à la propriété dans le neuf (et censé les retenir dans l'agglomération), ils connaissent un grand succès auprès de très jeunes ménages (29 ans en moyenne), souvent unipersonnels, qui acquièrent dans l'ancien pour 79% d'entre eux, et dans le collectif pour 62%. La CU a délivré près de 2800 prêts à taux 0 à l'arrêt du dispositif, pour un coût global très significatif de près de 23 millions d'euros. La Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire souligne ainsi dans son rapport de 2009 (p. 11) qu'ils représentent, en 2007, 57% des crédits de paiement du service habitat, contre 25% destinés à la réhabilitation de logements et seulement 17% d'aides à la construction neuve. Le premier adjoint de la ville de Nantes et conseiller communautaire Patrick Rimbart reconnaît en entretien cette « erreur » de tir :

« Le PTZ a été un vrai succès, mais a été un peu à côté de la cible sur les familles, sur la lutte contre l'étalement urbain. On a atteint notre cible au niveau de l'âge, mais pas au niveau des familles ».

³⁴ Pour une famille de 4 personnes, ces plafonds de ressources tournent autour de 38 000 euros en 2005.

³⁵ Plafonds qui sont inférieurs de 60% à ceux des PLUS, soit un revenu imposable d'environ 16 000 euros pour une famille de quatre personnes en 2005.

³⁶ Prêt locatif à usage social. Les plafonds de ressources correspondent environ à 28 000 euros pour une famille de quatre personnes en 2005.

³⁷ On en expliquera les raisons ensuite.

³⁸ Cet écart tient à un ensemble de facteurs liés à la complexité du montage des opérations, aux retards, mais aussi parfois aux mobilisations hostiles de riverains et aux recours suspensifs.

Concernant la répartition géographique des logements construits sur la période 2004-2007, les réalisations s'éloignent parfois de manière assez sensible des prévisions du PLH. Ainsi, A Nantes, les constructions neuves sont presque deux fois plus nombreuses que celles planifiées, sous l'effet des programmes de « l'Île de Nantes » notamment. A l'inverse, certaines zones, notamment le nord-est ou le sud-est résidentiels, sont en dessous des objectifs pour cette période. Dans l'agglomération lilloise également, les disparités sont assez fortes selon les territoires, notamment pour ce qui concerne la réalisation de logements sociaux. L'ingénieur responsable de la Délégation territoriale de Lille de la DDTM est revenu sur les limites inhérentes à cet exercice de programmation, dans la mesure où il ne plafonne pas les ressources disponibles selon les territoires et où la mobilisation variable des élus joue un rôle souvent discriminant :

« (...) Ce qu'on peut dire, c'est que la collectivité (la CU de Lille ici) a tendance aussi à suivre ce que disent les élus, à prendre tout ce qui vient et à ne pas forcément traduire dans sa programmation ce qu'elle a écrit dans son PLH. On constate tous les ans qu'il y a une grosse dérive entre la programmation des aides à la pierre et les objectifs de production du PLH par territoire par exemple (...) il faut atteindre les chiffres et il suffit que certains élus soient un peu plus moteurs sur un territoire, alors que derrière on peut légitimement avoir le souci de rééquilibrer les territoires, ça a un peu tendance à avoir le dessus. Le rôle de l'Etat peut être de pointer là où il y a des contradictions ».

Les disparités spatiales, notamment en matière de logement social, sont loin de se résorber à Nantes comme à Lille, entraînant là aussi des « distorsions par rapport aux prévisions », pour paraphraser le rapport de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au sujet du PLH nantais :

« Les objectifs quantitatifs de relance de la production de logements ont été dépassés si l'on raisonne sur l'ensemble du parc et à l'échelon de l'agglomération. En revanche, des difficultés liées au montage des opérations de logement social freinent la réalisation du nombre minimum d'habitations prévues au PLH alors que la demande en logements sociaux augmente. On constate par ailleurs l'existence de fortes disparités entre les communes entraînant certaines distorsions par rapport aux prévisions. Il faudra donc sans doute attendre encore plusieurs années et l'adoption d'un prochain PLH en 2010 pour que les outils mis en place dans le cadre de la politique du logement puissent atteindre pleinement les objectifs définis ».

Last but not least, les premiers PLH semblent impuissants à ralentir la forte hausse des prix de l'immobilier observée depuis le début des années 2000 dans ces deux agglomérations. En 2008, l'agglomération lilloise est ainsi la grande ville de France où les prix des appartements anciens ont le plus augmenté en un an³⁹. A Nantes, les prix de l'immobilier en accession à la propriété ont progressé de 130% de 2001 à 2008⁴⁰.

Le principal résultat des premiers PLH lillois et nantais ne semble donc pas tant d'avoir infléchi sensiblement les tendances à l'œuvre, que d'avoir « ouvert les portes » à une politique communautaire de l'habitat pour reprendre l'expression utilisée par l'une de nos enquêtées, fonctionnaire à LMCU :

« Le PLH 1, il a ouvert toutes les portes en fait. Ce n'est pas un document très opérationnel, très concret, c'est vrai qu'après on a mis beaucoup de moyens en ingénierie, mais il a ouvert toutes les portes du possible pour l'intervention de la communauté urbaine. (...) Il a permis d'ouvrir toutes les portes, d'avoir un socle de connaissances partagées avec les communes... Notre vice-président de l'époque a quand même fait le tour des 85 maires. Il y a vraiment eu une démarche pour dire " n'ayez pas peur, on va faire ça avec vous, voilà ". (...) Je pense qu'il y a encore des évolutions à produire, mais le PLH1 il a permis d'ouvrir des portes et d'asseoir quand même le travail avec les communes. Après, c'est sûr, que le chantier qui n'est pas... c'est tout le chantier de la Conférence intercommunale de peuplement. Là...euh... il n'y avait que le changement de mandat qui pouvait mettre ça... parce que malgré tout, le PLH était vraiment vu comme un outil d'investissement. C'est-à-dire que la CU venait sur la construction neuve, sur le financement du logement locatif social... ».

Les premiers PLH semblent avoir eu comme premier effet, et ce n'est pas le moindre, de légitimer l'intervention communautaire en matière d'habitat auprès des maires, mais une intervention assez strictement bornée. Cette conclusion rejoint celles de Pierre Mazet dans sa recherche en cours sur la prise

³⁹ Source : La voix du Nord, 14/07/2008.

⁴⁰ Source : document interne à la ville de Nantes « Les ateliers prospectifs », thématique Logement/habitat, novembre 2009.

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

de compétence habitat dans les agglomérations de La Rochelle, Bayonne-Anglet-Biarritz et Arcachon. « Le constat porté sur les documents de cette première génération est identique : le PLH n'a pas été respecté dans les objectifs quantitatifs fixés mais a servi de prise de conscience pour les élus. Il a permis un apprentissage de la démarche intercommunale, de cette nouvelle compétence habitat confiée par la loi à l'EPCI et donc a modifié les perceptions que ces derniers se faisaient de l'enjeu logement »⁴¹.

Elle fait également échos aux observations de François Madoré (2004 : 176) dans ses travaux sur l'élaboration du PLH de l'agglomération de la Roche-sur-Yon. Il y soulignait d'ailleurs l'inscription de cette démarche dans la fabrication d'un consensus intercommunal entre les maires: « L'apport du PLH en terme de production d'une politique cohérente, audacieuse visant à promouvoir un développement équilibré de l'habitat au niveau du pays Yonnais semble limité, car la recherche du consensus politique entre la ville-centre de la Roche-sur-Yon et les 14 communes de la couronne périurbaine a réduit considérablement la portée de cette politique. Seuls les axes autour desquels un accord a minima a pu être conclu ont été retenus, l'objectif recherché étant de ne rien imposer à quiconque. De sorte que chaque commune a gardé en réalité une très grande maîtrise de sa politique de l'habitat, les sujets conflictuels étant soigneusement occultés ».

Ce sont ces équilibres, ces frontières bien établies entre les EPCI et leurs communes, qui sont partiellement remises en cause dans la période plus récente, entre 2008 et 2010.

⁴¹ Présentation effectuée dans le cadre du séminaire du PUCA « L'intercommunalité à l'épreuve des faits ».

Chapitre 2. Ressorts et portée du renforcement de l'intervention communautaire (2008-2010)

Si la première séquence étudiée s'établit sur une assez longue durée, si la prise de compétence semble lente et fastidieuse, la période très récente – qui est aussi celle des premiers « bilans » de l'action intercommunale et des PLH « première génération » – voit des évolutions significatives et accélérées sur nos deux cas d'étude. Plusieurs indicateurs, sur lesquels nous reviendrons, attestent en effet d'un renforcement/resserrement de l'intervention communautaire et de son emprise sur la définition des politiques locales de l'habitat à partir de 2008. **Il s'agira donc dans un premier temps d'analyser les fondements de ce qui s'apparente d'abord à une « remobilisation intercommunale » pour le logement.**

Si elle résonne d'un refrain volontariste bien connu, cette séquence se distingue néanmoins de la précédente par un souci d'opérationnalité plus grand dans la traduction communale des objectifs communautaires. Loin de signifier la disparition du rôle des communes ou leur soumission aux décisions de l'EPCI, la période récente correspond néanmoins à une affirmation des deux CU dans le domaine de l'habitat, qui passe notamment par la **multiplication de dispositifs subordonnant l'allocation des ressources intercommunales à la capacité des communes à respecter un certain nombre d'objectifs – contractualisés avec elles – en matière de production de logements.**

Un autre élément spectaculaire, qui contraste sensiblement avec le début des années 2000, concerne la diffusion du logement social dans des communes qui y étaient jusqu'alors réfractaires. Nous essaierons d'identifier les conditions de possibilité de ce changement. L'acceptation, voire la revendication de logements sociaux de certaines de ces communes n'est pas sans conditions. Parmi celles-ci, **une réaffirmation de la maîtrise municipale du peuplement qui peut entrer en contradiction avec la tentative d'institutionnalisation (surtout à Lille) de politiques intercommunales de « peuplement ».** Enfin, pour finir, **nous reviendrons sur les difficultés persistantes de ces politiques communautaires de l'habitat, malgré des moyens nouveaux, à remettre en cause les logiques de spécialisation socio-spatiale à l'œuvre.** Cette incapacité pose la question des fondements et des limites de la « solidarité intercommunale » en la matière.

Re-mobilisations intercommunales pour le logement

A partir de 2007-2008, on observe dans les deux agglomérations étudiées une nouvelle mise à l'agenda de la question de l'intervention intercommunale en matière de logement. Si plusieurs facteurs « macroscopiques » et génériques communs aux deux agglomérations expliquent ce processus (crise économique et financière, élections municipales du printemps 2008, mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine, loi sur le droit au logement opposable de 2007), certains éléments semblent plus spécifiques dans chacune des deux CU. A Lille, c'est d'abord la difficulté à atteindre les objectifs quantitatifs du premier PLH et la multiplication des indicateurs d'accentuation de la crise de l'offre de logement qui, associées à l'arrivée à la tête de la CU d'une nouvelle présidente, en la personne de Martine Aubry, relancent le processus et conduisent à une révision partielle des objectifs du PLH de 2006. Un article du journal local *La Croix du Nord* du 11 janvier 2008 participe de ce constat d'une relative impuissance communautaire :

« La métropole lilloise manque cruellement d'offres de logements. Outre la flambée des prix, la crise se fait surtout ressentir à travers le besoin en logements, qui ne fait que croître : 40975 demandes restaient en instance en juillet 2007 pour seulement 11770 logements attribués dans l'année. Le problème est de trouver du foncier. Il reste 3000 hectares de terrains constructibles pour l'habitat mais ils font l'objet de spéculations telles que leur acquisition pour la construction de logements sociaux semble impossible. Aussi dans le cadre de son Plan local de l'habitat (PLH), la Communauté urbaine de Lille (CUDL) offre des aides à la pierre aux maires "bâtisseurs" et compte ainsi doubler la production de logement social. »

A Nantes, c'est surtout l'épuisement des ressources de Nantes métropole, suite à un premier mandat proluxe pour les projets des communes, mais coûteux pour les finances intercommunales, qui conduit les acteurs communautaires à resserrer leur intervention. Ce changement de cap coïncide ici avec l'écriture du second PLH (2010-2016). Si les motifs ne sont pas tout à fait les mêmes, les justifications apportées à

cette « réactualisation », ainsi que ses effets sur les politiques intercommunales, semblent relativement proches.

Des objectifs pas si éloignés de ceux de la période précédente

Les propos volontaristes entendus dans les deux agglomérations à partir de 2007/2008 sur les objectifs des politiques du logement font largement échos à ceux du premier PLH. On est ici confronté à un processus assez courant dans l'action publique – condition du maintien de la croyance dans la capacité du politique à agir sur le monde – qui consiste à réactiver des objectifs anciens non atteints en les parant des atours de la nouveauté. Gilles Retières, vice-président délégué à l'urbanisme et à l'habitat déclare ainsi dans le magazine de Nantes métropole de janvier/février 2009⁴² : « Notre objectif est que tous les ménages, quelle que soit leur situation économique, puissent se loger dans toutes les communes de l'agglomération ».

A Lille, la nouvelle présidente de la CU, Martine Aubry remet la politique de l'habitat sur le métier, en en faisant l'une des trois priorités de son mandat, avec la politique de développement économique et de la mobilité. Ainsi, un « grand débat » sur le logement est organisé quelques mois après son arrivée à la tête de la CU, auquel sont conviés les associations et représentants des différentes structures impliquées dans les politiques locales de l'habitat, publiques ou privées. Ce débat est l'occasion de faire le point sur les objectifs du PLH voté fin 2005 et de réaffirmer le rôle de « chef de file » de la CU, conforté depuis qu'elle a obtenu la délégation des aides à la pierre de l'Etat en 2007. Les principaux items de cette délibération d'orientation (« construire plus », « un habitat plus mixte », « un habitat plus durable », « une métropole plus solidaire »), jusqu'aux objectifs de production (6000 logements construits par an contre un objectif de 5500 dans le PLH) ne tranchent pas fondamentalement avec la délibération de décembre 2005. Tout juste perçoit-on, comme à Nantes, l'émergence de la notion de « droit au logement » que l'on peut connecter à l'actualité de la loi DALO depuis 2007.

Il s'agit ainsi pour le nouvel exécutif communautaire d'augmenter une production de logements qui stagne à 3500 logements par an, malgré le PLH, et qui est toujours aussi défavorable au logement social. L'une des ambitions de la délibération de 2008 à Lille (mais aussi du nouveau PLH nantais de 2010) est par ailleurs de réaffirmer la priorité de construction de logements « très sociaux », la construction de PLAI atteignant péniblement 100 unités par an à Lille contre un objectif de 250 dans le premier PLH. Pour ce faire, LMCU augmente sa subvention directe à 15 000 euros par logement PLAI construit en 2008. Le conseil de la CUDL décide également de redéfinir à la hausse le taux de logements sociaux à construire dans le cadre des nouvelles ZAC de 20% dans le « PLH1 » à 30% minimum, excluant les PLS du calcul et précisant que ce taux doit comporter désormais au moins 20% de PLAI.

Si les objectifs sont renforcés, précisés, ils ne s'éloignent pas tellement de ceux du premier PLH, qui prévoyait la réalisation de 5500 logements dont 2000 logements sociaux par an en moyenne. A Nantes aussi, les objectifs du « PLH2 » se donnent à voir comme ambitieux, évoquant le « doublement de la production annuelle en logement social et abordable », mais oublient d'évoquer les objectifs du premier PLH. A la manière du joueur de poker en situation délicate, les CU préfèrent en quelque sorte « doubler la mise », ou faire mine de « doubler la mise », pour regagner du crédit et restaurer la confiance dans leur capacité d'action.

Soulignons également l'unanimité politique qui semble prévaloir à cette période concernant les politiques communautaires de l'habitat, même quand elles affirment leurs objectifs quantitatifs et normatifs, jusqu'à en surprendre les rédacteurs des délibérations eux-mêmes. S'il résulte du travail de négociation préalable, ce consensus traduit selon nous plusieurs choses :

- d'abord la contrainte politique forte pour les élus de donner des gages de leur bonne volonté en temps de crise, ainsi que la dimension largement dépolitisée de l'objectif du « logement pour tous »⁴³.
- plus profondément peut-être, cette adoption des dernières délibérations sur l'habitat à l'unanimité souligne l'écart croissant entre la scène de décision communautaire et l'espace de mise en œuvre, essentiellement communal. Un fonctionnaire de la direction de l'habitat à la CU de Lille a évoqué auprès de nous la « gueule de bois » des lendemains de Conseil de communauté,

⁴² Journal significativement intitulé : « Nantes métropole se mobilise pour le logement ».

⁴³ De manière emblématique, c'est le titre de trois des tribunes écrites par les groupes politiques dans le magazine de NM de janvier/février 2009, consacré à la thématique du logement.

quand les maires doivent expliquer à leurs conseils municipaux et/ou à leurs administrés ce qu'ils ont voté en CU « comme un seul homme ». Tout se passe comme si les élus communautaires mesuraient tardivement certaines conséquences de leurs votes, dont les effets concrets ne se font sentir que plus tardivement. C'est cet écart entre l'adoption consensuelle des principes et leur traduction localisée que souligne une fonctionnaire de la CU de Lille rencontrée :

« (...) C'est un peu compliqué entre les principes et leur mise en œuvre. Du coup, on développe un peu une armada de choses. On mobilise les communes sur "dites-nous ceci, dites-nous cela", sauf que c'est un peu la contrepartie d'une application plutôt souple. Moi ça ne me paraît pas incohérent. Après, je pense que oui, quand on arrivera à des objectifs chiffrés et qu'il faudra mettre en œuvre, c'est là qu'il va y avoir des réticences fortes je pense. On parlait de Bondues... Je pense que ça va être compliqué de dire "il faut accueillir des ménages DALO là". Sur le principe ils sont d'accord, mais quand ça va s'appliquer concrètement à eux... ».

Ce constat incite à la prudence quant aux déclarations d'intentions, tant que les principes adoptés ne subissent pas « l'épreuve du feu » de leur déclinaison communale.

Une montée en puissance des ressources et de l'expertise des CU...

Le renforcement récent du rôle des CU dans les politiques de l'habitat est multiforme et semble attesté par plusieurs éléments « matériels » d'abord. Il est repérable sur le plan budgétaire, mais également sur celui de l'expertise et des moyens humains dévolus aux politiques du logement. La dernière décennie a vu une diminution sensible des aides directes de l'Etat à la construction (notamment de logements sociaux, hors programmes de l'ANRU), compensées par l'augmentation progressive de celles des collectivités territoriales et des EPCI en particulier, dans un contexte d'incertitude plus grande sur le niveau des ressources des collectivités territoriales. Une enquête réalisée par l'ADCF en 2009 renseigne sur l'évolution de la participation financière des EPCI aux politiques de l'habitat. On serait ainsi passé de 5 euros en moyenne par habitant en 2005 à 26 euros en moyenne en 2009 (à comparer avec les 98 euros en moyenne par habitant consacrés aux transports ou aux 39 euros à l'action économique).

Pour les institutions qui nous intéressent plus particulièrement, les augmentations de budget sont particulièrement significatives. **A LMCU**, le budget consacré aux politiques de l'habitat a augmenté de 86% entre 2006 et 2007 – où il atteint 29 millions d'euros – et progresse encore significativement ensuite pour représenter 37 millions d'euros en 2010 (sur un budget total de 1589 millions d'euros en 2010 et à comparer avec les 268 millions d'euros consacrés aux déplacements). **A NM**, le budget « cohésion sociale » représente 22 millions d'euros en investissement en 2010 (sur un budget global de 960 millions d'euros) décomposé comme suit : construction logement social hors ANRU : 9.9 M€ ; réhabilitation logement social ANRU : 4.7 M€ ; Réhabilitation logement social hors ANRU : 3.2 M€ ; Réserves foncières d'agglomération 2009 : 3 M€ ; Aide à la pierre délégation de l'Etat : 1.1 M€

Ces enveloppes budgétaires en forte hausse depuis la prise de compétence servent notamment à alimenter des politiques d'acquisition foncière⁴⁴ destinées à la réalisation de logements neufs, soit dans le parc social, soit en « logements abordables », la CU participant alors à l'opération afin de réduire la charge foncière des opérateurs en échange de conventionnement sur les prix de sortie des logements. La CU de Nantes a ainsi mis en place un fond spécifique pour limiter la surcharge foncière dans le cadre des opérations en « accession abordable ».

La montée en puissance des politiques d'acquisition foncière vise à constituer des réserves et à alimenter les opérateurs en terrains constructibles à court/moyen terme, tout en disposant de davantage de moyens de contrôle quant à leur localisation et à leur desserte. A Lille 240 ha ont ainsi été inscrits en ZAC « habitat et mixte » dans le PLU, qui permettront la production de 4000 logements à l'issue du mandat. S'ajoutent 60 ha dans les emplacements réservés pour le logement, 100 ha dans les Périmètres des projets en attente d'aménagement (PAPA) et 250 ha en secteurs de friches qui constituent autant de réserves foncières susceptibles d'accueillir des logements neufs.

La période récente s'est également traduite par une augmentation du personnel des services habitat des CU, sensible à Lille (moins de cinq personnes constituent le « bureau logement » au début des années 2000, ils sont une quarantaine à la direction habitat aujourd'hui), beaucoup plus discrète à Nantes (8 « équivalents temps plein » dans le service habitat en 2008, contre 4 à la création de la CU). Cette

⁴⁴ Cette enveloppe représente en 2010 pas moins de 20 millions d'euros pour LMCU.

différence entre la CU de Nantes et de Lille s'explique notamment par la plus grande mutualisation entre certains services de la ville centre et la CU, et par le rôle plus central de l'Agence d'urbanisme dans le travail d'expertise et de diagnostic sur le territoire. C'est parmi ces fonctionnaires que l'on trouve les principaux porteurs d'une affirmation de la CU en matière d'habitat⁴⁵.

Cette montée en puissance des services communautaires, qui ont recruté de jeunes cadres diplômés, n'est pas sans effet non plus sur leur capacité à construire une expertise propre, opposable aux communes. Le dernier élément, et non le moindre, de la montée en puissance des CU tient justement au rôle croissant des outils de connaissance sur le parc de logements et sur les dynamiques sociodémographiques qui vont contribuer de manière croissante à justifier les politiques conduites. Cette construction de « savoirs » sur le territoire communautaire s'appuie sur des ressources internes aux CU, sur la mobilisation de bureaux d'études privés (grâce à des financements en hausse) ou de l'Agence d'urbanisme. L'objectivation des dynamiques du logement sur le territoire et dans les communes qui le composent n'est pas sans effet sur les élus, comme éléments de démonstration et de conviction. Une conseillère communautaire, issue d'une commune moyenne de l'agglomération lilloise où elle est adjointe au logement, retrace cette évolution et l'un de ses effets (concernant la justification du logement social), sur lequel nous reviendrons ensuite.

« Dans les années 1990, on n'avait pas les outils que propose aujourd'hui la CU. Il n'y avait pas non plus les mêmes contraintes réglementaires. Il n'y avait pas d'observatoires. C'était plus naviguer à vue en fonction du ressenti, d'opportunités qui étaient saisies. Avant, dès qu'on parlait de créer du logement locatif... En 2000, il y avait encore des réticences par rapport à cela ».

Une fonctionnaire de LMCU souligne l'importance de cette expertise dans l'action de la CU vis-à-vis des communes, comme élément de légitimité notamment :

« On ne peut pas continuer sans avoir cette qualité du traitement. Sans cette qualité du traitement, l'agglomération n'est pas crédible vis-à-vis des communes. Les communes, elles traitent toutes seules. Elles ont des bailleurs, elles vont les voir, " Est ce que vous ne pouvez pas me reloger telle personne ", elles insistent, elles appuient, elles font des interventions, il faut nous aider, parfois elles aident aussi sur le foncier, etc... Elles font ! Si nous, derrière, on n'a pas quelque chose en plus à apporter sur l'ingénierie proposée, sur la qualité de l'analyse, sur l'objectivation globale, sur la mise en perspective d'agglomération ("voilà, dans telle commune on fait comme ça "), sur la mise en perspective par rapport à d'autres agglomérations. Si on n'apporte pas ce plus, on n'est pas légitime à aller plus loin ».

Cette expertise intercommunale pèse d'un poids inégal selon les communes et les élus auxquels la CU est confrontée. On imagine sans mal que la force des chiffres et des cartes pèse d'autant plus qu'ils sont publicisés, mais aussi qu'ils ne peuvent être démentis ou resitués par d'autres éléments. Les petites communes apparaissent ainsi plus dépendantes des EPCI et moins outillées pour contester l'objectivation du territoire. Il en va différemment des grandes communes qui, comme d'autres acteurs locaux des politiques du logement, ont justement développé leur propre expertise ces dernières années, en partie pour exister et se repositionner face au « chef de file » intercommunal.

...qui ne s'est pas accompagnée d'un repli des autres acteurs

On aurait pu attendre de l'évolution décrite précédemment qu'elle incline les autres acteurs traditionnels des politiques du logement à réduire leur propre intervention et, notamment, leurs moyens d'action sur l'habitat. A Lille comme à Nantes, il n'en fut rien, bien au contraire. Il semble que les reconfigurations en cours, mais également un contexte de mise à l'agenda des questions liées au logement et au « mal logement », ont plutôt incité chacun des intervenants à renforcer ses moyens d'action, pour exister dans ce nouveau contexte.

Loin d'avoir diminué avec la prise de compétence par les CU, les services habitat/logement des grandes villes se sont ainsi maintenus, voire renforcés comme nous l'ont confié plusieurs de nos interlocuteurs. Une trentaine d'agents continuent ainsi de travailler au sein du service de la ville de Lille (sans compter la vingtaine d'agents du service « hygiène »). Cette situation coïncide également avec la réalisation des Programmes de rénovation urbaine qui incite les communes à garder une expertise forte, notamment sur les questions ayant trait au relogement (vérifié à Nantes comme à Lille).

⁴⁵ Ce que souligne également Pierre Mazet dans son étude sur les EPCI de La Rochelle, Anglet-Bayonne-Biarritz, et Arcachon pour la recherche du PUCA « L'intercommunalité à l'épreuve des faits ».

Plus surprenant encore, les services déconcentrés de l'Etat, malgré des baisses drastiques d'effectifs depuis les transferts de compétences de la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 et la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en juillet 2007, ont renforcé leur action dans ce domaine. Cela s'est traduit notamment par un accroissement de l'effectif des services concernés et des recrutements, comme l'explique le responsable de la délégation territoriale lilloise de la DDTM :

« Quand je suis arrivé, il y avait 72 personnes à l'arrondissement. Ils étaient trois sur le logement, deux étaient parti. Restait un ingénieur qui travaillait sur la rénovation urbaine. Petit à petit, on a abandonné un certain nombre de missions (ingénierie publique pour les communes). Ces effectifs ont fondu, pour les repositionner sur le logement ou sur les risques. Ce qui fait qu'on est montés à une cellule habitat logement de 11 personnes, avec une cellule d'instructeurs DALO de quatre personnes.
- On a donc une montée en puissance des services de l'Etat sur ce sujet-là ?
- Oui, qu'on ne souhaite pas diminuer. Alors ce n'est pas le même profil que nos ingénieurs d'aménagement. Par contre, on a réembauché d'autres personnes, qui ont un profil administratif et technique. Il y a un seul ingénieur, qui est à la tête de l'unité. Quelques techniciens. On va rouvrir un autre poste de catégorie A, profil ingénieur ou attaché. Compte tenu de la montée en puissance des collectivités, On voit bien que si on veut être présents au plus haut niveau et si l'Etat veut tenir un discours... la communauté ils ont recruté que sur des catégories A, voilà ».

Pour exister dans le nouveau paysage des acteurs de l'habitat, face à des interlocuteurs intercommunaux qui se renforcent, les communes mais aussi les services de l'Etat ont donc eu tendance à renforcer leur expertise propre. Pour plusieurs institutions, l'affirmation du rôle des CU contraint également à un « repositionnement » sur certaines missions. Ainsi, le service du logement de la ville de Nantes, qui s'était spécialisé sur la gestion du relogement dans les PRU, a relégitimé son rôle de la sorte, au point d'apparaître aujourd'hui comme un pôle ressource pour Nantes métropole comme nous le confie la directrice actuelle du service logement de la ville :

« Aujourd'hui, le service du logement, son fond du commerce, si je puis dire, c'est bien la gestion de l'offre et de la demande du logement social. Dans un contexte qui est celui de la ville, dans son territoire. Ce qui fait qu'on évolue dans le mode de faire, plus que sur le public ou la mission sur laquelle on travaille. Quand NM a des projets à l'échelle de l'agglomération, ou bien sur le territoire de la ville mais qui ont des répercussions à l'échelle de l'agglomération, on a fait appel à nous comme service avec un savoir-faire, mais qui est bien toujours dans ses retranchements, on va dire... Ce qui fait qu'on a acquis de nouveaux rôles et une nouvelle légitimité, dans le cadre de projets complexes, pour des missions sur lesquelles on était légitime, celui du relogement. (...) C'est là où est arrivé notre rôle auquel personne n'avait pensé, mais comme il y avait un créneau libre, je l'ai pris, on va dire que c'est plutôt ça d'avoir une place au centre d'un partenariat, de projet complexe pour le relogement de ménages, c'était pour Malakoff. Là on est arrivés sur un projet métropolitain avec de grands enjeux, de grandes stratégies politiques, avec des thématiques dont celle de la mixité sociale en général, sur lesquelles il n'y avait plus de prestataire au sein de NM, et où il a fallu faire appel, au-delà des bailleurs sociaux, à un service qui pouvait être lui, au cœur de l'araignée on va dire ».

Du côté des services déconcentrés de l'Etat (DDTM et DDCS), outre le suivi des PRU pour le compte de l'ANRU, c'est désormais autour du suivi des publics spécifiques (hébergement d'urgence, DALO, roms...) et de la gestion des contingents réservataires préfectoraux que semble s'être opérée la redéfinition de leur rôle. S'y ajoute la réaffirmation plus classique d'une position de contrôle du respect des grands objectifs nationaux.

Le resserrement de l'emprise communautaire sur la programmation

La délibération cadre d'actualisation du PLH à Lille en 2009, et le deuxième PLH à Nantes, adopté en 2010, expriment le souhait des CU de « territorialiser » leur programmation – c'est-à-dire de décliner leurs objectifs dans chaque commune – et de mieux articuler celle-ci aux outils de l'urbanisme réglementaire, ce qui ne se fait pas sans mal. Le « but, étant de construire plus que ce qu'on fait aujourd'hui », pour reprendre les mots d'une fonctionnaire lilloise chargée de la révision du PLH actuel.

Un arrimage croissant des politiques de l'habitat aux outils de l'urbanisme

La loi portant engagement national pour le logement de juillet 2006 offre aux EPCI de nouveaux outils pour planifier spatialement la programmation de logements sociaux sur leur territoire. Déjà dans le premier PLH, certains élus et fonctionnaires communautaires avaient tenté d'asservir les PLU aux

objectifs des politiques de l'habitat, mais sans réel succès, tant ces derniers⁴⁶ continuaient d'être perçus par les maires comme un « domaine réservé ».

A partir de 2008, s'affirme davantage la volonté d'utiliser les PLU comme outil privilégié de réalisation des objectifs du PLH. En théorie, depuis la loi SRU de 2000, ce dernier s'impose déjà au PLU et ceux-ci doivent être « compatibles » avec les préconisations du PLU. Mais la notion de compatibilité n'est pas toujours très précise ni prescriptive, comme le fait remarquer un fonctionnaire de la LMCU :

« Concrètement aujourd'hui, on parle de l'articulation entre le PLU et le PLH, on dit que le PLU doit être compatible mais en fait, tant que le PLU n'empêche pas le PLH, on dit que c'est compatible. C'est plutôt l'inverse que de vraiment servir nos objectifs ».

Pour être plus « opérationnels », les PLH exigeraient de déterminer pour chaque commune une capacité de production en logements de différents types, des localisations relativement précises des projets, de fixer des objectifs de réalisation annuels et de contractualiser les engagements financiers de la CU en fonction de la réalisation de ces objectifs. Les PLU apparaissent ainsi comme les outils privilégiés de cette opérationnalité, surtout depuis la loi de juillet 2006.

Dès juin 2008, des « servitudes de pourcentage de logements locatifs sociaux » (SPLL) de 20% sont ainsi inscrites au PLU de LMCU, pour toutes les zones d'extension des communes dont le taux de logement sociaux est inférieur à 30%, qui représentent des opérations de plus de cinq logements. 164 « emplacements réservés pour le logement » sont également inscrits au PLU, pour 47 communes.

A Nantes métropole également, les PLU révisés en 2007 sous l'égide de la CU tentent d'intégrer les préconisations du PLH, quitte à être modifiés ensuite afin d'intensifier la production de logements sociaux, comme en témoigne cet article paru dans le journal *Ouest France* du 15/09/2009 :

« Premières modifications apportées au PLU à Saint Sébastien sur Loire. Voté en octobre 2007 par le conseil communautaire, le PLU vient d'être modifié pour, notamment, renforcer le développement du logement social. Jusqu'ici, le PLU pointait 22 zones soumises à la servitude de mixité sociale. Autrement dit, si un promoteur voulait construire des logements, il devait intégrer 30% de logement social. Aujourd'hui, pratiquement toute la commune passe en servitude de mixité sociale. Au-delà de 300m², les promoteurs ont l'obligation d'intégrer cette nouvelle donne ».

A la différence de la CU de Lille, doté d'un PLU intercommunal unique (et donc d'un PADD à cette échelle également), la CU de Nantes compte autant de PLU que de communes, ce qui municipalise davantage la négociation autour des grands objectifs et tend à produire des distorsions dans les engagements pris par les communes, comme le fit remarquer la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observation en 2009.

Comme nous le verrons un peu plus loin avec les ZAC habitat, le tarissement des ressources communautaires n'est pas pour rien dans la nécessité pour les EPCI de contractualiser davantage leurs engagements avec les communes, à travers des « contrats de territoires à Lille », ou des « contrats de co-développement » à Nantes, déclinés en « fiches communales ». La directrice du service habitat à Nantes d'abord, le vice-président chargé du logement ensuite, et un chef de service à la direction de l'habitat de LMCU enfin, énoncent la même évolution des pratiques :

« Aujourd'hui (dans le second PLH), on essaye de réfléchir à la priorisation : il faut rentabiliser le réseau existant et construire autour des lignes nouvelles. On développe un lien fort avec le PDU et les services. L'idée est de travailler ensemble sur les critères de priorisation territoriale, de faire des projections en matière de réalisations de logements. (...) On pousse très loin la programmation en lien avec les outils de développement urbain. On va quand même vers une maîtrise plus forte et la négociation va être importante ».

« On va changer les procédures des opérations d'urbanisme. On va vers une co-instruction de toutes les opérations d'urbanisme significatives. On vient de finir la discussion avec tous les territoires. On ne fera de la voirie que là où il se passe quelque chose en matière d'habitat. (...) On va essayer d'asservir cette politique à la politique de l'habitat. On aura des fiches communales sur l'habitat et des contrats de co-développement où la CU s'engagera en fonction de la sortie des opérations d'habitat ».

⁴⁶ Ou ses déclinaisons communales pour le cas du PLU intercommunal lillois.

« Les engagements pris par la CU dans le cadre des contrats de territoire sont considérés comme un tout. Si vous ne faites pas une partie, il ne faut pas vous attendre à ce qu'on fasse l'autre partie ».

Les outils de l'urbanisme et du PLU en particulier sont également mobilisés pour accroître la densité et, par la même occasion la production moyenne de logements neuf par hectare, jugée trop faible dans la première période. Les coefficients d'occupation des sols, qui limitent la densité dans les zones périurbaines, sont supprimés. Le PLH2 nantais affirme sa volonté de passer d'une densité moyenne de construction neuve de 30 logement/ha dans la période précédente à une densité de 50 logements/ha, afin de limiter la consommation de foncier et de mutualiser les coûts de desserte et d'infrastructure. A Lille, la densité moyenne de logements neufs par hectare (17/ha entre 2000 et 2006) est encore plus faible et appelle le même type de réflexions. Emerge le thème de « la ville des courtes distances » à Nantes, de la « ville intense » à Lille, contre les logiques d'étalement urbain. Ces slogans, qui sont autant de façons de ré-enchanter une densité décriée, se traduisent dans les documents d'urbanisme également, puisque les zones de développement privilégié de l'habitat y sont localisées en fonction de la desserte existante en transport notamment. En décembre 2007, la CU de Lille adopte le principe des « DIVAT » (disques de valorisation des axes de transport), censés localiser les zones prioritaires d'urbanisation dans un rayon de 500m autour de ces axes.

Cette tentative des élus et des fonctionnaires chargés de l'habitat de mobiliser les outils de l'urbanisme n'est pas sans engendrer quelques difficultés et luttes sectorielles avec les services dédiés. Une fonctionnaire lilloise évoque la difficile coopération avec le service de l'aménagement/urbanisme, sur fond de concurrence institutionnelle :

« Après un premier PLH de six ans, on n'a toujours pas d'outil partagé avec nos collègues de l'aménagement sur les questions de la production de logements. Il faut être à deux, nous aussi on a notre part de responsabilité. (...) Chacun a sa délibération cadre. Nous on a notre délibération habitat, eux ils ont leur délibération "ville intense". Et donc eux font la ville intense, nous on fait le programme, et en fin de compte on n'arrive pas à se croiser alors qu'on ne peut pas faire l'un sans l'autre. Il y a encore des marges de progression énormes (...) Par exemple aujourd'hui, il y a des modifications du PLU qui concernent les ERL qui se passent sans nous ! Il y a des territoires où on est au courant, d'autres où l'on découvre les choses au moment de la commission Logement quoi... ».

Dans les deux CU étudiées, les services habitat pâtissent de leur faible territorialisation (ils n'ont pas de « chargés de territoires » comme d'autres services). Les agents de l'urbanisme – les « ingénieurs conseils » comme on les nomme à LMCU – se retrouvent ainsi en première ligne pour négocier avec les maires autour de leurs projets de logements, sauf quand ceux-ci sont trop spécifiques (hébergement d'urgence, personnes âgées, logement étudiants, etc.).

Il apparaît ainsi que l'affirmation récente de l'emprise des CU sur la programmation de l'habitat n'est pas passée prioritairement par des politiques explicitement tournées vers l'habitat mais, surtout, par la capacité – fluctuante – de ces dernières à asservir les outils de l'urbanisme réglementaire à leur cause. Parmi ces outils, les « ZAC habitat » occupent une place de choix.

La reprise en main des ZAC habitat

« Le problème c'est que chaque maire (lors du premier mandat) voulait contrôler son affaire avec son aménageur et on appelait la CU quand il y avait un petit problème à régler et que tout était fini (...) J'ai essayé de montrer que chacun pouvait conserver sa politique et l'originalité de sa commune, mais on ne demande pas à la CU de payer n'importe quoi ».

Jean-Noël Retières, vice-président socialiste à la CU de Nantes chargé de l'habitat.

A partir de 2008, la CU de Lille, mais surtout celle de Nantes, connaissent une baisse de leurs capacités financières et commencent à s'inquiéter du coût de la relance de la construction dans les communes, qu'elles ont largement encouragée et accompagnée avec le premier PLH. Les communes se sont saisies des ressources offertes pour lancer des ZAC habitat tous azimuts, souvent coûteuses pour les EPCI et dont le bilan est difficile à équilibrer. Le vice-président chargé de l'habitat à Nantes revient sur cette situation et ses raisons :

« Au premier mandat, il fallait aussi montrer que chaque maire avait la capacité de réaliser ce qu'il avait en tête. On n'a pas été suffisamment critique. On a été incitatif. Il y a des points sur lesquels je ne laisserai plus passer. Il y a des communes qui ont fait des zones nouvelles avec 40% de logements

sociaux et presque autant d'accèsion abordable. Là, ça ne peut pas s'équilibrer (économiquement). Donc on demande à la CU d'équilibrer la zone. Alors les maires disent " on est très volontaire, aidez-nous ". Mais nous on leur répond : " Pourquoi vous faites tout sur une zone alors que vous ne faites pas de logements sociaux dans le bourg ? " ».

Le second mandat de Jean-Marc Ayrault à la tête de la CU est l'occasion d'une « remise à plat », contrainte en partie par la diminution des ressources et par le niveau d'endettement élevé de l'institution. Comme le résume le conseiller communautaire et adjoint au logement à la ville de Nantes :

« Ce qui va devenir compliqué, c'est d'abord le fait que nos ressources financières ont diminué. Il va falloir une réflexion forte sur la priorisation. On ne va plus être dans la distribution, où là c'est toujours agréable. Il y a des ZAC qu'on ne pourra pas ouvrir s'il n'y a pas de transports. Une politique est toujours un peu une politique de Conseil général, où on distribue... Il va falloir prioriser, surtout que les maires étaient dans une vague un peu optimiste, avec de l'argent un peu facile ».

Une étude est donc commandée à plusieurs bureaux d'études⁴⁷. Intitulée « Analyse opérationnelle et financière des opérations d'aménagement à vocation habitat dans l'agglomération nantaise. Comparaison et préconisations », elle porte sur une dizaine de ZAC réalisée dans la période précédente. Le rapport est particulièrement critique et souligne autant l'hétérogénéité des opérations réalisées, le débordement des coûts, que la distance avec les objectifs intercommunaux⁴⁸. Il préconise dès lors de « pousser au maximum la maîtrise communautaire », soit par un « copilotage mieux bordé », soit par un « pilotage direct ».

Ainsi, la contrainte économique conduit Nantes métropole à choisir de prendre la main sur les ZAC habitat et à imposer un ensemble de conditions plus strictes à leur réalisation. Des « fiches de programmation » sont désormais contractualisées avec chaque commune, afin d'aboutir à des « objectif partagés ». Un extrait du *Powerpoint* de présentation de cette nouvelle procédure, en mai 2010, en précise les contours (voir l'encadré n° ?). Un dispositif de pilotage est également constitué pour suivre la réalisation de ces fiches communales. On peut de nouveau citer longuement le *Powerpoint*, qui permet de prendre la mesure du changement qui s'opère, témoin d'une tentative de cadrage inédite (voir l'encadré n° ?).

Encadré 3 : Extrait du Powerpoint de présentation de la nouvelle procédure ZAC Habitat (1)

« Nantes métropole et les communes de l'agglomération ont décidé d'une programmation partagée des opérations d'habitat. Les fiches communales constituent la feuille de route commune à Nantes Métropole avec chaque collectivité. Etablie à l'issue d'un travail partenarial, cette fiche communale précise :

- les objectifs en matière de logement social, abordable ou libre
- une priorisation des zones à développer

Outil de suivi de la production d'habitat sur le territoire de la commune, sa mise à jour annuelle devra permettre de préciser :

- le stade d'avancement des opérations et le nombre de logements effectivement produits
- les opérations dont la programmation doit être revue. Celles dont la faisabilité est remise en cause seront supprimées ou décalées
- de nouvelles opérations pourront être inscrites dans la mesure où elles sont cohérentes avec la stratégie de développement urbain de Nantes métropole

Etablie en cohérence avec la programmation des déplacements et celle de la voirie, cette fiche communale est reprise dans le contrat de développement liant Nantes Métropole et chaque commune ».

⁴⁷ Sémaphores, Adexi et Lieux-dits.

⁴⁸ Florilèges : « La comparaison d'indicateurs et de ratios simples permet de pointer ces risques dans un certain nombre de traits communs aux opérations étudiées : très vastes surfaces publiques, densités faibles, mixité fonctionnelle absente, très grands espaces verts, approche environnementale partielle, caractère suburbain voire rural, peu de lien avec la grande échelle ». Extrait du *Powerpoint* de présentation, octobre 2009, p. 6.

Encadré 4 : Extrait du Powerpoint de présentation de la nouvelle procédure ZAC Habitat (2)

<p>« Un groupe de pilotage bilatéral :</p> <ul style="list-style-type: none">- qui réunit le premier vice-président de Nantes Métropole et le maire, ainsi que les collaborateurs de leur choix- qui analyse l'avancement des opérations, valide les propositions d'opérations nouvelles et identifie les besoins en matière d'engagement d'études de faisabilité <p>(...) Le choix du mode opérationnel de chacune des opérations identifiées dans la fiche communale fera l'objet d'un examen en groupe de pilotage et d'une proposition partagée : ZAC, lotissement ou permis de construire,</p> <p>En cas de recours à la procédure de ZAC, Nantes Métropole formalisera son accord sur le projet par une note d'orientation qui :</p> <ul style="list-style-type: none">- validera les principaux éléments du programme et les grands invariants du projet- délimitera le champ de la réflexion à engager- proposera des modalités de pilotage du projet à la commune- définira un planning prévisionnel <p>Durant toutes les phases d'élaboration puis de mise en œuvre du projet le groupe de pilotage bilatéral :</p> <ul style="list-style-type: none">- se prononcera sur l'ensemble des grands éléments constitutifs du projet- donnera un avis préalable sur l'ensemble des décisions soumises à l'assemblée communautaire (dossier de création, dossier de réalisation, CRAC). <p>(...) Nantes Métropole et la commune s'accorderont sur :</p> <ul style="list-style-type: none">- Les modalités de concertation avec la population- Le programme précis de l'opération (nombre, financement, typologie, dans le respect des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés dans la fiche communale- Le parti d'aménagement (forme urbaine, nature des espaces publics) dans le respect du guide de l'éco quartier métropolitain- Le programme des équipements publics d'infrastructure générés par la ZAC et les modalités de financement de ceux-ci- Le choix de l'aménageur- Les modalités de pilotage au quotidien du projet dans sa phase de mise en œuvre <p>(...) A l'issue de ce travail partenarial, Nantes métropole et la commune préciseront dans une note d'orientation leur accord sur le projet et leurs modalités d'intervention financière respective ».</p>

Les acteurs communaux ne s'y trompent d'ailleurs pas et sentent l'étau communautaire se resserrer autour de la réalisation des ZAC, qui contraste singulièrement avec la situation précédente ; d'abord le directeur de l'aménagement et de l'urbanisme de la commune résidentielle de Vertou, puis son homologue de la commune beaucoup plus populaire de Saint-Herblain :

« - Sur ces dix ans de fonctionnement de la CU, avez-vous vu des choses vous échapper ou échapper à la ville ?

- Pour l'instant, tout ce qui se passe en termes d'habitat et d'urbanisation, franchement, c'est décidé ici. Après, il faut que ça passe pour le financement du social ou les équipements voirie/infrastructures par Nantes Métropole, mais il n'y a jamais eu de blocages ou de choses imposées par NM. Mais ça va changer. On sent que c'est en train de changer. Il y a eu des changements dans NM aussi. Le dernier PLU, il est remis en cause sur plein de points. Pour des raisons économiques. Sous couvert d'environnement très souvent, mais c'est d'abord pour des raisons économiques. Comme ils ne sont plus en capacité d'intervenir en matière de réseaux, ils sont en train de supprimer plein de choses au PLU, toutes les zones éloignées. On a des orientations d'aménagement qui vont être supprimées. On rationalise tout ça. Et c'est NM qui est en train de se rendre compte qu'ils ont laissé passer plein de choses qui n'auraient pas dû être là. Et la deuxième chose, dans le cadre du nouveau PLH qui va être voté en juin (...) pour chaque opération de plus de 10, 20 logements, il faudra un accord de NM formalisé. Ce qui n'était pas le cas avant. Il y a une société d'aménagement qui a été mise en place, plus les ZAC communautaires qui vont être un outil à la disposition de NM. Je sens que les temps à venir vont être plus compliqués ».

« - Globalement, vous diriez qu'on est plutôt sur une définition municipale des projets et ensuite on va les porter à la communauté pour qu'elle les finance ?

- Oui, jusqu'à hier. Depuis six mois, ça a changé. (...) Il y a une volonté très affirmée de la métropole pour reprendre en main la définition des ZAC. C'est-à-dire " Où est-ce qu'on fait quoi". (Il me montre une carte) Ici, la CU nous dit, ce n'est pas normal qu'on découvre qu'il y a 1200 logements qui se font

là demain. Bon, ils ont raison, mais si on attend la CU, rien ne se fait ! (...) On a senti dans les six derniers mois, via les conférences territoriales, une reprise en main très claire des ZAC. Mais l'entrée est plus budgétaire qu'autre chose. C'est ça peut-être qui nous gêne. La direction de NM nous dit " nous, on ne peut pas financer des projets qui partent dans tous les sens" ».

A Lille également, la tendance est au pilotage par la CU de la production de logements avec les maires, dans une négociation globale sur les investissements communautaires, aboutissant à des « contrats de territoire » qui seront adoptés pour le PLH2.

Reste qu'on peut se demander ce qui se passera lorsqu'une commune ne respectera pas ses engagements. Une autre limite essentielle à l'efficacité de cette politique tient au nombre de logements concernés, aussi important soit-il. A Nantes métropole, il faut rappeler que les logements construits dans les ZAC ne représentent en 2009 que 32% du total des constructions nouvelles, une grande partie se réalisant dans le diffus, avec une capacité de maîtrise communautaire plus faible.

Une position des CU de plus en plus incontournable, faute d'être centrale

« Dans la programmation, où on était bien présents au début, on a passé le relais à la Communauté urbaine. On l'a vue monter en compétences. Elle a pris une expertise et est devenue un partenaire incontournable là-dessus ». Le délégué territorial de l'arrondissement de Lille à la Direction départemental des Territoires et de la Mer.

Nous sommes revenus très largement jusqu'à présent sur la montée en puissance des deux EPCI, tant sur le plan des ressources matérielles qu'intellectuelles. Le transfert des aides à la pierre par l'Etat en 2006-2007 a fini de consacrer la position particulière des CU dans la production des politiques locales de l'habitat. Tant par leurs moyens propres que par leur rôle de programmation via la réalisation du PLH, elles sont devenues des institutions incontournables pour l'ensemble des opérateurs de l'habitat, administrations déconcentrées de l'Etat, promoteurs, bailleurs sociaux, communes. Les CU n'ont cependant pas supplanté les communes en matière de logement. Nous soutenons plutôt l'idée que les maires sont toujours les acteurs centraux pour les projets en matière de logement, mais qu'ils dépendent désormais plus étroitement des ressources intellectuelles et financières communautaires. Ceci signifie qu'ils doivent convaincre la CU de leurs projets, et notamment que ces derniers se conforment bien aux priorités de l'EPCI. Les propos de la responsable du PLH à LMCU sont éclairants sur cette répartition subtile des rôles :

« Je ne dis pas que la case départ c'est systématiquement la Communauté. Je pense que les promoteurs et les bailleurs vont toujours voir les maires d'abord avant de voir la Communauté. Par contre, je pense que la Communauté est rencontrée plus systématiquement ».

Les maires gardent donc la main pour ce qui touche à l'initiative des projets, à leur acceptation locale et à leur mise en œuvre⁴⁹. Un extrait du diagnostic du PLH 2010-2016 de Nantes métropole rappelle que les communes continuent d'ailleurs d'être considérées comme coproductrices des politiques de l'habitat :

« Les compétences exercées par la Communauté Urbaine en matière d'équilibre social de l'habitat sont définies ainsi :

- Programme Local de l'Habitat, politique du logement d'intérêt communautaire, politique du logement social, actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire, OPAH et de résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

De même les opérations d'aménagement de l'espace et la politique de la ville relèvent de la compétence de la Communauté urbaine ; les communes conservent dans ces mêmes domaines un ensemble de compétence, ce qui implique la mise en œuvre d'un processus de co-élaboration des politiques publiques entre Nantes Métropole et les communes de l'agglomération dans un esprit de consensus conformément à l'esprit qui a présidé à l'élaboration du PLH, et qui continuera à présider à sa mise en œuvre future.

⁴⁹ Le rapport de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire (2009) le mentionne à propos de la CU de Nantes : « La mise en œuvre opérationnelle des actions portant sur l'habitat reste largement du ressort des communes ».

Afin d'aboutir à une vision partagée des enjeux en matière d'habitat, dans un souci de complémentarité et de solidarité de la Communauté Urbaine au côté de chacune des communes, Nantes Métropole et les communes de l'agglomération ont décidé dans le cadre de ce second PLH d'arrêter d'un commun accord la programmation des opérations d'habitat pour les années à venir ».

Ce caractère « incontournable mais pas central » de l'intercommunalité caractérise également bien la position des EPCI étudiés vis-à-vis des bailleurs sociaux de leur territoire. Hormis la gestion des aides à la pierre déléguée, un ensemble de contraintes légales récentes (définition d'un « plan stratégique de patrimoine », participation aux opérations de rénovation urbaine de l'ANRU, « conventions d'utilité sociale »...) ont poussé les bailleurs à se rapprocher d'un interlocuteur intercommunal qu'ils ignoraient le plus souvent jusqu'alors, à l'inverse des communes. La CU de Lille a ainsi signé des « conventions de partenariat » avec les 13 bailleurs de son territoire, afin de contractualiser de manière souple certains grands objectifs. Si les bailleurs sociaux semblent donc contraints de passer par la « case communautaire » de manière croissante, les maires restent pour le moment leurs interlocuteurs privilégiés et leur « porte d'entrée » sur le territoire. C'est ce que décrit de manière fine le chargé de mission « partenariat avec les bailleurs sociaux » à LMCU, en revenant sur les limites de l'influence communautaire :

« Les leviers (pour la Communauté urbaine vis-à-vis des bailleurs), on pourrait dire que ça pourrait être la carotte. La carotte ça peut être l'argent, le portage politique, la réglementation, ça peut être tout ça. Nous de notre côté, on peut mettre ça en avant, mais est-ce qu'on a tant de moyens que ça ? C'est pas sûr. On a quand même pas des moyens financiers débordants, on a pas en main toute la réglementation, le portage politique il est partagé avec les communes ; donc on n'a pas forcément beaucoup de poids (...) Le bailleur qui n'a pas forcément envie de se développer sur la métropole ou de loger du DALO ou de PALPD, il ne vient pas nous voir (rires) (...) Les bailleurs se disent : " L'intercommunalité essaye de se positionner par rapport aux communes, de monter une politique, bon voilà, pour l'instant, elle n'est pas trop dangereuse, on va laisser faire". Pour l'instant, ils se laissent porter (...) Les bailleurs viennent donc un peu forcés à la CU. Ils viennent pour les subventions, sinon ils ne viendraient pas. De toute façon, leur terrain de jeu naturel, que ce soit pour les attributions ou pour les permis de construire, c'est la commune. C'est pas naturel l'EPCI (...). - ça veut dire qu'aujourd'hui, un bailleur qui a un projet de construction, de réhabilitation dans une commune, quelle est sa voie d'entrée ? - D'abord je reprendrai ta question. Tu dis " Si un bailleur a un projet de construction ou de réhabilitation ". Mais un bailleur, il est avant tout bailleur. Et lui, la première chose, sa première réflexion va être " Comment je gère mes logements ? ". En matière de gestion, quelle est sa porte d'entrée ? C'est peut être ça la première question à se poser. Et il est clair qu'en matière de gestion, sa porte d'entrée va être la commune. Après, en matière d'entretien, de maintenance et de réhabilitation aussi. Et en matière de construction, s'il a un peu d'argent pour se développer, ça va être un peu la communauté parce que c'est bien d'avoir des subventions. Mais pour le permis de construire, c'est la commune, pour le foncier, c'est la commune... ».

Les villes qui, pour la plupart ont gardé voire étoffé leurs moyens d'action sur l'habitat (cf. *supra*) ne manquent d'ailleurs pas l'occasion de réaffirmer leur rôle, notamment au nom de la sollicitation fréquente dont les élus sont l'objet sur ces questions. Ceci apparaît par exemple dans le compte rendu des « ateliers prospectifs » réalisés au sein de la ville de Nantes et réunissant services et élus autour de la question du logement :

« Dans un secteur très contraint juridiquement et financièrement, avec de nombreux acteurs, les marges de manœuvre de la ville sont réduites. Pour autant, le logement au côté de l'emploi, sont les deux thématiques pour lesquelles les élus sont le plus constamment interpellés. C'est essentiellement dans le cadre d'opérations maîtrisées comme les ZAC ou les OPHA qu'elle peut le mieux exprimer ses intentions et en avoir la maîtrise » (p. 62).

Les politiques communautaires semblent ici confrontées à un paradoxe insurmontable : on leur reproche de ne pas être assez proches des habitants, pour mieux leur refuser cette proximité à d'autres occasions, quand il s'agit notamment de réaffirmer le monopole des élus municipaux dans la relation aux habitants. Ce dilemme apparaît de nouveau dans le document interne issu des « Ateliers prospectifs » au sein de la ville de Nantes :

« Les élus nantais attirent l'attention sur les risques de la mutualisation de la politique habitat/logement à la métropole qui ne doit ni éloigner les élus des décisions sur le territoire

nantais, ni éloigner les solutions des attentes et aspirations des habitants. La métropole doit donc créer et garantir les conditions de dialogue démocratique sur cette politique publique » (p. 65).

De manière plus courante et ordinaire, les élus municipaux continuent d'ailleurs très largement dans leur communication de faire comme s'ils étaient les principaux décideurs et acteurs des politiques de l'habitat, quitte à s'auto-imputer certaines réalisations ou objectifs communautaires. On pourrait multiplier les exemples, mais contentons-nous d'un article paru dans le journal *La Voix du Nord* du 9 janvier 2010, où l'adjointe au logement de la ville de Lille oublie de mentionner le rôle de l'EPCI quand elle fait référence aux objectifs de Martine Aubry, maire de la ville et présidente de la CU, en matière de construction de logements : « L'engagement de Martine Aubry de créer 12000 logements, dont un tiers de logements sociaux avant la fin de son mandat, sera atteint ». Ainsi, de manière assez classique et faute de visibilité et de légitimité propres, les politiques intercommunales se trouvent-elles retraduites en un ensemble d'engagements municipaux.

La légitimation sous contraintes du logement social dans les communes périurbaines

« Il n'y a pas d'opposition de principe sur le logement social. Après, c'est plus quelle forme on lui donne, qui on loge dedans. Mais il n'y a plus d'opposition de principe sur le logement social ».
Chargée de mission PLH à la CU de Lille.

Un des résultats assez surprenant de notre recherche fut de constater qu'effectivement, dans les deux agglomérations étudiées, il n'y avait plus (ou presque plus) « d'oppositions de principe » chez les élus concernant la construction de logements sociaux, même dans des communes pourtant peu dotées jusqu'alors et réputées réfractaires.

Ce ralliement « de principe » des élus communautaires s'exprime notamment par l'adoption à l'unanimité, dans les deux CU, de normes renforçant significativement la part de logements sociaux et très sociaux dans les constructions nouvelles. La réactualisation du PLH1 à LMCU conduit ainsi les conseillers communautaires à fixer un objectif de 30% de logements sociaux minimum dans toutes les opérations nouvelles, dont 20% de « très sociaux » (PLAI), pour tout programme de 17 logements minimum. A Nantes, le PLH2 (2010-2016), adopté à l'unanimité des membres du conseil, fixe un seuil de 25% de logements sociaux (PLUS/PLAI) dans toutes les opérations nouvelles et un objectif de production annuelle de 1300 logements sociaux, contre 780 réalisés dans la période précédente. On peut s'interroger sur les motifs de cette évolution spectaculaire de la position de certains élus mais également sur ses effets concrets. Ou quand les « positions de principe » n'empêchent pas les oppositions et les résistances plus discrètes et plus ciblées...

Ne pas être parmi les « mauvais élèves »

Plusieurs de nos interlocuteurs, élus et fonctionnaires, ont souligné combien la stigmatisation de certaines communes ne remplissant pas leurs obligations légales vis-à-vis de l'article 55 de la loi SRU de 2000⁵⁰ avait compté dans leur attitude progressivement plus favorable. Une fonctionnaire de LMCU insiste sur ce point :

« En fait, pour les communes qui sont article 55, il y en a 27 sur notre territoire, elles ont complètement intégré la chose et elles ne veulent plus être pointées comme mauvais élèves. Pendant longtemps, il y avait des débats en conseil de communauté urbaine, où on disait " les articles 55, les articles 55 ! ". Et quand on regarde la programmation logement de ces dernières années, il y a quand même une majorité de projets qui se fait sur ces communes-là ».

Il semble que l'« obligation morale », la volonté de ne pas être « pointés du doigt » par leurs collègues ou par la presse a au moins autant compté que l'obligation légale et les amendes dans la volonté de nombreux élus de construire des logements sociaux. C'est le sens des propos du directeur de l'aménagement et de l'urbanisme de l'une des communes « les plus en retard » de l'agglomération nantaise, confirmés ensuite par l'ancien vice-président chargé de l'habitat à la CU de Lille de 1995 à 2008 :

« Vertou, pour vous situer, on a 5% de logements sociaux. Sur les villes de plus de 20 000 habitants, on doit être parmi les dix dernières de France ! Donc il y a eu une volonté des élus (de construire du

⁵⁰ Soit les communes de plus de 3500 habitants comptant moins de 20% de logements sociaux.

logement social), pas tellement par conviction, mais par obligation. Même pas une obligation juridique, parce que payer l'amende SRU on s'en fout, mais par obligation morale de faire mieux ».

« Au fond, les maires se sont mis à construire des logements sociaux, moins d'ailleurs parce qu'ils payaient une pénalité dont la communauté leur remboursait 60%, mais parce qu'ils en avaient marre d'être stigmatisés, d'être montrés du doigt comme des mauvais élèves. Ça, ça les hérissait beaucoup ».

On est confrontés ici, non pas à un « gouvernement par les honneurs » pour reprendre le titre de l'ouvrage d'Olivier Ihl, mais à quelque chose d'un *gouvernement par le déshonneur*, où les maires « mis au ban » se voient contraints de donner des gages de bonne volonté.

Différents éléments contribuent à objectiver le retard de ces communes, à le quantifier et à le rendre public, ce qui apparaît comme une condition nécessaire à l'évaluation collective de « leurs efforts » ou de leur « mauvaise volonté », propre à lever ou à jeter l'opprobre. Ainsi, depuis la loi SRU de 2000, les préfets établissent chaque année des bilans concernant les réalisations et le retard des communes concernées par l'art. 55, dont la presse locale s'empare fréquemment ensuite, cartes à l'appui. Les rappels à l'ordre pour les communes et les élus concernés émanent également de la Chambre régionale des comptes à Nantes en 2009, ou encore des associations mobilisées sur l'accès au logement, comme la Fondation Abbé Pierre ou l'association Droit Au Logement lors du « Grand débat sur l'habitat » à Lille en 2008 par exemple. Le développement des outils de connaissance et d'observation des dynamiques du logement qui a accompagné la prise de compétence habitat a donc également pour effet de visibiliser les écarts, de donner des ressources argumentatives à ceux qui souhaitent les dénoncer. Plus qu'auparavant, les communes et leurs édiles sont nus.

On peut également faire l'hypothèse de processus de socialisation des élus communautaires à certains enjeux et à certains discours, via leur expérience d'institution. La clôture des EPCI et la proximité entre élus (Desage et Guéranger 2011) contribuent à rendre moins confortable la position du « passager clandestin », accusé de ne réaliser aucun effort dans un contexte de crise du logement et d'interpellations croissantes des CU.

Il faut pointer quelques limites de cette implication nouvelle. La première c'est qu'elle implique d'abord pour les élus concernés de donner des gages de bonne volonté justement, qui ne sont pas forcément équivalents à une volonté durable de traiter le problème. C'est bien ce que signifient les propos du directeur de l'aménagement et de l'urbanisme de Vertou :

« Sur la période 2008-2010, le maire m'avait dit " Il faut qu'on rattrape l'engagement triennal, il faut faire 190 logements sociaux ". On les a faits, ils vont être construits. Ça a demandé un effort financier, puisque c'est du terrain communal qu'on aurait pu vendre 10 fois plus cher à de la promotion privée, donc il y a eu une vraie volonté de le faire. Ceci étant, maintenant, on entend le discours " on a fait ce qu'il faut, on peut lever le pied " ».

Le fait d'adopter des positions de principe en CU, pour ne pas être pointés du doigt par ses collègues au moment du vote, n'empêche pas ensuite de garder une certaine autonomie dans la mise en œuvre des politiques en question, comme le mentionne l'un de nos interlocuteurs, fonctionnaire à la CU de Lille :

*« - pouvez-vous faire office de gendarme quand un bailleur ne parvient pas à construire du logement social sur telle commune ?
- Oui, les bailleurs se saisissent parfois des règles de la Communauté urbaine. Ils nous sortent toujours la phrase type que leur sortent les maires : " j'ai voté ça en CU, mais dans ma commune je suis chez moi ! " ».*

Enfin, ne sont stigmatisés et stigmatisables que les élus susceptibles d'être accusés de ne pas remplir des obligations chiffrées, objectivables. Il en va donc différemment de toutes les communes non concernées par l'article 55 – parce qu'elles comptent moins de 3500 habitants – dont les maires se sentent beaucoup moins fortement contraints d'agir en faveur du logement social.

Convaincre les maires des communes peu pourvues : « autochtonisation » et banalisation du logement social

Conséquence du développement des compétences et des moyens intercommunaux ces dernières années, certains élus (les vice-présidents notamment) et les fonctionnaires des services habitat se sont faits « missionnaires » de l'habitat, prêchant notamment la réalisation de logements sociaux auprès des élus les

plus réticents. Pour certains, comme ce chef de service de la direction Habitat à LMCU, il s'est agi littéralement de « prendre son bâton de pèlerin » :

« - vous sentez aujourd'hui que les agents communautaires sont dans un rôle où ils vont prêcher le logement social ?

- Ah ça c'est clair qu'on est des missionnaires. On prend notre bâton de pèlerin. Moi j'ai cette spécialité d'aller voir monsieur le maire et de lui dire : " Voilà monsieur le maire, sur tel problème il y a tel maire qui a imaginé telle solution. C'est pas moi qui vous le conseille, c'est le maire qui l'a fait ". Alors c'est peut-être moi qui ait conseillé le maire au départ, mais il vous dira ce qu'il en pense " ».

Comme le montrent ces propos, les agents communautaires s'appuient largement sur la « force de l'exemple » pour convaincre les maires une fois la dynamique lancée. Néanmoins, un autre élément semble avoir joué un rôle encore plus décisif dans l'acceptation croissante du logement social dans certaines communes peu pourvues : la démonstration qu'il existe une demande interne et que c'est en priorité cette dernière qu'il s'agit de contenter, et non des demandes venues de l'extérieur de la commune. Le même fonctionnaire détaille ce « travail de conviction et de pédagogie », illustration à l'appui :

« - Comment expliquez-vous que cette unanimité ait été possible ?

- Je crois qu'on a fait le travail de conviction, le travail de pédagogie. On a vraiment développé une expertise qui a conduit à la légitimation d'un positionnement communautaire. On a montré qu'on ne brusquait personne. Je cite facilement le maire de Englos, qui à chaque conseil disait " Oui, on a voté ça, mais moi je suis une petite commune, du logement social j'en veux pas et de toute façon je ne suis pas obligé ". On lui a souvent dit que... bon, on lui répondait gentiment en lui disant : " Vous faites ce que vous voulez, mais nous on parie qu'un jour, c'est vous qui viendrez nous voir pour faire un logement social qui correspondra à un besoin dans votre commune ". Et ça s'est tourné comme ça. Il a accepté de nous recevoir. La mairie était place de l'église, et les cloches sonnaient pour un enterrement. Et il nous explique que c'était un vieux garçon qui vivait seul dans un corps de ferme. Et de fil en aiguille, on lui dit que c'est un bâtiment que nous pourrions capter. Et on lui demande s'il n'y a pas de situations de mal logement dans sa commune. Il nous dit " Ben oui, j'ai un forain horloger, il a une caravane qui est en train de s'écrouler. Au début de chaque hiver j'envoie les ouvriers municipaux pour vérifier que c'est en bon état, mais ça va finir par s'effondrer ". Alors je lui dit " Monsieur le maire, ça fait un moment qu'on en parle, il faudrait peut-être qu'on trouve des solutions. Nous aujourd'hui on appelle ça des PLAI, vous l'appellez comme vous voulez mais nous on a des solutions ". Alors il m'a dit " bon, oui, vous avez raison, je vais appeler la famille ". Et puis le programme s'est engagé, sans brusquer personne ».

Il s'agit parallèlement de convaincre les maires que leur commune a besoin de logement social pour se développer, pour garder de jeunes ménages, pour ne pas fermer des classes dans les écoles parfois. Citons de nouveau ce fonctionnaire de LMCU :

« Aujourd'hui je dis à un maire (...) : " Monsieur le maire, si vous ne construisez pas 1% de logement, vous perdez de la population ". Et ça, c'est une obsession des élus. (...) On est la seule agglo à être en croissance démographique toute petite, et à l'intérieur de la métropole, c'est beaucoup de communes qui décroissent et seulement quelques-unes qui montent ».

Ces éléments constituent autant d'arguments « clef en main », que les maires mobilisent parfois à leur tour, pour convaincre les opposants ou les sceptiques de leur commune :

« On a souvent bien préparé les réunions, apporté du contenu, ciblé les questions qu'on mettait en débat, et quelque part, laissé de la matière à réflexion. Contrairement à d'autres réunions ou d'autres travaux, on laisse un argumentaire construit. Le maire qui revenait après ça, il avait la construction intellectuelle pour reprendre le discours et le revendre à ses élus. Donc ça, les maires ont vraiment apprécié, cet échange, ce regroupement ».

On en devine d'ailleurs les traces dans certains argumentaires développés par les élus en réunion publique. Ici, dans la très résidentielle commune de Gruson, l'une des plus riches de la CU de Lille pour le revenu moyen de ses ménages, où le maire est confronté à des riverains mécontents :

« A Gruson, les projets de lotissements contrarient les villageois. Le maire de Gruson, Aimé Duquenne, souhaite la construction de plus de 100 logements au lieu-dit du Pôle Nord, dans le but d'attirer une population active et d'ainsi rajeunir une population en baisse. Ces nouvelles habitations

s'inscriraient dans le concept de « ville intense » prôné par la Communauté urbaine de Lille (CUDL). Mais certains habitants s'opposent avec virulence au projet »⁵¹.

Lors des premiers PLH lillois et nantais, la demande des élus qui avaient construit peu ou pas de logements sociaux jusqu'alors s'est portée prioritairement sur les logements sociaux de type « intermédiaire » (PLS)⁵², dont les conditions de revenus semblaient garantir l'accès à des ménages relativement aisés et exclure l'arrivée de populations plus défavorisées.

Dans la période plus récente, les maires des communes concernées par l'article 55 semblent avoir accepté la réalisation de logements sociaux (PLUS), voire très sociaux (PLAI). Plusieurs raisons à cela. La première est économique et concerne le financement de ces logements. Dans un contexte de réduction des crédits de l'Etat et de concentration de ses moyens sur les publics prioritaires, ces types de logements sont les derniers à bénéficier de subventions directes, auxquelles s'ajoutent celles des CU (15000 euros par logement pour la CU de Lille depuis l'actualisation du PLH de 2009 par exemple). Ce sont ces mêmes raisons qui expliquent le « retour en grâce » des PLAI auprès des bailleurs sociaux. La seconde raison tient à la prise de conscience de l'existence d'une demande communale peu solvable, non susceptible d'entrer dans les critères de revenus du PLS mais qui correspond aux critères du PLAI⁵³.

Les évolutions à la hausse du marché immobilier privé contribuent également à exclure une bonne partie des jeunes ménages du marché privé et à imposer l'idée que le parc social peut aussi s'adresser aux « classes moyennes » salariées, aux jeunes issus de ces classes moyennes, ou encore aux personnes concernées par une rupture biographique (séparation, maladie). L'adjointe au logement dans la commune résidentielle de Quesnoy-sur-Deûle, puis l'ancien vice-président chargé de l'habitat à LMCU de 1995 à 2008, décrivent cette « prise de conscience » :

« Les personnes comprennent que c'est difficile de se loger quand on est jeunes et qu'on démarre dans la vie. Les gens qui sont arrivés dans les années 1970, 1980 (à Quesnoy), leurs enfants ont de premiers jobs à 1200, 1500 euros. Ils se rendent compte qu'ils ne peuvent pas acheter. On a aussi à Quesnoy la demande de personnes âgées qui sont propriétaires d'une maison trop grande et inadaptée, qui souhaiteraient rester à Quesnoy, mais il n'y a pas d'offres de logements adaptés. Le délai d'attente est long. Tout ça, c'est une réalité qui commence à apparaître à beaucoup de personnes

- la contrepartie de cela, n'est-ce pas de dire : « le logement social d'accord, mais pour les gens dans notre commune ?

- oui, ce que nous expriment les habitants, c'est qu'on les aide à régler leurs problèmes, leurs difficultés, pas celles des habitants d'ailleurs ».

« Les maires, même de communes... modérés, se sont rendus compte que les habitants de leurs communes, qui ne sont pas spécialement des progressistes, avaient des enfants, qui souvent vivaient bien moins bien qu'eux, et lesquels enfants avaient des besoins de logement tout en souhaitant rester dans la commune. Et donc ce besoin de logement social classique, qu'ils n'avaient jusqu'à présent jamais éprouvé, et qui, quelque part, leur apparaissait comme le danger de voir arriver les sauvages de Roubaix ou des communes un peu identiques, il y avait un réel besoin émanant de leur propre population. Et tout ceci a contribué à les voir s'engager fermement dans la résorption du déficit qu'ils avaient constaté. Donc c'est le cas à Lambersart, à Bondues, dans un certain nombre de communes (résidentielles huppées) un peu emblématiques. »

A Nantes, la constitution d'un « fichier unique de la demande » dans les années 1990 a permis en quelque sorte d'objectiver une telle demande municipale, de la quantifier et de la qualifier auprès des maires. Ainsi, l'acceptation du logement social dans les communes périurbaines s'accompagne d'un premier **processus d'autochtonisation, en ce sens que les logements sociaux sont d'autant mieux acceptés qu'ils sont présumés répondre à une demande issue de la commune**. Les services communautaires et les bailleurs participent de ce processus, en rassurant les maires – pour les convaincre – sur le fait que la construction de logements sociaux n'aboutira pas à l'arrivée de populations issues d'ailleurs, ce qui correspond pourtant aux souhaits de rééquilibrage exprimés dans le PLH. Un fonctionnaire communautaire lillois argumente :

⁵¹ Compte-rendu paru dans le journal *La Voix du Nord* du 22 février 2011.

⁵² Voir *supra*.

⁵³ Rappelons que c'est le cas de 80% des demandeurs de logements sociaux de l'agglomération lilloise et de plus de 50% des ménages de cette même agglomération.

« (...) Nous on a dit, il y a des problèmes de logements dans l'agglomération, il y a une saturation sur Lille, Roubaix, Tourcoing, c'est évident. On ne vient pas vous vendre l'accueil de populations de Lille, Roubaix, Tourcoing ! On vous demande d'apporter des réponses de votre commune ou de votre territoire. Ça a été notre discours. Commencez par ça, la pression elle va baisser dans les grandes villes et on saura gérer les problèmes ».

La contrainte d'autochtonisation du logement social s'accompagne d'une seconde, que l'on pourrait qualifier de *banalisation*, tant sur le plan architectural (du logement comme les autres) que du point de vue du peuplement de ces logements (du logement pour « monsieur tout le monde »). Ainsi, le logement social n'est acceptable que s'il ne ressemble pas aux représentations des habitants de ce type de logement (les « barres » ou les « tours »). Il prend la forme de « petites maisons », dont ceux qui les réalisent vantent d'abord la capacité à ne pas pouvoir être distinguées des autres formes d'habitat. Quand il s'agit d'habitat collectif, il est question de « petits collectifs », implantés dans le centre-bourg selon un gabarit semblable aux autres constructions existantes, comme le justifie un fonctionnaire de la Cu de Lille.

« Nous on disait, attendez, la demande de logements sociaux identifiés, vous avez au moins 35% de personnes isolées. De personnes seules. Et environ 10% de familles monoparentales. Les réponses à apporter dans votre commune, ce n'est pas forcément à nouveau des pavillons type 4 et 5. Et après ça, l'immeuble collectif que sous-tend les types 1, 2, 3, ce n'est ni une tour, ni une barre, ça peut être simplement au centre du village le pendant de la maison du notaire, le gabarit qui ne va pas dépasser ce qui existe déjà, où on pourra faire 4, 5 logements, 6, pas plus. Et on a fait ce travail de pédagogie ».

La banalisation est ainsi une forme d'invisibilisation du logement social dans ces communes. Mais cette banalisation peut parfois nécessiter de l'« anoblir », de le rendre plus exemplaire, moins attaquable. C'est probablement l'une des raisons du succès de la formule des « éco-quartiers » dans plusieurs ZAC des deux CU étudiées. Il s'agit alors de « réenchâter » une densité urbaine contestée, mais aussi de ne pas prêter le flanc aux critiques concernant les logements sociaux qui représentent une part significative de ces programmes. Comme le résume le premier adjoint de la ville de Nantes : « les éco-quartiers nous ont bien aidés, parce qu'on ne peut pas être contre les éco-quartiers ».

Ces stratégies de banalisation du logement social portent sur le bâti, mais glissent aussi aisément sur l'apparence et les modes de vie des habitants de ces nouveaux logements. L'adjointe au logement de Quesnoy-sur-Deûle revient simultanément sur ces deux aspects :

« Les organismes de logements sociaux ont contribué à une revalorisation de l'image du logement social parce que les habitants ont pu constater que dans les nouvelles productions de logements sociaux, il n'y a pas de différences ou presque. Ce sont de beaux logements, qui donnent envie, et ils connaissent des gens qui sont dedans. Je pense que les bailleurs ont fait un logement plus qualitatif, ont eu un souci d'améliorer les choses. Au niveau des règles de la mixité, d'avoir des logements qui ne se distinguent pas forcément des autres logements.

- Peut-on dire la même chose pour les personnes qui sont dedans ?

- Quand on fait des logements neufs, il y a peut-être plus, au niveau des bailleurs, un souci d'équilibre de peuplement, où l'on va voir que dans ces nouveaux quartiers, il y a la famille de personnes salariées, la famille modeste qui n'a pas a priori l'image de la famille en difficulté, ou la famille parentale avec quelqu'un qui travaille. La mixité sociale, contrairement au ghetto, elle contribue à revaloriser l'image du logement social ».

Cette volonté des communes ou des bailleurs de rassurer en banalisant le logement social et en l'éloignant des représentations qui lui sont accolées apparaît jusque dans la communication de nombreuses communes en direction de leurs habitants. Ainsi, les photos publiées dans le journal municipal à l'occasion d'inaugurations prennent soin de montrer des familles « moyennes », blanches, salariées, issues de la commune le plus souvent. Ce sont l'ensemble de ces discours et de ces stratégies qui ont en partie infirmé la représentation du logement social, quitte à en éloigner certaines catégories de populations. L'adjointe de Quesnoy-sur-Deûle déclare par exemple :

« Actuellement on a un projet d'éco-quartiers avec 30% de logements locatifs sociaux. La proportion ne fait pas débat. Ce qui fait débat, c'est l'endroit choisi. Au fil des années, on a réussi à faire œuvre de pédagogie. En expliquant les causes du besoin de logement, c'est mieux compris (...) Mon argument c'était de dire "logements sociaux n'égalent pas cas sociaux". Ça semble mieux compris dans l'équipe municipale, dans la population je n'en suis pas sûr ».

Ces processus d'autochtonisation et de banalisation déplacent quelque peu la question centrale, de la construction de logements sociaux à celle de leur peuplement. Si la première ne semble plus poser problèmes dans les communes périurbaines, c'est aussi parce que la seconde a été en partie réglée en réassurant le rôle des communes, en privilégiant un certain *statu quo*, voire en confortant – le plus souvent *nolens volens* – les frontières entre populations « désirables et indésirables ».

Les politiques de peuplement en point de mire

« En matière d'attribution et de peuplement, les choses sont encore un peu... homéopathiques ».

Alain Cacheux, vice-président socialiste chargé de l'habitat à LMCU de 1995 à 2008.

La période la plus récente est justement celle de la mise à l'agenda intercommunal de la problématique du peuplement et de la répartition socio-spatiale des populations, de manière plus explicite à Lille qu'à Nantes. Ainsi, dans le document d'orientation du « grand débat sur l'habitat » de décembre 2008 à LMCU, on peut lire pour la première fois : « Il faut accompagner l'effort de mixité sociale et générationnelle par une politique de peuplement soucieuse des équilibres intercommunaux ». Si la question des équilibres de populations fait échos à certaines revendications anciennes des grandes villes (cf. *supra*), le mot de « politique de peuplement » est ici lâché.

Il laisse entendre que la CU pourrait déterminer à terme des objectifs de répartition de la population sur le territoire et lutter contre des processus de ségrégation socio-spatiale. La délibération cadre qui suit le Grand débat se traduit ainsi par la mise en place d'une « Conférence intercommunale de peuplement » (CIP), divisée en cinq groupes de travail, chargés notamment d'élaborer des propositions (sur les conditions d'attribution des logements, la production de logements très sociaux, etc.) préalables à l'adoption d'un « accord collectif intercommunal ».

A Nantes, le PLH de 2004 avait également mis en place une « conférence intercommunale du logement » (le terme de « peuplement » ayant alors volontairement été évité), censée réfléchir aux objectifs de rééquilibrage des populations dans le droit fil de la prise de compétence « équilibre social de l'habitat ». Cette conférence ne s'est pourtant jamais réunie, comme le mentionne la Chambre régionale des comptes dans son rapport de 2009.

Plusieurs éléments, dont certains déjà évoqués, permettent d'expliquer la position plus prudente de la CU nantaise par rapport à cette « politique de peuplement ». D'abord le fait que le spectre d'une exportation de ses pauvres par la ville centre semble avoir pesé plus lourdement dans un EPCI plus jeune, caractérisé par le caractère municipal du principal bailleur social du territoire (Nantes habitat). Si la volonté de rééquilibrage et de gestion du logement social au niveau de l'agglomération reste davantage portée par les grandes villes, ce qui est aussi vrai dans l'agglomération nantaise⁵⁴, il semble que la ville de Nantes n'ait pas forcément cherché à « mutualiser » son office public autant que la ville de Roubaix. Cette dernière, à travers son maire notamment, fait figure de principale porteuse d'une politique intercommunale de peuplement, comme le rappelle une fonctionnaire de la CU :

« Si on regarde, le premier convaincu d'une politique de peuplement intercommunal, c'est le maire de Roubaix. Les premières...pas injonctions, mais sollicitations, c'est lui qui nous a écrit : " Eh, la communauté, quand est-ce que vous mettez en place une politique de peuplement intercommunal, c'est indispensable, on en a besoin, allez-y, bougez-vous ! ". C'est lui le premier qui a écrit le courrier pour avancer ».

⁵⁴ On peut ainsi lire dans le compte-rendu des « Ateliers prospectifs » conduits au sein de la ville en novembre 2009 : « Nantes s'engage donc fortement, pour autant la ville ne peut pas à elle seule prendre en charge des enjeux qui concernent directement l'ensemble de l'agglomération. Deux grands constats méritent d'être rappelés ici et examinés de manière concomitante : premièrement, l'offre de logement social est essentiellement portée par la ville de Nantes qui concentre 64% de l'offre de l'agglomération ; deuxièmement, les objectifs du PLH paraissent insuffisants au regard d'autres grandes villes et ne peuvent, semble-t-il, répondre aux enjeux d'accessibilité et de développement. Ces deux constats obligent à réinterroger la politique du logement social à l'échelle de l'agglomération nantaise tant du point de vue de ses ambitions que de la répartition de la production HLM sur l'agglomération ».

Précisons d'ailleurs que les fonctionnaires se font discrets sur ce rôle central de la ville la plus pauvre de la métropole, propre à éveiller les fantasmes d'autres communes.

A Lille comme à Nantes, plusieurs facteurs ont mis la question du peuplement à l'ordre du jour. D'abord, les opérations de relogements liés aux opérations de l'ANRU, concentrés dans les villes centres, ont servi à légitimer une réflexion sur le relogement à l'échelle de l'agglomération. C'est ce que mentionne l'adjoint au maire de Roubaix et conseiller communautaire Pierre Dubois :

« On n'en est pas encore à une répartition et à l'accueil d'autres populations. Un des moyens d'y arriver, c'est peut-être l'ANRU, par la reconstitution d'une partie de l'offre à l'extérieur ».

Il s'agit notamment de permettre les « parcours résidentiels » des ménages, conformément aux recommandations de l'ANRU, parcours parfois bloqués par les logiques municipales d'attribution. A Nantes ou à Lille cependant, ce sont essentiellement les villes concernées, signataires des conventions ANRU, qui vont mettre en place une politique de relogement « interbailleurs », permettant une certaine mobilité des demandeurs dans d'autres communes et chez d'autres bailleurs, mais sans intervention intercommunale. Outre que cette mobilité est restée minoritaire (la plupart des ménages souhaitant rester dans leur commune d'origine), elle fut le plus fréquemment ascendante⁵⁵.

La mise à l'agenda d'une politique intercommunale de peuplement peut également être vue comme un effet indirect de l'application de la loi DALO de 2007, qui a sensiblement renforcé l'implication de la préfecture dans la gestion de son contingent réservataire. Ce réinvestissement du préfet, pour « placer » des ménages DALO, a, semble-t-il, renforcé le sentiment, chez les maires comme chez les bailleurs, qu'ils risquaient d'être dessaisis de certaines attributions s'ils ne se coordonnaient pas *a minima* sur cette question. C'est ce qui transparait dans la délibération d'orientation du grand débat sur l'habitat de décembre 2008 à Lille :

« Sans politique intercommunale de peuplement adossée, le rééquilibrage social des territoires risque de rester à la traîne de la redistribution de l'offre. Par ailleurs, les politiques d'Etat, telle la loi DALO, ou les politiques partenariales, telles le PDALPD, créent de nouvelles filières d'attribution pour la prise en compte dans le parc social des bailleurs des publics dits « prioritaires ». Il relève de la gouvernance par Lille métropole de la politique locale de l'habitat de garantir la cohérence entre ces politiques et le rééquilibrage social des territoires. Cette démarche ne peut être portée que par l'établissement public, en lien étroit avec les communes et les bailleurs » (p. 13)

Le contexte est assez proche de celui-ci à Nantes, les bailleurs sociaux du territoire trouvant un intérêt direct à une certaine coordination intercommunale et interbailleurs, selon les propos de la directrice du service habitat de la ville centre :

*« Jusqu'à présent les publics les plus défavorisés, ils étaient plutôt sur le contingent ville, ça les arrangeait bien. Et nous on reçoit le public ici, donc on a une demande bien qualifiée, on arrive à la vendre, entre guillemets. Et du coup, c'est ce que n'ont plus les bailleurs, et c'est ce qu'ils font remonter. Quand je vous disais que l'intérêt pour les bailleurs et les collectivités, c'est d'harmoniser à un niveau plus large et de mettre en cohérence les contingents, c'était à cela que je pensais.
- est-ce que le préfet a les moyens aujourd'hui d'instruire les dossiers ?
- Il n'a pas les moyens et il ne les veut pas. (...) Le préfet, les travailleurs sociaux lui donnent un petit rapport, et puis il dit, bon ben je contingente. Et pour les bailleurs, ce n'est pas suffisant derrière. Je ne pense pas que le préfet ait envie de faire un travail de fond. (...) C'est de dire ben voilà, on a dit qu'il y avait le droit au logement, maintenant il faut faire du nombre, et dire "il faut reloger, reloger". Et ça se heurte à notre façon de travailler au niveau local, qui est plutôt ancienne, sur la façon de bien travailler ensemble. Et là on est en plein dedans. Et c'est le nouveau chantier qu'on a à ouvrir ».*

A Lille, la mise en place d'une Conférence intercommunale de peuplement vise la signature d'un Accord collectif intercommunal qui permettrait notamment à la Communauté urbaine d'être représentée dans la Commission de médiation créée par la loi DALO (et donc d'avoir son mot à dire), ce qui n'est pas le cas pour le moment.

L'émergence, plus ou moins affirmée selon les agglomérations, de politiques intercommunales de peuplement ne remet pourtant pas en cause l'emprise des communes sur les attributions de logements.

⁵⁵ Ce sont en effet, semble-il, les ménages en situation de trajectoire résidentielle ascendante qui ont pu migrer dans d'autres secteurs ou chez d'autres bailleurs sociaux.

Au contraire, la montée en puissance des EPCI dans la programmation ainsi que la production croissante de logements sociaux ont, semble-t-il, renforcé l'enjeu pour les communes d'être présentes sur ce terrain.

Les CU se sont d'ailleurs bien gardés de reprendre aux communes la gestion de leur contingent réservataire (au titre des garanties d'emprunt qu'elles accordent aux bailleurs). Tout juste le PLH de LMCU affiche-t-il le souhait d'une meilleure répartition des rôles et d'un échange d'informations :

« En ce qui concerne le contingent communautaire obtenu par Lille Métropole Communauté urbaine en contrepartie de la garantie des prêts accordés aux bailleurs sociaux, certaines communes gèrent en direct leurs propositions de candidatures, d'autres sollicitent l'appui de LMCU et travaillent en partenariat avec l'EPCI. Toutefois, la faiblesse des échanges d'information concernant les logements libérés et réattribués ne permet qu'une gestion partielle de ce contingent, notamment à destination des populations démunies. Propositions de mise en œuvre :

- les communes et Lille Métropole Communauté urbaine pourraient adopter un principe de fonctionnement clairement établi : rôles respectifs, échanges d'informations...

- l'article 12 de la convention de garantie des prêts pour l'ensemble des bailleurs sociaux (information du titulaire du contingent de la libération des logements réservés...) pourrait être appliqué de façon plus rigoureuse » (p. 108).

A certains égards, cette rétrocession informelle de son contingent arrange bien l'institution, dans l'incapacité matérielle aujourd'hui de faire le travail de suivi des attributions, comme l'énonce un fonctionnaire du service habitat de LMCU :

« Sur les attributions de logements, ce sont les maires qui sont en commission d'attribution chez les bailleurs. Nous on pourrait l'être, mais vous imaginez bien que ce n'est pas possible. On a 13 bailleurs sur le territoire, ils ont deux à trois réunions par mois, ce n'est pas possible. Donc il faut qu'on arrive, d'une autre manière, à pouvoir peser sur ces attributions, avec un guide de bonnes pratiques, un guide de principes qui prenne en compte les parcs, les critères de priorité des demandes, les situations des ménages, le parc existant, le parc à créer. Donc il faut combiner tout cela pour produire quelque chose qui tienne debout ».

Dans la période plus récente, la CU de Lille a également essayé de mettre en place une formation de ses administrateurs dans les différents organismes, afin de tenter d'harmoniser leur positionnement sur certaines questions, faute de pouvoir les contrôler réellement.

Sans qu'on puisse dire ce qui adviendra des conférences intercommunales de peuplement, on peut noter que, pour l'instant, le transfert des politiques de peuplement et d'attributions de logements sociaux aux CU se heurte à l'hostilité de la plupart des maires, comme le souligne Alain Cacheux, conseiller communautaire lillois et ancien vice-président chargé du logement à LMCU :

« Est-ce qu'ils (les maires des communes résidentielles privilégiées de LMCU) sont allés jusqu'à envisager des politiques communautaires de peuplement ? La réponse est non. Ils ont toujours souhaité maintenir une surveillance étroite sur les attributions. Les élus sont associés aux commissions d'attribution. Et beaucoup d'organismes qui souhaitaient avoir de bons rapports avec les collectivités locales et les maires ont plutôt été ouverts aux interventions municipales en matière d'attribution. Voilà ».

Cet élu ne saurait si bien dire quand il évoque la « surveillance étroite » sur les attributions à laquelle sont attachés certains maires, comme l'illustrent les propos du maire de Leers, commune résidentielle périurbaine proche de Roubaix :

« - Est-ce que vous sentez une crainte des habitants de voir les populations de Roubaix arriver à Leers ?

- Oui c'est une crainte pour tous les gens de dire qu'on a des problèmes, des problèmes d'insécurité. (...) On me dit, oui mais c'est de votre faute M. Le maire parce que vous avez pris du n'importe quoi. Je n'ai pas pris n'importe quoi. Je suis très pointilleux dans les commissions logements. J'y vais personnellement, je ne laisse pas ma place à la commission logement et je fais très attention d'amener des gens à Leers qui sont quand même... Je peux vous dire qu'à chaque fois que j'ai fait une nouvelle résidence, j'ai passé beaucoup de temps pour étudier toutes les candidatures des gens, et même je me suis rendu dans les autres communes voir comment ils tenaient leurs maisons, pour me rendre compte visu, pour voir un petit peu comment ils vivaient ».

D'une certaine manière, les politiques de peuplement à l'échelle intercommunale ne peuvent aller jusqu'au bout de leurs intentions, obligées de se cantonner à l'élaboration de « guides de bonnes pratiques », concernant notamment les « publics spécifiques », dont on peut douter pour le moment qu'ils entraveront l'autonomie communale et des bailleurs. C'est l'analyse qu'en fait le responsable de la délégation territoriale de la DDTM pour l'arrondissement de Lille.

« Mettre en place un accord collectif ça donne des objectifs, à la fois aux communes et aux bailleurs, d'attribution sur les territoires. D'une frange de public hein. Je pense que c'est illusoire de penser qu'on va gérer tout le peuplement du parc privé et social. C'est impossible. Se limiter à traiter la réponse à apporter aux ménages prioritaires, c'est ce qu'il faut faire, on ne peut pas aller au-delà à mon avis. Définir les priorités, c'est ce qui a été fait par la CU, et après essayer de répartir au mieux sur le territoire ces publics prioritaires au sein de l'accord collectif. Ça c'est vraiment une étape... s'ils arrivent à cet accord collectif. Et puis après il y a l'accompagnement que peut apporter l'intercommunalité, dans des bonnes pratiques pour l'attribution, du suivi... Mais on va toujours rester sur ce binôme, enfin avec le rôle de la commune qui reste... Je l'ai vu dans tous les débats, même si chacun est d'accord pour dire qu'il faut une réflexion intercommunale. Le souhait de conserver à l'échelle communale un certain nombre de prérogatives. On a le cas en matière d'urbanisme, de droit des sols, d'attribution du logement... ».

Se dessine pourtant à travers ces politiques de peuplement les frontières souvent implicites et indicibles, parfois ténues, entre populations désirables et indésirables.

Populations « indésirables »

Le maintien du contrôle des attributions par les communes conduit à limiter le renouvellement de la population induit par la construction de nouveaux logements, fussent-ils sociaux.

La contrainte d'autochtonisation de ces logements que nous avons décrite précédemment contribue de fait à en exclure certaines catégories de population, en particulier les ménages issus des quartiers pauvres qui font figure de « repoussoirs » aux yeux des habitants périurbains et de leurs édiles. Le critère d'autochtonie devient ainsi discriminant pour des ménages sans attaches préalables avec la commune. Ainsi, de cette municipalité de l'agglomération nantaise réalisant des logements en « accession abordable », où les candidats doivent témoigner d'attaches familiales, comme le relate un article de *Ouest France* du 19/09/2007 :

« Aux Sorinières, 500 logements d'ici cinq ans. Pour attirer les jeunes couples, la commune qui grandit propose des terrains à construire et des logements à « prix abordables ». « Sur cette zone dite des Vignes, les candidats se bousculent déjà et la mairie a constitué une liste prioritaire. Le critère ? Avoir déjà un lien fort avec la commune : par exemple, avoir des parents domiciliés aux Sorinières ».

L'acceptabilité plus grande du logement social ne doit donc pas être confondue avec celle des demandeurs de logements sociaux en général, ou avec une ouverture de ces communes à d'autres types de populations.

Le processus de légitimation des logements sociaux se traduit plutôt ici par une « sous-catégorisation » de ceux-ci, qui est moins fonction de la typologie des logements eux-mêmes (PLS, PLAI, PLUS) que de ses occupants potentiels. Aux jeunes ménages modestes salariés, entretenant des liens familiaux avec la commune et trouvant difficilement à s'y loger – les candidats les plus « éligibles » – s'opposent les « cas-socs » ou les « familles à problèmes », pour reprendre des catégories plusieurs fois entendues, désignant des ménages venant de quartiers stigmatisés, sans emploi et d'origine étrangère – les moins « éligibles » aux logements sociaux périurbains. Les propos du maire de Leers charrient cette opposition entre ces « gens-là », pour paraphraser Jacques Brel, et les « gens corrects » :

« Ils (les membres de l'opposition municipale de Leers) me reprochent de construire et de ne pas permettre à certaines familles d'arriver à Leers etc. Mais moi je surveille tout ça ! J'avais pas envie de... Vous savez..., je ne sais pas comment je pourrais m'expliquer, mais y'a des endroits où on a pris... Par exemple, je ne sais pas si vous connaissez le secteur de Hem, y'avait la grande barre. On a dit " venez, venez, venez ". Et puis un jour, en se réveillant, on s'est rendu compte que la grande barre, c'était une catastrophe ; c'est la drogue etc. etc. Donc on dit " Ben oui mais maintenant on en veut plus ", alors on a réexpédié tout le monde et on a rasé la grande barre. Moi, c'est pas ça que je veux ; je veux que ça soit du logement décent, avec des gens corrects. Alors c'est vrai que je suis très pointilleux. Quand j'ai fait le nouveau quartier de la rue Pierre Catteau, le maire de Wattrelos m'a dit " On va ramener Beaulieu " (ZUP de cette commune). J'ai dit " Non, moi Beaulieu j'en veux pas, tu

gardes ton Beaulieu ». Je ne vais pas faire fonctionner mon CCAS avec la tirette. Il n'en est pas question ! Moi j'ai besoin d'une population qui vient à Leers et qui... Bon je vais pas dire que je veux que des cadres moyens et des directeurs d'usine, mais je veux quand même une population assez correcte ».

Quand ce ne sont pas les élus communaux, ce sont les bailleurs sociaux eux-mêmes qui intériorisent des critères sélectifs de peuplement pour leurs nouveaux logements, notamment ceux situés à proximité de logements en accession, où il s'agit de « faire bonne figure », comme le relate une fonctionnaire nantaise chargée du relogement de ménages concernés par des opérations de rénovation urbaine :

« (...) Les bailleurs sociaux qui sont concernés par ces opérations (en VEFA), d'eux-mêmes disent " Alors vous savez, on est dans une VEFA, on a des parkings communs avec les propriétaires, donc essayez de nous mettre des gens..." ».

- ils auto-intériorisent cela ?

- ils l'auto-intériorisent oui. " Il ne faut pas que ça vive mal, parce qu'on aura des soucis ". A raison, parce qu'eux aussi, ils ont une logique patrimoniale et ils ne veulent pas montrer mauvaise figure (...) Alors c'est amusant. On se retrouve du coup avec des bailleurs qui disent : " Bah nous on va favoriser les demandes de mutations des gens qu'on connaît bien".. Et puis ils sont suspicieux sur ce qui vient des contingents (réservataires des communes ou de la CU). Alors que jusque-là on n'a pas eu de problèmes ».

Les éléments statistiques dont on dispose sur l'accès au logement social confirment ces inégalités d'accès, qui mériteraient d'être évaluées également selon le lieu et les segments de parc demandés, selon l'origine géographique des demandeurs ou leur morphologie familiale. Sans surprise, les chômeurs et les grandes familles apparaissent sous-représentés parmi les demandes satisfaites annuellement⁵⁶.

S'affirme ici le paradoxe d'une « banalisation » du logement social – nécessaire pour légitimer leur construction dans de nombreuses communes – à un moment où toutes les données disponibles montrent précisément une paupérisation des demandeurs de logements sociaux et des locataires de ce parc.

Si l'attribution des logements sociaux donne lieu à des formes de sélection dont ne rendent que très imparfaitement compte les statistiques disponibles, les formes de résistances municipales sont encore plus manifestes en ce qui concerne l'hébergement de certains « publics spécifiques » comme ils sont pudiquement appelés – ménages issus du contingent DALO, Sans-domiciles, Gens du voyage ou plus récemment populations de culture rom –, échantillon des « populations les moins désirables ».

L'application de la loi DALO a conduit les préfets à conventionner avec les bailleurs autour du relogement de certains ménages jugés prioritaires par la commission de médiation. L'arrivée de ces ménages dans le parc social de certaines communes ne se fait cependant pas sans mal, comme l'illustre cette controverse publique entre le président socialiste de l'office HLM départemental du Nord (Partenord habitat) et le maire de la commune résidentielle de Lambersart, par ailleurs ancien secrétaire d'Etat UMP au logement. L'affaire est relatée par l'édition de *La Voix du Nord* du 16/03/2011 :

« DALO, oui, mais pas chez moi. (...) Didier Manier, président de Partenord Habitat, conseiller général socialiste : « Les maires de droite comme de gauche ont souvent pour réflexe de vouloir privilégier les habitants de leurs communes ». Et de fait, à ne pas se battre, c'est un euphémisme, pour recevoir des familles DALO des autres communes. Légalement ils ne peuvent refuser, mais...Partenord a été tenu en septembre de trouver un logement à une famille suite à une décision du Tribunal administratif enjoignant l'Etat de la reloger. Le bailleur lui octroie un de ses logements à Lambersart. Mais le 1er octobre 2011, Marc-Philippe Daubresse, député-maire de Lambersart écrit à Didier Manier pour lui demander de " revoir cette proposition et de reprendre l'examen des autres dossiers plus compatibles avec les critères de peuplement que vous avez-vous-même rappelés ". Justifiant par téléphone : " je considère que Partenord a été malhonnête dans cette affaire, car il a refusé une famille de cinq enfants qu'on lui a proposée pour nous imposer une famille de sept enfants " ».

La taille de la famille, mais surtout son extériorité à la commune, jouent ici contre elle. Les réticences sont au moins aussi fortes concernant l'accueil de logements ou d'hébergements d'urgence, très inégalement

⁵⁶ Selon les données de l'Observatoire régional de la demande et des attributions du logement social (OREDA, Nord-Pas-de-Calais) au premier janvier 2010. Consultables sur le site internet de l'ARHLM Nord-Pas-de-Calais.

répartis et concentrés pour l'essentiel dans les grandes villes centre⁵⁷. Le vice-président de la CU de Lille chargé de cette question évoque la réaction de nombreuses communes périurbaines face aux propositions intercommunales :

« Il y a des communes qui ne veulent rien faire. Moi en tant que vice-président de la Communauté, je reçois des courriers qui disent " moi je n'ai pas de disponibilités ". Ils ne font pas d'efforts, ils n'en veulent pas de toute façon ».

L'argument poli de « l'absence de disponibilité » cède parfois le pas à des arguments moins euphémisés, mais qui trahissent probablement davantage les raisons du peu d'empressement de certaines communes. C'est de nouveau le vice-président chargé de la question de l'hébergement d'urgence à LMCU qui s'en fait l'écho :

« Ah, on m'a dit " tu vas pas nous ramener tous les cas-socs de la ville, tous les cas-socs de la Communauté. On n'a pas besoin de ça nous ". Je prends l'exemple du maire d'Englos. C'est sûr, c'est la ville la plus riche de la Communauté qui dit : " Eh Jean-Claude, tu gardes tes gens pour toi, moi j'en ai pas besoin" ».

Certains maires invoquent même leurs efforts en matière de logement social pour refuser la construction de logements d'urgence ou d'hébergement, s'adressant pourtant (justement ?) à un tout autre public, comme le signale le chef de service chargé de cette question à LMCU :

« Vous allez avoir peu d'élus qui disent " pas de ça chez moi, il en est hors de question". Ça arrive mais enfin... On va surtout avoir des discours intermédiaires sur le thème : " vous savez, on a déjà beaucoup de logements sociaux, on en a fait beaucoup, on n'est pas vraiment les plus concernés, allez voir mon voisin". Ou bien " Vous savez, j'en fais déjà beaucoup pour ma commune". C'est plutôt ça. (...) Récemment, la ville de Wattignies a sèchement refusé un projet de centre d'accueil pour demandeur d'asile en invoquant le nombre de logements sur sa commune ».

En vertu des règles du jeu consensuel, la CU et ses services doivent souvent s'incliner devant un refus d'une commune. « Pour l'instant, il n'est jamais arrivé qu'on dise à une commune : c'est une politique communautaire, vous acceptez tel projet d'hébergement », rappelle le fonctionnaire précédemment cité. Les services essaient dès lors de s'appuyer sur la règle informelle de « une place en hébergement pour 1000 habitants », issue de la loi DALO mais pour laquelle il n'y a plus de sanctions en cas de non application, depuis la loi MOLLE de 2009.

Aussi, même pour l'hébergement d'urgence, les CU se trouvent confrontées à des logiques d'autochtonisation par les communes, certaines acceptant la réalisation de « maisons relais » dans la mesure où elles s'adressent à des personnes en situation de précarité issue de la commune, déjà suivies par le CCAS. Une nouvelle fois, le vieil adage du « chacun ses pauvres » semble de vigueur.

Les CU sont également compétentes pour réaliser les terrains d'accueil des gens du voyage⁵⁸. Mais là aussi, leur réalisation dépend en partie du bon vouloir des communes qui se montrent plus ou moins coopératives. Un article de *La Voix du Nord* du 6 juin 2009, intitulé « Aires d'accueil des gens du voyage : Linselles au point mort, Halluin et Roncq attendent », signale ainsi qu'à cette période, soit 9 ans après la loi Besson n°2, 50% des objectifs de réalisation seulement ont été atteints dans la métropole lilloise. Les terrains proposés par les communes – dans des zones toujours enclavées, souvent polluées et parfois inondables⁵⁹ – font fréquemment l'objet de recours de riverains, pour des motifs de non constructibilité ou des entorses au PLU.

Concernant l'hébergement des Roms enfin, la situation est probablement encore plus complexe, en raison de l'absence de cadrage juridique d'abord – l'appréhension de ces populations oscillant entre des catégories forgées pour les migrants, l'hébergement d'urgence ou l'accueil des gens du voyage –, et de la

⁵⁷ Voir par exemple l'article de *La Voix du Nord* du 27/11/2010 : « Hébergement d'urgence : Lille sollicitée plus souvent qu'à son tour ». L'adjointe de la ville y pointe les « villes qui n'appliquent pas la loi ».

⁵⁸ Depuis la « loi Besson » de mai 1990, revue partiellement par la « loi Besson n°2 » de juillet 2000.

⁵⁹ Sur les lieux d'implantation des aires d'accueil dans le Pas-de-Calais et pour une belle géographie de leur enclavement, je renvoie ici au mémoire de recherche pour le master 1 en science politique de Fanny Bertrand : Le nomade face aux frontières du village: étude de « l'accueil des gens du voyage » par les communes des Communautés d'Agglomération de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin, Université de Lille 2, 2010.

stigmatisation particulière dont ils sont l'objet ensuite, tant qu'ils ne sont pas réduits à l'invisibilité. Citons sur ce point les propos éloquent du maire d'une commune périurbaine :

*« - Sur l'exemple précis de l'accueil d'une famille Rom (dans la commune), est-ce que vous avez l'impression que ça fait jaser un peu dans la commune, c'est quelque chose qui effraie un peu ?
- Ça a fait jaser un peu au début, mais maintenant, bon, vous savez, les gens s'habituent. Du moment qu'ils ne vont pas sur la voie publique pour aller... Moi, ça, je ne veux pas ! Je ne veux pas les voir sur la voie publique, je ne veux pas qu'ils commencent à ouvrir leur main, etc, etc... Je veux qu'ils s'intègrent ! Je suis ici pour les faire intégrer, c'est tout »*

L'augmentation rapide de cette population ces dernières années (estimée à un millier de personnes dans l'agglomération lilloise par le responsable de la question de l'hébergement d'urgence à LMCU) a eu pour effet de « dépasser » les communes concernées, interpellant dès lors la CU « pour faire quelque chose ». Cette dernière, n'étant pas explicitement compétente, a donc raccroché cette intervention à ses politiques en matière d'hébergement d'urgence, non sans certaines ambiguïtés de cadrage. Ainsi, de manière assez classique, l'EPCI se saisit ici de domaines d'action non pris en charge par les communes, voire dont celle-ci ne souhaitent surtout pas s'occuper.

Des déséquilibres persistants

*« Il y a des communes où la mixité existe, d'autres où il n'y en a pas et où on n'y peut pas grand-chose, ou à dose homéopathique ».
Patrick Rimbert, conseiller communautaire socialiste, premier adjoint au maire à la ville de Nantes, président de l'office HLM Nantes habitat.*

Une fois constaté le rôle croissant des politiques communautaires de l'habitat ces dernières années, ainsi que hausse de la production de logements – et notamment de logements sociaux dans la dernière période –, se pose la question de leurs effets sur le territoire. Dans quelle mesure ces politiques permettent-elles d'atteindre les objectifs en termes d'« équilibre social de l'habitat » et de rééquilibrage socio-spatial mis en avant dans les deux agglomérations étudiées ?

Les éléments disponibles révèlent plutôt des inégalités territoriales et des mécanismes de ségrégation qui se maintiennent, quand ils ne s'accroissent pas. S'il ne s'agit pas de « mettre en cause » les EPCI et leurs protagonistes dans ces phénomènes, s'il ne s'agit pas non plus d'affirmer qu'ils pourraient agir tout à fait autrement tant le contexte semble contraint, ce déplacement de la focale sur les « *outputs* » permet pour le moins d'interroger leur capacité à agir sur la répartition de la pauvreté et de la richesse sur leur territoire. Autrement dit, d'appréhender concrètement « ce que la solidarité intercommunale veut dire » en matière de logement et de mobilités résidentielles.

Une spécialisation sociale des territoires difficile à infléchir

Les EPCI n'interviennent pas sur un terrain vierge, qu'il s'agirait de façonner urbanistiquement et socialement, *ex nihilo*. Au contraire, ils sont confrontés à des espaces urbains et à des divisions sociales produits par des décennies voire des siècles de pratiques et de représentations, sédimentées et réifiées dans des bâtiments ou dans les « classements⁶⁰ » de leurs habitants. Les logiques de ségrégation urbaine sont le fruit de ces pratiques et de ces représentations, pour la plupart non concertées, mais qui produisent des effets convergents de démarcation, de mise à distance ou de rapprochement. Elles sont donc particulièrement robustes, notamment parce qu'elles s'inscrivent dans un ensemble de pratiques et de choix individuels (des ménages, des élus, des promoteurs ou bailleurs sociaux, etc.) qui les alimentent ou les entretiennent plus ou moins consciemment⁶¹. Aussi – sans surprise oserait-on dire – résistent-elles pour l'essentiel aux politiques communautaires en matière d'urbanisation et de logement.

L'un des objectifs maintes fois réaffirmé des EPCI, soutenu par la loi SRU depuis décembre 2000, consiste pourtant à rééquilibrer la part de logements sociaux dans les différentes communes, très inégalement dotées dans les deux agglomérations étudiées, afin d'atteindre partout un taux minimum de 20%.

⁶⁰ Entendus ici comme leurs manières d'interpréter socialement la ville.

⁶¹ Sur les dynamiques sociales de ségrégation urbaine et notamment périurbaines, voir les travaux de Eric Charmes (2010) sur ce qu'il appelle la « clubbisation » de la vie urbaine.

On a montré plus haut que la production de logements sociaux ne disait rien, ou pas grande chose, de ceux qui vont les habiter, hormis leur revenu moyen. Ainsi, la construction de logements sociaux dans des communes peu peuplées n'est pas synonyme automatiquement d'une diversification de la population et d'un « rééquilibrage » du peuplement à l'échelle de l'agglomération. **Elle s'inscrit davantage dans des formes de solidarité communales (entre habitants d'une même ville) qu'intercommunales (entre habitants de différentes communes d'une même agglomération).**

Quand on regarde les constructions de logements sociaux prévues pour la période triennale du premier PLH lillois, beaucoup de communes concernées par l'article 55 produisent juste le nombre de logements requis par la loi (soit 15% du nombre de logements manquants sur trois ans). On constate également que si la production de logements sociaux progresse en valeur absolue, c'est moins rapidement que celle des résidences privées (en particulier à Nantes où cette croissance est élevée), ce qui se traduit mécaniquement par une diminution relative de la part du logement social parmi les résidences principales dans les deux agglomérations étudiées. Ce en dépit de l'effort réel consenti pour en construire.

Dans le même temps, l'écart s'accroît entre les villes centres et les autres communes concernant leur parc de logements sociaux, en dépit des démolitions de logements dans le cadre des projets ANRU. Les premières, plus dynamiques et plus outillées pour produire du logement social dépassent leurs objectifs de production annuels (ainsi des villes de Nantes, de Lille ou de Tourcoing), là où de nombreuses communes périurbaines peinent à les atteindre.

Il est vrai que c'est essentiellement vers ces grandes villes que s'oriente de la demande de logement des ménages en difficulté, du fait de la concentration des services en leur sein et, à l'inverse, des politiques parfois minimales en matière d'aide sociale et d'équipement dans les communes périurbaines. Un des obstacles aux politiques de rééquilibrage en matière de peuplement tient d'ailleurs probablement, pour partie, au rôle persistant des communes dans la gestion de l'aide sociale, qui limite la mobilité des familles en difficulté et, à l'inverse, favorise les attributions aux « familles connues », suivies de longue date par le CCAS. C'est le sens des propos de l'adjointe au logement de la ville de Quesnoy-sur-Deûle :

« Les intentions des uns et des autres (sur le rééquilibrage du peuplement) peuvent être très bonnes. Après ce sont les intentions confrontées à la réalité du terrain. Alors quand on voit, à Quesnoy comme ailleurs, qu'on a un stock de demandeurs en difficulté qu'on accompagne tous les jours, qu'on a une pénurie d'offres et de réponses adaptées, c'est une évidence que quand on a des familles comme ça en attente...(...) Déjà, elles n'auront pas forcément envie d'aller ailleurs, et il faut qu'on trouve une solution locale. C'est une évidence qu'on se battra plus pour ces familles là, pour leur trouver une réponse. Il est difficile de concevoir qu'actuellement on puisse donner une réponse favorable à des dossiers extérieurs. Moi qui ait la fibre sociale, qui cherche à travailler équitablement, mais je me dis... Ce serait complètement idiot de se placer dans cette idée de vouloir répondre à des besoins des autres communes alors qu'on est incapable de satisfaire les nôtres »

Une demande de ménages issus de la ville centre pour des logements familiaux situés dans les communes périurbaines proches existe cependant bel et bien, même si les élus de ces mêmes communes tendent souvent à la minorer. Le maire de Leers nous indiqua par exemple en entretien que sur 600 demandes de logements sociaux en attente sur sa commune, « 20 à 40% sont issus de Leers ». On peut faire l'hypothèse qu'une partie significative des demandes restantes provient de la ville voisine de Roubaix, où le parc social est très important. Le diagnostic du premier PLH nantais fournit également quelques données précieuses, issues d'une exploitation du fichier unique de la demande. Il en ressort que les secteurs sud-est et nord-est de l'agglomération nantaise (les plus résidentiels) sont davantage l'objet de demandes de logements sociaux de la part d'habitants de la ville-centre que les logements de la ville centre de la part des habitants de ces secteurs (*Diagnostic du PLH1*, p. 31). Il apparaît que ces demandes extérieures ont sensiblement moins de chances d'aboutir, même si elles sont sensiblement plus nombreuses (*Ibid.* p. 32).

A Lille, la participation à la récente « Conférence intercommunale de peuplement », est loin de concerner toutes les communes de l'agglomération. Seulement 27 parmi les 85 que compte la CU y participent. Les communes restantes, c'est-à-dire notamment toutes celles de moins de 3500 habitants non concernées par les obligations de la loi SRU, ne sont pas parties prenantes. Si la règle de 30% de logements sociaux pour les opérations de 17 logements construits s'impose également à elles, il est rare qu'elles construisent autant de logements groupés et parviennent donc à y échapper en grande partie.

Les grandes villes, qui concentrent l'essentiel du patrimoine social, entretiennent quant à elle un rapport ambigu à l'intervention de l'EPCI en matière de peuplement. A la fois, elles sont souvent à l'origine des réflexions en ce sens, justifiées au nom de la « répartition de la charge sociale » et, de plus en plus, de la lutte contre la ségrégation par la promotion de la « mixité sociale » sur l'ensemble du territoire. En même

Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)

temps, elles continuent de gérer souvent directement les questions liées au peuplement du parc de la ville. Les villes de Nantes et de Lille ont ainsi gardé le contrôle des outils de relogement et de suivi des populations dans le cadre des opérations de démolitions/reconstructions menées dans leurs zones urbaines sensibles. Ceci a eu pour effet de traiter la question à l'échelle de la ville et de ses différents quartiers plutôt qu'à l'échelle intercommunale préconisée au départ.

Quand des relogements ont eu lieu dans d'autres communes, c'est essentiellement dans le cadre de parcours résidentiels ascendants, dans une logique de coopération entre bailleurs plus que dans une perspective de répartition de la pauvreté entre communes. C'est ce qu'explique la responsable du service du logement de la ville de Nantes :

« Donc les personnes de Malakoff (quartier d'habitat social concerné par une grosse opération ANRU) qui sont parties dans d'autres communes, ça a été facilité par les bailleurs sociaux sur le thème de la mobilité résidentielle. De dire, " Ben ces gens ils sont prioritaires dans leurs parcours, mais ils ont demandé votre commune". Mais les bailleurs sociaux nous ont toujours reproché de ne pas porter les relogements au niveau politique, afin que les maires des autres communes soient bien au fait que la mobilité se faisait sur l'ensemble du territoire. Alors à l'époque il y a eu tout un ensemble de fantasmes. Sur le fait que les gens allaient perdre leur tranquillité sociale, on va dire, parce que des gens allaient arriver de Malakoff ».

Sur les 300 relogements du quartier Malakoff, 20% seraient partis en dehors de la ville et « ce ne sont pas les plus pauvres qui sont partis » précise notre interlocutrice.

Au sein de LMCU, les données disponibles récentes⁶² indiquent que les locataires qui entrent dans le parc social des quartiers démunis sont, en moyenne, plus pauvres que ceux qui y habitent déjà. Dans un contexte tendu où l'offre en logement social disponible est faible, les attributions DALO semblent participer de cette tendance, comme le souligne un fonctionnaire de l'Etat :

« L'Etat avec le DALO donne des injonctions à reloger, les bailleurs, pour pouvoir répondre à cette injonction ont tendance à taper dans le parc où il y a le plus de mobilité. On en a dans les ZUS. Quand on va reloger proportionnellement plus de ménages DALO dans les ZUS, ça peut interpeller ».

Plus largement, et même s'il faudrait conduire sur ce point des études plus fines, il semble que les mobilités résidentielles continuent de renforcer la spécialisation sociale des territoires, indépendamment des politiques communautaires ou des autres acteurs publics.

Une solidarité sans rattrapage

« Ce n'est pas un objectif de rattrapage dans le sens où on met plus là où il y a moins, mais c'est un peu le même objectif pour tout le monde ».

Une fonctionnaire de la CU de Lille

La politique intercommunale d'incitation à la construction de logements sociaux (25% minimum à Nantes et 30% à Lille) ne porte pas tant sur l'objectif d'un rééquilibrage social entre les communes que sur celui d'une augmentation quantitative des logements sociaux. C'est en tout cas ce à quoi aboutit la politique des taux de construction. La perspective d'un rééquilibrage impliquerait en effet une logique « progressive » (plus de logements sociaux pour les communes qui en ont moins), et non « proportionnelle », avec un taux fixe, pour filer la métaphore fiscale.

En l'absence de cette politique progressive, les écarts relatifs entre communes peuvent au mieux se maintenir, au pire s'accroître, notamment en fonction des constructions dans le diffus, non concernées par ces taux.

Si l'article 55 de la loi SRU a donc eu pour effet de pousser un certain nombre de communes à se mettre en conformité avec la loi, plus qu'à être nécessairement « solidaires » avec d'autres communes, il a également produit des effets de « fétichisation » de ce seuil des 20%, devenu une sorte d'objectif en soi, de *summa divisio* entre les communes qui en sont et celles qui n'en sont pas. Au point de placer au second plan la question des capacités constructives et d'accueil variables des communes concernées, et d'interdire toute

⁶² Etablies à partir d'une exploitation de la base de données FILOCOM par l'Agence d'urbanisme de Lille : *Repères 2009. Les habitants de Lille métropole*. Cahier habitat/peuplement, p. 20.

modulation de ce taux en fonction de ce qu'il représente localement, comme le souligne le responsable de la délégation territoriale de la DDTM à Lille :

« Si on veut corriger un certain nombre de déséquilibres, c'est peut être en faisant un peu plus là, un peu moins là. On leur demande (aux élus de la CU) de réfléchir à la modulation de taux. On parlait de l'article 55 tout à l'heure, il y a un certain nombre de communes qui sont en carence et un peu plus... en plus, il y en a 7 cette année, quand on sort le bilan triennal. Bon, le rattrapage n'est pas évident. En plus, certaines communes sont en article 55, mais ne sont pas forcément bien localisées. Quand dans une commune article 55 il n'y a pas de desserte de transports en commune, on se dit que pousser à faire du logement social... ou alors il faut réfléchir pour amener les transports en commun ».

La focalisation sur le taux de 20% a conduit plusieurs des communes concernées par l'article 55 à entreprendre la construction d'Établissements pour l'hébergement des personnes âgées dépendantes (type EHPAD), comptabilisés dans le calcul de logements sociaux mais associés à une moindre dangerosité et altérité sociale que d'autres types de logements sociaux par les habitants..

Pour certains maires, le seuil de 20% de logements sociaux n'a pas encore été atteint qu'il est déjà considéré comme un plafond. Ainsi du maire de la commune de Leers au sein de LMCU :

« Et je dis toujours, et ça j'y tiens beaucoup, je n'irai pas au-delà des 20, 21%, parce que je ne veux pas détruire Leers ».

Dans plusieurs communes, c'est la préservation de la mixité sociale qui est aujourd'hui invoquée pour s'opposer à la construction de logements sociaux au-delà des 25% ou des 30% requis, comme l'illustrent les propos de ces deux élus :

« J'ai converti des terrains pour en faire des réserves, les ERL, les espaces réservés au logement, dans une mixité sociale, parce que j'ai pas voulu construire que du logement social (...). Alors ça n'a pas été tout seul au début, mais j'en suis quand même sorti et j'arrive maintenant à faire des quartiers agréables ».

- ça n'a jamais été envisagé un partage 50% de logements privés et 50% de logements sociaux (plutôt que 30) dans les opérations nouvelles ?

- En terme d'acceptabilité du projet... la mixité c'est vraiment quelque chose de souhaité et c'est vraiment le meilleur service à rendre aux projets de logements sociaux pour qu'ils soient intégrés. »

Les maires des communes périurbaines rencontrés s'affichent volontiers comme les garants d'une « mixité sociale » et d'« équilibres sociaux » rarement définis, mais qui participerait d'une « alchimie » communale qu'il s'agirait de ne pas menacer. Autant d'arguments qui semblent s'opposer de nouveau à toute perspective de rattrapage et de lissage des différences entre communes, c'est-à-dire à toute conception progressive et redistributive de la solidarité.

Conclusion

« Qu'a signifié “ prendre la compétence habitat ” ? », nous demandions nous en débutant cette recherche. Peut-être peut-on commencer en revenant **sur ce qu'elle n'a pas signifié**. Comme souvent en matière d'intercommunalité, l'acquisition progressive de la compétence ne s'est pas tant accompagnée d'une « disparition » des autres acteurs, notamment municipaux, que d'une redéfinition partielle de leur rôle. Les communes, et leurs maires en particulier, continuent de garder une place centrale dans le dispositif, à Lille comme à Nantes, dans la mesure où ils demeurent la porte d'entrée privilégiée pour les projets de construction (en accession ou dans le logement social) et, surtout, pour l'attribution des logements.

Cette prise de compétence s'est cependant accompagnée d'un ensemble de conséquences bien tangibles. La progressive montée en puissance des acteurs communautaires, élus et fonctionnaires qui, faute d'être centraux sont néanmoins devenus incontournables pour tous les projets relativement importants sur le territoire. Le resserrement des ressources financières ces dernières années, ainsi que les évolutions législatives récentes ou encore des stratégies d'affirmation des services, ont conduit à un renforcement de l'emprise des CU sur la définition de la programmation, avec les maires, mobilisant de manière croissante les outils réglementaires de l'urbanisme afin d'encadrer les pratiques.

Si l'hypothèque pesant sur les politiques intercommunales du logement n'est pas complètement levée, la situation est donc sensiblement différente de celle d'il y a dix ans.

Pour quels effets en matière de politiques publiques ? La réponse est moins évidente, tant la mise en œuvre des objectifs communautaires semble confrontée à de nombreux aléas et incertitudes, tant il est délicat d'isoler la variable intercommunale de toutes les autres, tant enfin les CU pourraient aisément paraître démunies, face à la multitude d'acteurs et de facteurs déterminants dans ce secteur. Les propos de Pierre Mauroy, en préambule du PLH1 de LMCU, alors qu'il en était encore président, sonnent autant comme une proclamation que comme un aveu d'impuissance :

« L'accès à un logement décent est un droit pour nos concitoyens. Résoudre la crise de l'habitat dans notre métropole est une exigence politique à laquelle s'attellent les élus de Lille Métropole Communauté urbaine depuis de nombreuses années malgré le manque de terrains à coût raisonnable, la hausse vertigineuse des prix de l'immobilier et le déficit de construction de logements sociaux par l'Etat »

Malgré leurs velléités transformatrices, les EPCI disposent finalement d'assez peu d'instruments pour lutter contre l'étalement urbain et le départ de certaines populations des villes centre par exemple. Ce d'autant moins qu'elles n'ont ni la maîtrise de l'urbanisation des territoires limitrophes, ni celle des prix, et encore moins des aspirations des ménages...

Nous avons montré néanmoins que l'un des « résultats » à mettre au crédit de l'intercommunalité était probablement la légitimation plus grande de la construction de logements sociaux dans des communes réfractaires, même si la faible diversification sociale de la population semble être le prix à payer de cette légitimation, au moins dans un premier temps. Les acteurs intercommunaux sont parvenus, dans un contexte national facilitant, à objectiver des besoins locaux, à rassurer les maires sur le fait que la géographie sociale de leur commune ne serait pas fondamentalement remise en cause par la construction de logements.

La comparaison des terrains lillois et nantais est instructive. Elle permet d'abord d'observer de nombreuses dynamiques convergentes, notamment sur le plan de la gestion institutionnelle et politique de la prise de compétence, mais aussi quelques différences, qui doivent souvent à la spécificité des contextes sociodémographiques et économiques des deux agglomérations. Plutôt à des *facteurs externes* donc. Ces spécificités pèsent d'un poids certain sur la mise à l'agenda de certaines questions (la fuite des familles en dehors de l'agglomération à Nantes), ou sur leur relégation au second plan (à Lille). Elles construisent également des rapports de force politiques ou des déséquilibres socio-spatiaux à géométrie et intensité variables.

Sur les deux terrains, la dépolitisation des questions autour de l'habitat, l'évitement des sujets conflictuels et la faible mise au jour des contradictions potentielles ou vécues surprend. Les intérêts contradictoires, opposant des intérêts fonciers, sociaux, économiques, politiques, disparaissent derrière l'invocation irénique du « logement pour tous », comme on célèbre les politiques locales de l'emploi ou de développement économique. Ici encore, la proximité des formes de régulation politiques des deux EPCI (consensuelles, interpartisanes, municipalistes) explique pour beaucoup selon nous les similitudes observées. Elle relativise *a contrario* la pertinence du facteur « ancienneté institutionnelle » (sensiblement plus grande à Lille) comme variable explicative des façons de prendre et d'exercer la compétence.

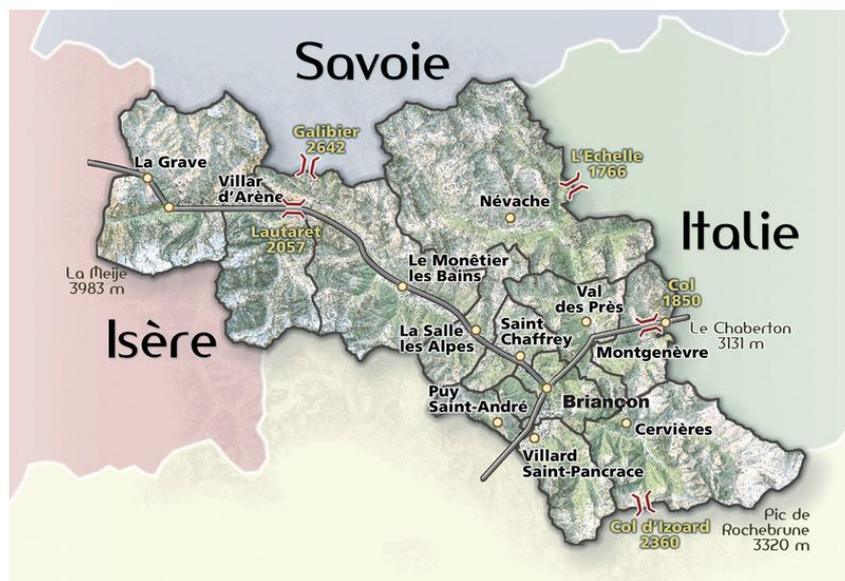
L'une des hypothèses supplémentaires qui mériterait d'être creusée pour expliquer les similitudes observées est celle de la circulation des dispositifs de politiques publiques et d'un certain nombre d'instruments ou d'individus entre les deux EPCI. Plusieurs enquêtés lillois et nantais ont en effet évoqué des échanges et des visites croisées. C'est par ailleurs le même bureau d'études « Sémaphores », qui a assisté les CU de Lille et de Nantes dans la réalisation de leur PLH.

La question de la solidarité enfin. Elle est avancée comme objectif par les acteurs, mais rarement définie. Que peut bien signifier être solidaire en matière d'habitat, qui plus est dans un environnement institutionnel où la question du logement est dépolitisée ? La solidarité, souvent évoquée, n'est jamais conçue comme une remise en cause des déséquilibres institués. La « solidarité » apparaît d'abord « toute corporative », lorsque les maires des communes plus aisées acceptent de « prendre leur part », pour ne pas se « désolidariser » de leurs collègues de communes plus pauvres. La politique de peuplement embryonnaire dans l'agglomération lilloise ambitionne de définir collectivement des objectifs d'attributions de logements, variables selon les territoires, et de contribuer ainsi à une forme de solidarité encore inédite à l'échelle intercommunale. Reste à savoir si cette perspective redistributive est compatible avec le fonctionnement consensuel et municipaliste des EPCI. Il est permis d'en douter.

TROISIEME PARTIE. LES EQUIPEMENTS TOURISTIQUES DU BRIANÇONNAIS

Dans des configurations spatiales où la métropolisation généralisée a repoussé de plus en plus loin les espaces sous influence urbaine, la compétence « tourisme » permet aux EPCI de préserver l'espace, notamment « contre » l'urbanisation, de le laisser libre pour qu'il soit accessible à des activités récréatives, dans une perspective patrimoniale plutôt conservatrice, visant les espaces bâtis et les espaces naturels ou agricoles. Dans d'autres cas, ce sont les vertus du développement territorial qui sont mises en avant dans l'EPCI, du fait des revenus attendus des activités touristiques, pour intervenir et investir dans ce champ. Ne nous y trompons donc pas, le tourisme apparaît moins comme une compétence « en soit » que dépendante d'autres compétences générales, tels l'aménagement de l'espace et le développement économique, deux compétences obligatoires des EPCI généralisés par la loi Chevènement.

La communauté de communes du Briançonnais (CCB) justifie alors toute notre attention. Tout d'abord, le périmètre de la CCB ne souffre guère d'être contesté. Les 12 communes qui la composent reprennent les 4 cantons du nord des Hautes-Alpes, en bordure de la frontière italienne à l'est, avec la Maurienne inaccessible pendant l'hiver au nord, avec le Massif des Ecrins à l'ouest. L'absence de débats significatifs sur l'extension du périmètre sont suffisamment rares dans l'actualité intercommunale française pour être signalés. Des cols au-dessus de 2000m, des sommets au-delà de 4000m, 5 vallées, 1 frontière et une ville-centre : le dessin est un parfait cas d'école du territoire de type insulaire. Et le périmètre de la Communauté de Communes du Briançonnais (CCB) le reprend. Ensuite, « le Briançonnais » est un exemple de territoire où la vocation touristique s'est progressivement imposée sur toutes les autres perspectives de développement (agricoles, forestières, tertiaire de santé, artisanales). Le territoire de la CCB comprend en effet trois équipements touristiques majeurs (les stations de Serre-Chevalier, du téléphérique de La Grave et de Montgenèvre). Cette communauté, comme de nombreuses autres en milieu de montagne, est ainsi directement liée à l'activité touristique sur le plan économique, mais doit aussi en gérer les effets sociaux : ceux de la saisonnalité sur l'aménagement, les services publics et sur l'immobilier, pour ne prendre que ces quelques exemples. Cette naturalité des enjeux touristiques est par ailleurs doublée des enjeux politiques fondamentaux qui lui sont attachés. A bien des égards, les enjeux politiques voire les résultats des élections portent la marque de ces enjeux.



Carte 8 : communauté de communes du Briançonnais

Le cas Briançonnais présente alors quelques avantages pour penser comment l'institution intercommunale permet cette adaptation à une évidence à la fois fonctionnelle et territoriale, ou plus exactement pour voir jusqu'où les spécificités territoriales sont fongibles dans l'intercommunalité. Nous allons voir que cette adaptation ne va pas sans poser problèmes. Nous voudrions revenir successivement sur le cloisonnement durable entre les enjeux touristiques et les enjeux intercommunaux, puis sur les modalités de traitement, sans l'intercommunalité, des enjeux touristiques.

Chapitre 1. Le Briançonnais ou le tourisme sans l'intercommunalité

La CCB s'est créée il y a plus de dix années. Elle regroupe aujourd'hui 12 communes, et ne compte qu'une très faible population résidente (moins de 20 000 habitants). Si cette petite taille constitue, selon la DGS (de 2010), un véritable handicap sur le plan strictement institutionnel (c'est-à-dire pour prétendre passer en communauté d'agglomération), il pèse aussi beaucoup dans l'évidence de sa dimension touristique. Le Briançonnais apparaît en effet comme un petit territoire dont la géographie et l'histoire rendent les alliances avec d'autres territoires voisins difficiles, mais bénéficiant dans le même temps d'une grande notoriété, du fait de la présence de la station de Serre-Chevalier, classée dans les 15 plus grandes stations françaises. L'évidence de sa dimension touristique avérée plaiderait donc en faveur d'une analyse monofonctionnelle : un territoire touristique doté d'un projet touristique porté par des intérêts touristiques et accompagné par une intercommunalité touristique. Or précisément, si la CCB intrigue, c'est parce que ce n'est pas le cas.

La centralité touristique du Briançonnais

L'évidence de la vocation touristique Briançonnaise, ou plus exactement la façon dont cette dimension prime sur les autres, tient certes à des facteurs historiques et géographiques. Mais il tient aussi, de façon plus intéressante, à sa connexion à un ensemble d'enjeux politiques locaux. Politiques, au sens où les politiques publiques du tourisme occupent une place importante dans le territoire. Politiques, au sens aussi où la compétition politique se nourrit largement des heurs et malheurs de l'action publique touristique.

Le tourisme à Briançon : une évidence non structurée

Le Briançonnais se réfère à une évidente « touristicité » pour se définir. Cette évidence s'appuie sur un ensemble d'images et de faits historiques, qui imprègnent les représentants collectifs. Sur un plan historique, il faut ainsi noter le lancement de la fabrication artisanale des skis en France, avec « La Briançonnaise », dans un atelier local à Montgenèvre au début du XX^{ème} siècle. Il faut souligner l'engouement pendant la belle époque pour le ski à Briançon grâce au chemin de fer (PLM mettant des lignes spécifiquement pour les WE de l'hiver) fait venir le public. D'aussi grandes personnalités que Cocteau, Gabin, Colette, Mistinguette, Paul Emile Victor, fréquentèrent ainsi Montgenèvre et son Grand Hôtel¹. Cet engouement n'est pas étranger aux investissements réalisés précocement dans les remontées mécaniques : la 1^{ère} remontée mécanique du département (à Abriès dans le Queyras) est construite en 1931, et Chantemerle fait le projet d'un téléphérique pour le sommet de Serre-Chevalier (2483m) un projet achevé en 1941 qui figure à l'époque « plus grand téléphérique du monde » avec 4km et 3 gares.

Le « tourisme » est ainsi devenu progressivement une « évidence ». L'impérieux besoin de se penser comme « destination », avec ces obligations promotionnelles explique qu'on se rue sur quelques « nouvelles icônes » et « évènements phares » pour animer la place : Luc Alphand, le Tour de France et quelques « grands évènements » sportifs (Championnats de France VTT, Canoé, Eau-vive, Escalade, Roller-Ski). Plusieurs identifiants sportifs participent de cette dynamique, et notamment les Diables Rouges en élite nationale de Hockey. L'image de « Briançon la sportive » s'est ainsi installée (en 2007, Briançon a été élue par l'hebdomadaire L'Équipe Magazine : ville de moins de 20 000 habitants « la plus sportive de France »).

Cette « touristicité » est également attestée par la part croissante du tourisme dans l'activité économique du territoire (il représenterait 80% de cette activité). Dans le Briançonnais, « tout le monde vit du tourisme », les « grandes familles commerçantes Briançonnaises » profitent pleinement du tourisme et veillent à son développement. L'attractivité démographique depuis 15 ans ne s'explique pas autrement. Cette situation est également rendue nécessaire par la perte de vitesse d'autres activités et d'autres fonctions au fil du temps. Industrielles d'abord, avec la disparition des mines de charbon au début du 20^{ème} siècle, de la sidérurgie à L'Argentière la Bessée au milieu des années 1980. Administratives ensuite, avec le départ du 159^{ème} RIA en 1994 puis en 2009 du Centre national d'aguerrissement en montagne qui lui avait succédé dans le cadre de la restructuration des armées, avec aussi le maintien précaire de fonctions hospitalières et tertiaires.

¹ D'ailleurs racheté par le propriétaire parisien du « Bœuf sur le toit »

Pourtant, une étude réalisée par le cabinet COMETE en 2008 pointe plusieurs faiblesses de l'offre touristique Briançonnaise, montre que celle-ci est encore finalement peu structurée et repose sur un ensemble d'acteurs très atomisés : 28% de « lits professionnels » pour 72% de « lits diffus » en raison notamment d'une offre hôtelière très faible ; une clientèle étrangère faible comparée aux moyennes ; un tourisme estival proportionnellement plus important que dans des stations comparables. Mais l'atout Briançonnais est surtout celui de ses conditions d'enneigement. En effet, la quantité cumulée de chute de neige a tendance à croître légèrement depuis 10 ans (et la hauteur moyenne de neige quoiqu'en baisse reste à un niveau satisfaisant pour réaliser des saisons « pleines »). Sans compter celui de la neige artificielle, de plus en plus généralisée.

La richesse touristique liée au tourisme se retrouve finalement dans les ressources fiscales des communes, qui connaissent des croissances très fortes. Les bases des 4 impôts locaux n'ont cessé de croître durant la décennie 2000, passant de 68,4 à 116,7 M€ (soient +70%) alors même que les taux appliqués étaient maintenus à un niveau moyen et stable entre la création de la CCB et jusqu'à aujourd'hui, et qui se répercutent sur les recettes fiscales de la CCB, qui croissent de 5% à 6% en moyenne depuis le passage en TPU.

Tableau 1 : évolution des bases fiscales dans la CCB (2000-2009)

Les Bases	Années									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TH	26 507 922	27 764 761	33 328 940	34 465 197	35 845 372	37 311 219	39 200 280	40 247 000	42 029 000	44 489 000
TFB	20 371 309	21 420 221	25 881 325	26 931 939	27 744 919	28 715 800	29 876 385	30 978 000	32 124 000	33 812 000
TFNB	118 858	127 391	138 110	140 502	136 507	138 538	115 637	119 700	143 300	139 400
Sous total	46 998 089	49 312 373	59 348 375	61 537 638	63 726 798	66 165 557	69 192 302	71 344 700	74 296 300	78 440 400
TP	21 433 699	21 433 699	24 731 787	2 795 273	27 625 000	33 489 000	33 262 000	34 877 000	36 940 000	38 264 000

Les Taux	Années									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TH	0,962	0,962	1,040	1,120	1,120	1,120	1,120	1,120	1,120	1,120
TFB	2,240	2,240	2,410	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600
TFNB	8,280	8,280	8,950	9,660	9,660	9,660	9,660	9,660	9,660	9,660
TP	1,330	1,330	1,460	1,540	18,380	18,380	18,380	18,380	18,380	18,380

Tableau 2 : évolution des recettes fiscales de la CCB (2000-2009)

Les Produits	Années									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TH	255 006	267 097	346 621	386 010	401 468	417 886	439 043	450 766	470 725	498 277
TFB	456 317	479 813	623 740	700 230	721 368	746 611	776 786	805 428	835 224	879 112
TFNB	9 841	10 548	12 361	13 572	13 187	13 383	11 171	11 563	13 843	13 466
Sous total	721 165	757 458	982 722	1 099 813	1 136 023	1 177 879	1 227 000	1 267 757	1 319 792	1 390 855
TP	285 068	285 068	361 084	43 047	5 077 475	6 155 278	6 113 556	6 410 393	6 789 572	7 032 923
TOTAL	1 006 233	1 042 526	1 343 806	1 142 860	6 213 498	7 333 157	7 340 556	7 678 150	8 109 364	8 423 778

Une situation économique qui permet au nouveau président de la CCB élu en 2009 de s'enorgueillir de sa situation financière :

« Notre collectivité se porte bien !! L'état de la dette : L'encours total de la dette est de 8 552 442 €, soit 450 € / habitant. ; La capacité annuelle d'autofinancement est de 1 710 178 € ; si l'on devait rembourser l'intégralité de la dette par la capacité d'autofinancement, il faudrait à la collectivité un peu moins de 5 ans » (Alain Fardella, in Info n°2, Journal des 5 vallées, avril 2010)

Une histoire politique indexée aux enjeux touristiques

Non seulement chaque élection produit son lot d'alternance, que ce soit dans la ville centre ou aux cantonales mais la ville de Briançon a connu à deux reprises une démission de son maire en 18 ans. A chaque fois, des affaires judiciaires se mêlent à des dissensions dans les majorités. Et cet état de fait traduit bien un fait sous-jacent à toute l'histoire politique et probablement aussi à toute l'histoire territoriale du Briançonnais : les élus sont jugés à l'aune de leurs réalisations et le poids de celles-ci sur/à propos de l'activité touristique est déterminant. Les oppositions gauche-droite se doublent donc d'autres oppositions, moins visibles, sur le devenir touristique du territoire. D'ailleurs, les équilibres politiques se sont souvent construits, comme ce fut le cas depuis 6 élections à Briançon, dans une triade où l'élu leader se trouvait face à 2 types d'opposition, dont une plutôt « interne ».

Une partie de l'histoire politique Briançonnaise se comprend en prenant en considération la place déterminante du Conseil Général dans les affaires publiques hautes-alpines. Que ce soit par le biais des aides directes aux communes ou par le cautionnement des prêts sur les investissements publics touristiques, par l'entremise des subventions additionnelles sur nombre de projets d'accompagnement de l'activité touristique ou sur l'animation globale de la promotion touristique départementale, le CG 05 apparaît incontournable. L'accès aux responsabilités de conseiller général et ainsi aux possibilités offertes par Gap devient alors une condition sous-jacente déterminante pour le pilotage des intercommunalités. L'histoire politique Briançonnaise peut ainsi être rapportée aux alternances aux cantonales, à la présidence du Conseil Général des Hautes Alpes et à la Mairie de Briançon, ce qu'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : jalons électoraux au sein de la CCB

Date	Evènements électoraux (municipales, cantonales, législatives)	Evènements intercommunaux
1971	Paul Dijoud, Maire de Briançon (jusqu'en 1983, où il ne se représentera pas) a été député de 1967 à 1973 et 7 fois secrétaire d'Etat entre 1973 et 1981	Création du SIVOM du Briançonnais pour soutenir le Téléphérique de La Grave
1976	Paul Dijoud s'entend avec le Maire de Puy St Pierre pour une fusion-association entre les 2 communes	Rendant possible le projet du Prorel (jonction Briançon-Serre-Chevalier) malgré l'opposition des 2 communes directement concernées : Puy St André et St Chaffrey)
Juillet 1981	Robert de Caumont (PS), Député	
Mars 1983	Robert de Caumont, Maire de Briançon Ian Zebrowski Maire de La Salle-les-Alpes	Ian Zebrowski président du SIVOM
1985	<i>Elections cantonales</i>	Robert de Caumont, président du SIVOM
Juin 1988	Patrick Ollier, Député (RPR) + <i>Elections cantonales</i>	
1989	Robert de Caumont, réélu Maire de Briançon au 1 ^{er} tour Patrick Ollier, Maire de La Salle les Alpes (Alain Fardella, 1 ^{er} adjoint)	
Déc 1991	Scission dans la majorité de gauche à Briançon entre le Maire et son 1 ^{er} adjoint (Fromm), Victoire d'Alain Bayrou contre Fromm	Alain Bayrou, président du SIVOM
1995		Création de la CCB présidée par Alain Bayrou
1998	<i>Elections cantonales</i> : Alain Bayrou devient Président du CG05	
Mars 2001	Samuel Peterman, Maire de Briançon ; Alain Fardella, Maire de La Salle les Alpes <i>Elections cantonales</i> : Alain Bayrou, reste Président du CG05, mais devient 1 ^{er} adjoint de Briançon	Samuel Peterman, Président CCB
Juin 2002	Joël Giraud (PRG), Député (Maire de L'Argentière la Bessée)	
Mars 2004	<i>Elections cantonales</i> : Gérard Fromm (canton de Briançon Nord) et Alain Fardella (canton de Monétier les Bains) sont élus (PS et DVG). Auguste Truphème (DVG) devient président du CG au bénéfice de l'âge	
Mai 2005		Alain Bayrou devient (officiellement) Président de la CCB
Mars 2008	Réélection d'Alain Bayrou à la Mairie de Briançon et des principaux maires des communes de la CCB <i>Elections cantonales</i> : les 2 cantons en jeu sont gagnés par Monique Estachy (UMP), canton de Briançon sud, et Xavier Cret (DVD), canton de La Grave, permettant au CG de rebasculer à droite (Jean-Yves Dusserre, Président)	Réélection (de justesse) d'Alain Bayrou à la CCB (devant Alain Fardella - DVG)
Juillet 2009	Démission d'Alain Bayrou de tous ses mandats, intérim de Michelle Scotti (1 ^{ère} adjointe) puis d'un Délégué nommé par le Préfet	Guy Hermitte, Maire de Montgenèvre, devient Président de la CCB
Sept. 2009	Nouvelles élections à Briançon, Gérard Fromm, Maire (PS) jusqu'en 2014	Alain Fardella, Président CCB (DVG) grâce aux voix des délégués (PS) de Briançon
Mars 2011	Les élections cantonales ne modifient pas les équilibres ni à la CCB, ni au CG	

Cette histoire politique mouvementée, avec quelques leaderships forts localement mais se terminant par des démissions fracassantes, avec quelques personnages charismatiques mais qui perdent dans les urnes, avec des trajectoires qui s'arrêtent au Conseil Général sans parvenir ni au Conseil Régional, ni à la députation, explique en partie le choix de la « posture municipale ». Pas uniquement communale, la politique locale se fait cependant d'abord et avant tout à cet échelon.

En effet, avec la baisse progressive des autres activités, par exemple liées au secteur de la santé, et la disparition de la fonction militaire, le Briançonnais tend à devenir structurellement dépendant de son activité touristique. Mais laquelle ? Une grande station s'étale sur 4 communes (Serre-Chevalier). Une autre mono-communale regarde vers l'Italie (Montgenèvre). Une troisième affiche son exceptionnalité sauvage (La Grave – La Meije) sur le canton de l'autre côté du col. Une vallée revendique son droit au tourisme de nature et à la préservation d'un tourisme doux (Névache). Enfin, Briançon fait le pari d'un tourisme qui puisse également être patrimonial (Cité Vauban). Jusqu'à aujourd'hui le Briançonnais n'a donc pas confié à la CCB, le soin de s'occuper des affaires impactant directement l'activité touristique.

Cette situation est naturalisée par certains élus qui invoquent, à l'instar de l'ancien maire de Briançon, que « le relief commande ». Pour ne pas en rester à cette vision, il nous semble important de pointer plusieurs explications alternatives, en montrant d'une part la faiblesse des outils juridiques disponibles, et d'autre part les stratégies des maires visant qui privilégient la neutralisation de la CCB sur les enjeux touristiques.

Une compétence sans ressources juridiques ?

Le choix des compétences transférées se trouve à l'origine de toute intercommunalité. Première légitimité et première occasion de définir le périmètre d'intervention, les choix initiaux s'analysent aussi dans la durée : après les premières compétences transférées, quels ont été ensuite les suivantes ? Assiste-t-on à une poursuite du transfert de compétences ou plutôt à un contrôle de l'effet des compétences transférées ? Dans le cas de la CCB (et entre autre parce qu'il s'agit de tourisme), cette analyse est en partie inféconde pour deux raisons. La « compétence touristique » n'est pas très évidente à définir réglementairement et les instruments d'action publique qui lui sont liés apparaissent peu significatifs.

Les flous d'une « compétence » touristique

La recette tirée des remontées mécaniques ne représente finalement qu'entre 10 et 15% du chiffre d'affaire total du tourisme dans le Briançonnais selon nos interlocuteurs². Le chiffre d'affaire des loueurs de matériel, la restauration et l'hébergement, ainsi que tous les services associés constituent des activités à plus haut rendement. Mais les principaux enjeux se trouvent dans la possibilité de porter des opérations immobilières, dans des vallées encore assez « ouvertes », au foncier encore disponible, avec des structures villageoises qui se relâchent progressivement et des extensions possibles au gré des opportunités. Les chantiers ne cessent pas et le dynamisme de l'activité BTP en est une preuve tangible. Mais il n'y a pas là matière à intervention publique volontariste.

En outre, il n'existe statutairement que cinq champs d'intervention pour les intercommunalités en matière de tourisme : la promotion et les aides à la commercialisation ; l'accueil/information ; les aménagements et équipements touristiques ; l'animation ; les statistiques et études.

Mais aucun d'eux ne font l'objet, de la part de la puissance publique, de dispositifs adaptés, de moyens techniques spécifiques, de financement public conséquent, d'administration dédiée, de « métiers » de la fonction publique territoriale bien balisé, **le tourisme reste aujourd'hui un parent pauvre des politiques favorisant l'intercommunalité**. Seuls quelques organismes d'études et de suivi de l'activité touristique à disposition des intercommunalités leur permettent d'agir autrement que seules et de manière disjointes.

D'ailleurs, la loi n° 2009-888 de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009, ayant pour vocation de « moderniser durablement le secteur du tourisme et simplifier la réglementation applicable aux agents de voyage tout en assurant un niveau élevé de protection aux consommateurs » ne prévoit aucun dispositif concernant l'intercommunalité ! Il n'est alors pas étonnant de constater que la CCB n'a défini qu'une seule compétence en matière touristique : « Opération de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisir (O.R.I.L.) » qui reste une compétence peu engageante et peu contraignante.

² Entretien avec le Maire de La Grave

Des palliatifs peu opératoires

Certes, un schéma de développement touristique ou un SDAU (à l'époque) ou encore un SCoT permettraient aujourd'hui de remédier (en partie) à ce constat simple : **il n'existe pas de projet stratégique clair pour l'intercommunalité Briançonnaise**. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'existe pas de volontés affichées et assumées. Mais ce travail d'élaboration d'une vision stratégique à moyen terme, partagée entre les élus et les représentants de la société civile, permettant d'envisager à la fois l'évolution des organismes et des institutions mais surtout l'organisation des pratiques et la priorisation des investissements, n'a pas encore abouti.

Faute d'outils et instruments directement utilisables et opérationnels pour promouvoir une action publique touristique spécifique et adaptée, la CCB (comme d'ailleurs d'autres collectivités ailleurs en France) n'est pas incitée à construire ce « projet de territoire » dans lequel seraient fixés des principes de solidarité à minima, voire même des dispositifs pour rendre cette solidarité effective grâce et par le tourisme !

Cependant, il faut noter que les outils à disposition des EPCI (et notamment les outils financiers) ne sont pas complètement inexistantes. Depuis la circulaire du 13 août 2004, les EPCI peuvent créer des OT intercommunaux indépendamment de l'existence (ou de la non-existence d'OT communaux). La possibilité pour les communes et leurs groupements à instituer un office de tourisme intercommunal³, souvent considérée comme une étape décisive dans la mise en œuvre d'une stratégie touristique, n'a jamais été sérieusement mise à l'étude dans le Briançonnais. De même, la CCB pourrait remplir les conditions permettant à un EPCI d'instituer à titre communautaire la taxe de séjour⁴. Mais cette perspective financière⁵ n'a pas été saisie pour accroître la dynamique intercommunale⁶.

Néanmoins, les élus ont privilégié une autre solution, à la fois plus classique sur un plan juridique et plus maîtrisable sur un plan politique et financier. C'est en effet la création de syndicats intercommunaux bi-communaux ou tri-communaux qui est privilégiée. Cela fut le cas pendant toutes les années précédant la création de la CCB, ce que l'on peut considérer comme normal ; mais ce phénomène s'est prolongé depuis. Finalement, pour les acteurs Briançonnais, une coopération intercommunale sans fiscalité propre, aux contours clairs et précis, aux compétences minimales mais bien ciblées possède de multiples vertus. Sans rien enlever à la perspective de la « grande intercommunalité » surplombante, pourvu que celle-ci ne lèse pas chacune des communes des moyens de défendre sa politique municipale, ses propres intérêts et ses alliances spécifiques.

La contrainte « d'incompétence touristique » de la CCB

L'horizon intercommunal n'apparaît donc pas autrement que par la préférence des maires pour les solutions syndicales de petite taille. Dans le même temps, du côté de l'EPCI le plus intégré, des stratégies sont déployées par les élus pour en neutraliser les effets les plus visibles et déstabilisants. Alors même que **les communes**, en premier lieu et de manière très visible, **jouent depuis longtemps la carte de la grande stratégie touristique, la CCB est maintenue volontairement dans un état « d'incompétence touristique » qui l'oblige à aborder cette prérogative par des moyens détournés, en prenant en charge des compétences de « second rang », directement dépendantes de l'activité touristique.**

La construction d'une intercommunalité inoffensive

La solidarité intercommunale Briançonnaise ne s'inscrit pas dans les dispositifs habituels et prévus par le législateur, à savoir la **Dotation de Solidarité Communautaire**, puisque lors du passage en TPU, la CCB a

³ Elle est définie aux termes des articles L. 2231-10 à L. 2231-16 du CGCT (repris par les articles L. 133.1 à L. 133.3 du Code du Tourisme.

⁴ Ces conditions sont au nombre de 4 : être érigé en station classée ; bénéficier de l'une des dotations prévues à l'article L. 5211-24 du CGCT, réaliser des actions de promotion en faveur du tourisme, réaliser, dans la limite de ses compétences, des actions de protection et de gestion de l'espace naturel.

⁵ La taxe de séjour correspond de 0€20 à 1€50 par nuitées et par touristes

⁶ Notons qu'il existe également un abondement départemental. Créée en 1927 et modifiée par la loi du 5 janvier 1988 (Article 59 de la loi n°88-13), le Conseil Général peut instituer une taxe additionnelle de 10% à la taxe de séjour perçue dans le département par les communes et groupements de communes. Son produit doit alors être affecté à la promotion du développement touristique du département.

souhaité ne pas mettre en œuvre la DSC. Les **fonds de concours communaux** sont par contre utilisés de manière régulière (alors que la réglementation les réserve aux mouvements financiers de redistribution exceptionnelle de l'EPCI aux communes) Une **redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères** permet de prélever, sur les activités touristiques, plus que la Taxe Enlèvement des Ordures Ménagères, ... c'est avec ce type de dispositif financier que s'envisage progressivement une solidarité intercommunale assise sur le tourisme.

L'assainissement fait partie des compétences importantes. Non seulement pour les gains effectifs que le partage de cette compétence permet, mais aussi pour la capacité ainsi permise de **dimensionner les équipements en fonction du flux touristique** (avec un traitement des eaux usées équivalent à 95 000 habitants pour un total de 20 000 résidents permanents). Bref, pour la CCB, s'il a été possible de partager une compétence relativement « invisible », celle-ci n'a pas soulevé de questionnements sur la mutualisation des coûts et des risques. En résumé, il ne fut jamais question de la nature intrinsèquement touristique de l'assainissement.

Tableau 4 : compétences de la CCB

<p style="text-align: center;">Culture =</p> <p>Centre d'Enseignement Artistique. - Théâtre "Le Cadran". - Maison du village de Montgenèvre. - Création d'une banque de prêts numérique et mise en réseau des bibliothèques existantes. - Salle polyvalente de Pré-Chabert, à Monêtier Les Bains.</p> <p style="text-align: center;">Technologies de l'Information et de la Communication =</p> <p>Système d'Information Géographique (S.I.G.) - Réseaux haut débit. - Accès public à Internet (Cybersat). - Développement numérique du territoire. - Administration numérique.</p> <p style="text-align: center;">Services de proximité =</p> <p>Transport d'animaux / Abattoir Guil Durance - Centre funéraire - Fourrière automobile - Fourrière animale - Réémetteurs télévisuels.</p> <p style="text-align: center;">Social =</p> <p>Prévention de la délinquance. - Foyer solidarité. - Accueil de la petite enfance. - Logement des personnes défavorisées et des saisonniers. - Aire d'accueil des gens du voyage.</p> <p style="text-align: center;">Tourisme =</p> <p>Opération de Réhabilitation de l'immobilier de Loisir (O.R.I.L.).</p> <p style="text-align: center;">Aménagement du territoire =</p> <p>Réseau de transport adapté aux spécificités du territoire. - Coopération franco-italienne. - Schéma de Cohérence Territoriale. - Opération Grand Site. - Casernement des sapeurs-pompiers.</p> <p style="text-align: center;">Environnement =</p> <p>Collecte et tri sélectif des déchets. - Assainissement.</p> <p style="text-align: center;">Développement économique =</p> <p>Création, gestion et commercialisation des zones d'activités ou artisanales. - Jardin Alpin du Lautaret. - Maisons des Saisonniers. - Soutiens financiers au C.E.M.B.R.E.U. et au Téléphérique des Glaciers de La Meije.</p>
--

Les déboires de la commune de Briançon avec la SAUR (délégataire eau et assainissement) dans le courant des années 90, ainsi que l'obligation faite pour les communes de répondre aux normes européennes d'assainissement (directive du 21 mai 1991) conduisent le président de la CCB de l'époque (Alain Bayrou) à proposer **en 2001 la prise de compétence eau assainissement par la CCB** (celle-ci sera votée en 2004). Très rapidement, **le principe de la DSP apparaît inévitable à la vue des spécificités techniques** (liées au sur-calibrage de l'infrastructure pour répondre aux pics d'émission d'eau usées pendant les périodes touristiques) et des contraintes de temps imparties. Mais la décision sera prise à marche forcée. Elle continue à poser des problèmes de fonctionnement (refus de paiement des clients à Vals des Prés, retard administratif lié à l'action de résidents secondaires à la Grave...). Bien que n'étant pas le sujet

principal des discussions, tous les entretiens abordant le thème de l'intercommunalité ont conduit à la question de l'assainissement. Le report de charge sur la clientèle, lié au système de délégation à un organisme privé, place effectivement les maires dans une situation délicate vis-à-vis de leurs administrés. Le Briançonnais bruisse ainsi de « commentaires » sur le bienfondé de la démarche de gestion intercommunale.

La seule mention d'une compétence touristique effective concerne le Jardin Alpin du Lautaret (relevant de l'Université Joseph Fourier), considéré comme l'unique « site touristique déclaré d'intérêt communautaire »...

La situation Briançonnaise est, à certain titre, assez classique : chaque commune défend une conception autocentrée des enjeux de développement et le primat sur les initiatives prometteuses. Certes, la ville centre est dans une situation financière particulièrement délicate. Mais les petites communes craignant que Briançon ne puisse avoir les moyens de ses ambitions, le jeu des alliances défensives marche parfaitement et la question du partage de la « pauvreté relative » ou de la dette effective de Briançon est soigneusement évitée au sein de la CCB. Alors même que certaines des communes périphériques sont plutôt bien plus « riches », relativement à leur taille.

Le recours quasi-systématique aux anciennes formes d'intercommunalité, lorsqu'il s'agit de gérer les intérêts touristiques, est patent : SIVU et SIVOM font encore les beaux jours de nombreuses communes : SIVU Prorel pour la gestion et l'aménagement touristique du Massif du Prorel ; SIGED chargé de la DSP de Serre Chevalier pour la Salle et Monétier ; SIVM chargé de l'office de tourisme des communes de la Guisane ; un SIVOM pour la gestion du domaine nordique de la Clarée (Vals desprès et Montgenèvre).

La liste n'est pas exhaustive mais témoigne d'une plus grande facilité des structures syndicales pour gérer les intérêts touristiques par site ou communes, sur la base de périmètres ciblés, infra-communautaires, et selon des enjeux de site, avec une grande souplesse statutaire. cela, SIVU et SIVOM constituent encore de bonnes solutions pour une gestion efficace des équipements touristiques. Pourvu que les projets touristiques restent portés par les communes. Le Briançonnais n'aurait pas (encore ?) choisi l'option d'un tourisme plus partagé, plus solidaire et plus territorial parce que la situation actuelle de bi- ou tri-communalités protégées reste satisfaisante. L'intercommunalité (ancienne) joue donc contre l'intercommunalité (nouvelle), ce qui constitue un résultat en relative contradiction avec les hypothèses autocorrélatives.

Des logiques supplétives : le tourisme par « événements »

Comme le souligne Mr Bouvier, un des problèmes de la compétence touristique reste la définition de son contenu. La réflexion sur une prise de compétence « globale » semble bloquée dans la mesure où celle-ci peut être fractionnée. Les discussions communautaires effleurent donc la compétence tourisme (patrimoine, pays d'art et d'histoire, événementiel, classement grand site, résidence des saisonniers) sans la nommer et sans qu'elle n'ait jamais été mise à l'agenda des discussions politiques en tant que telle.

L'exemple de la compétence « événementiel touristique » reflète bien ce paradoxe. Les maires n'ont globalement pas intérêt à défendre une vision strictement communale en matière de communication promotionnelle touristique. Car elle coûte cher et car ce n'est pas leur métier. La vocation promotionnelle est plus « macro » :

- Pour les opérateurs privés, l'activité économique dominante (des sports d'hiver) arrivant à maturation sur le territoire national, l'objectif est seulement de « capter les bons segments » et rechercher des niches de clients à l'étranger !
- Pour les opérateurs publics, la nécessité de « faire parler du Briançonnais » répond à d'autres logiques.

Les stratégies de communication plus territoriale développées par la CCB (mais le budget « événementiel » reste très modeste) pourraient entrer en conflit avec les logiques des stations qui communiquent sur des « marques » qui sont plus que des destinations et/ou des territoires ! La priorisation des logiques d'investissements promotionnels et commerciaux reste donc une affaire « d'entreprise » où éventuellement le maire « gère son business » directement avec son prestataire et éventuellement dans le cadre d'accords avec les OTSI. Les maires continuent cependant à défendre l'idée d'une promotion et d'une valorisation sous leur contrôle de « leurs » domaines, ce qui provoque quelques « crispations » autour de la gestion des initiatives portées par les OT comme à Serre-Chevalier.

Quand au sein d'une communauté de commune, les 2/3 des communes sont concernées par la gestion d'un domaine skiable, les logiques commerciales promotionnelles pourraient partager une partie au moins des efforts de communication. Pour autant, aucune réflexion sur la constitution d'un OT intercommunal et/ou sur la coordination des OTSI existants n'a abouti pour l'instant. La CCB entend en revanche pouvoir organiser directement des événements tels que mondiaux de ski, de VTT, d'escalade ... ainsi que le Tour de France, afin d'assurer une couverture médiatique briançonnaise.

La promotion est même devenue une occasion de tension entre les différents protagonistes intercommunaux. **La station de Serre Chevalier ayant connu une succession d'événements défavorables (manques de neige, scission du domaine, de nouveau manque de neige, vétusté des remontés mécaniques), les communes ont délégué la gestion du domaine à la CDA, qui a procédé, ce qui est normal, à la reconstruction identitaire et commerciale.** Entamée en 2007, elle aboutit à un plan communication (« Serre Chevalier Vallée » avec une tentative pour orthographier « Serre-Chevalier Valley »). Mais celui-ci contredit en partie une conception plus intégrée d'une promotion « du briançonnais » dans son ensemble.

Le **cadre concurrentiel croissant des sports d'hiver attise les concurrences non seulement « de voisinage » mais aussi internes.** Il s'agit alors de discuter l'effet induit sur la coordination au sein de la CCB de ce contexte de concurrence. Elle ne jouerait pas en faveur de l'intercommunalité et de l'intégration touristique dans une politique territoriale « globale », dont le caractère innovant peut dissuader plus d'un élu en période d'incertitude commerciale. Bien évidemment, de nombreux interviewés relativisent cet effet de concurrence

« Plus personne ne dit 'on est en concurrence avec Montgenèvre', non, on sait très bien qu'on n'est pas concurrent de Montgenèvre hein ! Ni de la Grave ! On est concurrent du Valais Suisse, de l'Engadine, de territoires de ski, point barre. Ça veut dire qu'on n'a pas d'inquiétudes particulières pour communiquer sur le territoire. Après c'est simplement une répartition des devoirs et des droits de chacun. Aussi bêtement que ça. C'est à négocier quoi... Voilà, mais moi je suis complètement pour le fait que la compétence ... alors que la compétence touristique soit transférée en intégralité, ça, ça me paraît difficile, mais que l'on coopère entre les offices de tourisme, et que un jour ou l'autre on crée, au sein de la CCB, une sorte de, je sais pas quoi, d'office intercommunal, ça, ça me paraît tout à fait possible. » (Jean-Yves SALLE, Directeur de Serre-Chevalier Vallée)

Evidemment, dans les faits une réelle surveillance réciproque, une course à peine cachée aux pratiques tarifaires, aux évolutions de l'offre, aux messages promotionnels ... marquent clairement la rivalité entre Serre-Chevalier et Montgenèvre (comme décrit ci-dessous avec le projet d'UTN du Chaberton). En plus, les acteurs du tourisme dans le Briançonnais observent avec attention les pratiques des grandes stations en général et de la Maurienne en particulier.

Un des lieux où l'on observe une forte concurrence entre communes sur le tourisme est probablement l'Office de Tourisme. Que ce soient ceux des communes qui assurent leur promotion seules ou celles qui partagent *a minima* leurs ressources en la matière (comme à Serre-Chevalier), les OT restent des outils faibles pour une politique promotionnelle qui ne parie pas sur la dimension intégrée pour vendre une « destination touristique complète ».

« Nous on reverse en gros pas qu'à l'office du tourisme. Si on fait les navettes, si on met tout dans la balance, c'est à peu près 7 millions d'euros par an qu'on redonne aux différentes communes de la vallée y compris Briançon et le SIVU. Sur ces 7 M€, il y a à peu près 500k€ ou je ne sais plus combien qui sont reversés à l'office du tourisme. En gros, c'est nous, avec les communes qui payons le plus et on a une seule voix au Conseil d'Administration [de l'OT] donc comme le mec qui a une pizzeria à peu près. Donc la seule façon qu'on a d'agir c'est de fédérer, d'arriver à convaincre le directeur, le président de l'OT, sur l'orientation. Je dirais que globalement ça se passe plutôt bien » (Jean-Yves SALLE, Directeur de Serre-Chevalier Vallée)

Encadré 5 : la complexité et le surcoût (Cour des Comptes, 2001, p. 819)

Les opérations de sauvetage ont été adoptées souvent dans l'urgence et se sont traduites par des montages juridiques complexes, cause de surcoûts et d'irrégularités.

A – Une complexité coûteuse

L'exemple le plus significatif est celui de la promotion et de la commercialisation de la station de Serre-Chevalier. Celles-ci étaient assurées par trois organismes : l'office du tourisme de Serre-Chevalier, chargé de la promotion, la SA Serre-Che Promo (dissoute en 1996), chargée de la commercialisation par l'intermédiaire de la société Interface. Le système était ainsi tout à la fois malaisé à coordonner et non soumis aux règles visant à préserver les deniers publics, notamment les procédures d'appel d'offres. Une telle structure s'est avérée plus coûteuse qu'un établissement public qui aurait regroupé à lui seul toutes les fonctions recherchées en évitant les missions redondantes. Ce dernier aurait pu assurer la commercialisation de la station alors que celle-ci était sous-traitée à une société libre de fixer ses tarifs. A titre indicatif, le coût de la promotion-commercialisation s'élevait pour les seules régies en 1993 à 0,59 M€ soit 9 % de leur redevance d'affermage. Au titre des prestations de commercialisation, les régies étaient appelées à faire des versements en parallèle dans les deux organismes. L'office du tourisme et la SA Serre Che Promo s'occupaient tous deux de la promotion de la station en général. Faute de coordination, elles réalisaient parfois des actions publicitaires concurrentes ou répétitives, ce qui se traduisait par des dépenses inutiles. La complexité a pu venir aussi, d'une mauvaise application de l'intercommunalité qui dispose que les districts agissent dans les attributions qui leur sont conférées au lieu et place des communes, et que réciproquement, ces dernières ne peuvent plus intervenir dans les compétences transférées.

L'exercice intercommunal malgré tout : le logement des saisonniers du tourisme

Sans avoir la compétence « tourisme », la CCB exerce cependant quelques responsabilités directes dans ce champ : ORIL (Opération Renouvellement Immobilier Loisirs), téléphérique de la Grave, logement de saisonniers. Mais elle prend surtout en charge, concrètement, des responsabilités indirectes et coûteuses : le surcoût assainissement, eau, déchets correspondant à un quadruplement de la population en période touristique, les politiques sociales qui concernent majoritairement les précaires et saisonniers du tourisme, les politiques culturelles calibrées sur une offre souhaitée « à destination du public touristique » tout en étant également « pour les habitants ». Revenant sur le cas du logement des saisonniers.

Au départ, il existe des convergences de vues et des constats partagés et plusieurs dynamiques se rejoignent pour justifier de créer une « Résidence pour les saisonniers » : le soutien à l'activité économique, l'action sociale et la nécessité de l'intervention publique face à un problème qui touche (notamment) les jeunes Briançonnais, le souci de ressembler au « modèle des grandes stations ». C'est toutefois une association, l'ADECOHD (Association pour le Développement Economique de la Haute Durance), qui assure les études, la préparation et le montage financier de cet équipement qui sera financé à 100% par des subventions publiques obtenues notamment grâce au 1% logement.

L'association ADECOHD gère déjà un lieu d'accueil des saisonniers (équipement pour renseigner et orienter les saisonniers vers l'emploi, l'hébergement et toutes les démarches nécessaires –droit des saisonniers, santé, formation, ...). Centre de ressources pour toutes les formes d'activités saisonnières, touristiques ou non, ce lieu apparaît comme déterminant pour le bon déroulement des saisons et l'amélioration des conditions en matière d'offre de travail (permettant aux saisonniers de faire valoir leurs droits) et de demande de travail (permettant aux stations de garantir un accès à la main d'œuvre nécessaire).

Depuis de nombreuses années, la CCB est confrontée au manque de logements pour l'accueil des saisonniers. Plus de 2 000 personnes viennent travailler en été et autant en hiver pour soutenir l'activité touristique dotée de 76 336 lits. En 2008, cet afflux a engendré 374 demandes de logements, pour seulement 86 offres. Les résidences de saisonniers existantes étant saturées, de nombreux salariés ne répondaient pas aux offres d'emploi proposées et les employeurs embauchaient un personnel souvent moins qualifié mais disposant d'une solution d'hébergement. La CCB a donc décidé de créer une nouvelle résidence entièrement destinée aux saisonniers.

« Nous avons racheté une ancienne résidence hôtelière, dont la construction avait été abandonnée, il y a plus de dix ans, par des promoteurs en faillite, que nous avons entièrement réhabilitée » (Xavier Cret, vice-président CCB)

« La gestion va être un peu plus difficile pour cette résidence, parce que les employeurs peuvent réserver des appartements. Nous allons donc devoir jongler entre les réservations pour éviter les périodes d'inoccupation. D'habitude, les résidences classiques sont remplies en moyenne à 92% sur l'année. Pour cette résidence, cela devrait être un peu plus faible, même si notre objectif est bien d'arriver à l'équilibre très rapidement » (Jean-Jacques CHEYNET, directeur général de l'organisme de gestion)

Encadré 6 : l'ADECOHD

Créée en 1982, l'ADECOHD est le Comité de Bassin d'Emploi de la Haute-Durance. Depuis 2003, l'ADECOHD est aussi une des composantes du Centre de Ressources Alpin sur la Saisonnalité et la Pluriactivité. Sa mission est de maintenir et de développer les emplois sur son territoire. Elle s'appuie pour cela sur une équipe composée de 21 équivalents temps plein qui composent les cinq "secteurs" d'intervention et le bureau d'études. L'activité de l'ADECOHD consiste principalement : à réaliser des diagnostics et des évaluations en matière de développement local, à mener de nombreuses expérimentations, à être un centre de ressources et de documentation ; à proposer des services - accompagnements, suivis, formations - en matière de reprise et création d'entreprises ; à assurer des formations spécifiques et adaptées au bassin d'emploi ; à accompagner les personnes dans la construction de parcours d'insertion sociale et professionnelle ; à développer et à initier des partenariats avec l'Italie ; à réaliser des études pluridisciplinaires sur la montagne grâce à son bureau d'études, l'ARDEM (Association pour la recherche et le développement en montagne), pôle de l'ADECOHD. L'ADECOHD intervient sur un territoire composé des quatre communautés de communes qui sont le Briançonnais, les Ecrins, le Guillestrois, l'Escarton du Queyras. Ces 38 communes composent également le Pays du Grand Briançonnais. Elle est présidée depuis près de 20 ans par Robert de Caumont

Encadré 7 : les principes de fonctionnement de la résidence des saisonniers

La gestion de la résidence - réservations, locations, entretien a été confiée à l'A.G.R.P. (Association de Gestion de la Résidence des Peupliers), sur les bases suivantes :

- du 1er décembre au 30 avril et du 1er juillet au 31 août, les logements sont loués exclusivement à des salariés saisonniers dont les ressources n'excèdent pas le plafond de ressources du Prêt Locatif Social (PLS) ;
- en dehors de ces périodes, ils peuvent être loués à des salariés mobiles chargés de missions de courte durée, des personnes en formation ou en stage culturel, des étudiants ;
- l'Aide Personnalisée au Logement (APL) est versée directement au gestionnaire qui la déduit du montant du loyer ;
- les employeurs ont la faculté de réserver un logement pour une période donnée au travers d'une convention de réservation, moyennant une participation financière ;
- les appartements sont attribués en priorité aux salariés des entreprises réservataires.

Pour ne plus voir les saisonniers dormir dans des camions, le principe de cette résidence est effectivement différent des locations saisonnières habituelles. Les employeurs peuvent réserver un ou plusieurs logements pour un mois, une saison ou plusieurs années. Ils paient pour cela des frais indexés sur leur réservation. Les autres logements sont réservés aux saisonniers qui ont un contrat de travail. Et la priorité est donnée à ceux qui ne connaissent pas la région pour faciliter leur intégration. Les baux d'une durée d'un mois seront renouvelés de façon tacite.

Les frais de fonctionnement de la résidence sont assurés par les loyers et les frais de réservation des employeurs. Pour un taux de remplissage de 75%, la CCB touchera 94k€ par an et pour un taux de remplissage de 90%, 117k€ par an. Le montant des charges annuelles est estimé lui à 76k€, auquel il faut ajouter le remboursement du crédit. Les premières années, le déficit devrait être d'environ 30k€ par an pour la CCB.

« Il est illusoire d'envisager une rentabilité pour ce dispositif, car les taux d'occupation ne seront pas optimaux et les loyers sont particulièrement bas par rapport aux loyers pratiqués dans le privé. Il s'agit en quelque sorte d'une mesure sociale. Cela évite de voir des saisonniers dormir dans des camions ou des logements indécents et mal chauffés, notamment en hiver » (Xavier CRET, VP, CCB)

Encadré 8 : les principes de financement de la résidence de saisonniers

Coût total	1 992 738 €	soit 100%
Autofinancement	1 543 939 €	soit 77%
Communauté Communes Briançonnais		
Prêt 1 % ALIANCE	550 000 €	
Prêt 1 % SALF	300 000 €	
PLS DEXIA	500 000 €	
Fonds propres CCB	193 939 €	
Subventions "foncier et travaux" :		
Région PACA	332 939 €	soit 17%
Département 05	88 000 €	soit 4%
Subventions "eau chaude solaire" : soit 2%		
ADEME	10 950 €	
Région PACA	10 950 €	
Département 05	5 960 €	
Ces financements donnent aux employeurs du BTP et aux adhérents d'ALIANCE la priorité pour la réservation de logements pour leurs saisonniers		

Cet exemple démontre bien les principes de l'intervention intercommunale dans le secteur touristique : elle prend appui sur des **registres détournés** (celui de l'aide sociale), elle **ne vise pas l'activité touristique dans son ensemble** (l'absence de politique sociale d'ensemble sur la station), elle est modeste financièrement (faible impact budgétaire), elle **s'appuie sur une contribution financière de faible ampleur** (puisque ne couvrant que 15% environ des besoins en logements saisonniers). Si les observateurs disent que cette initiative va dans le bon sens, peu d'entre eux la considèrent comme réellement significative des enjeux réels soulevés par la question touristique dans le Briançonnais !

En conclusion, le Briançonnais tend à montrer que dans un territoire fortement dépendant d'une activité principale (ici l'activité touristique), l'intercommunalité peut permettre de soutenir de manière la plus transversale et territoriale possible l'ensemble des activités touristiques ; ériger en ressource territoriale partagée une activité (et non pas seulement un ensemble de produits touristiques) ; diffuser une image et des valeurs associées permettant à ce territoire de mettre au centre de son projet sa spécificité touristique. Mais l'histoire Briançonnaise montre que l'intervention volontariste de la puissance publique municipale dans le champ touristique n'aboutit pas à un renforcement de l'action intercommunale. Nous allons montrer par la suite comment l'action dans ce domaine participe au contraire de son affaiblissement.

Chapitre 2. L'intercommunalité affaiblie par le tourisme

En examinant à la loupe quelques uns des dossiers touristiques du territoire Briançonnais, nous voudrions montrer que le problème territorial dont s'occupe la CCB (et qui justifie à la fois son agenda, ses alternances et ses moyens d'action) n'est donc résolument pas celui du tourisme. Paradoxalement, ce territoire tellement marqué par l'activité touristique n'a qu'une faible territorialité touristique partagée, dont l'intercommunalité est le reflet. Cet examen rétrospectif permet d'éclairer les logiques qui éloignent la question touristique du territoire intercommunal.

Le Prorel, l'intégration par le concessionnaire

La construction du télécabine du Prorel (et la liaison de Briançon au domaine de Serre Chevalier) constitue non seulement l'un des éléments fondateurs de l'endettement record de la commune de Briançon mais aussi une des explications de la difficulté, depuis lors, d'engager ces équipements touristiques lourds à l'échelle intercommunale. Les dix années qui suivent voient l'émergence de personnalités politiques qui se sont affirmées au travers des « événements du Prorel ». Ils conditionnent en partie aujourd'hui les relations politiques et financières entre les 3 communes du « SIVU pour la gestion du domaine skiable de Serre Chevalier-le Prorel » (Briançon, Puy St Pierre et Puy St André) créé en avril 2006, et expliquent la relation de méfiance et de défiance des autres communes vis-à-vis de Briançon et de son endettement record.

La genèse du Prorel et la logique de « coup parti »

Le projet d'équipement du Mont Prorel est une affaire ancienne dans le Briançonnais (1970). Mais le projet ne voit le jour que sous le mandat de Robert de Caumont. Suite aux travaux d'étude du SIEP (syndicat intercommunal d'étude et de programmation du Prorel, regroupant les communes de Briançon, St Chaffrey et Puy St André), le projet est réalisé et financé à la seule initiative de la commune de Briançon, le tracé de la remontée passant néanmoins par Puy St Pierre (alors fusionnée avec Briançon, qui demande la défusion en 1984) Puy St André. Se pose alors en 1987, année du début des travaux, les questions d'autorisations de travaux et de permis de construire, le tracé passant également sur des propriétés privées dans les communes voisines. Le maire de Briançon de l'époque Robert de Caumont envisage la commercialisation de la prestation pour l'hiver 1987-1988. Certains préalables administratifs (convention avec les communes concernées, enquête d'utilité publique, autorisation de l'ONF...) ne sont pas respectés et font l'objet de nombreux procès. La phase de réalisation de la télécabine s'étale jusqu'à son inauguration le 11 février 1989.

Durant la période de construction, c'est-à-dire de 1987 à 1989, de nombreux acteurs prennent part aux négociations, souvent dans des conditions très conflictuelles. Parmi eux : Robert de Caumont, Maire de Briançon ; Alain Bayrou, Maire délégué commune de Puy St Pierre, et futur Maire de Briançon ; le préfet des Hautes Alpes ; plusieurs associations⁷ ; La commission syndicale de Puy St Pierre et son président Paul Thomas ; Jean Barneoud, futur Maire de Puy St Pierre ; Gérard Fromm (adjoint démissionnaire à Briançon puis candidat PS contre son ancien maire) ; l'Office National des Forêts. Cette période couvre la phase de construction du télécabine et l'équipement du sommet du domaine afin de le relier à Serre Chevalier coté Saint Chaffrey, et voit surgir 3 contentieux principaux qui vont envenimer les relations durant les deux années que durent les travaux.

Le premier contentieux porte sur l'absence d'enquête publique autour du lancement du télécabine en 1988. Une interprétation personnelle, souvent avancée dans la presse, tient à la personnalité du maire de Briançon, qui est également député et co-rédacteur de la loi montagne, dont il aurait fait une interprétation très personnelle. Mais un mois après le début des travaux (8 juillet 1987), le préfet demande l'arrêt des travaux que de Caumont refuse (4 août 1987). Le 21 août, le préfet prend un arrêté de suspension des travaux et dépose un recours pour annulation du permis de construire de la gare de départ. Quelques 3 mois plus tard, le tribunal de grande instance lui donne raison et une enquête d'utilité publique est alors

⁷ Notamment l'Association « vivre à Puy St André » et son président Philippe Melquiond, et l'Association « Les amis des combes » et son président Lucien Agresti.

ordonnée alors que les travaux sont déjà bien avancés. La procédure n'aura finalement stoppé les travaux que quelques jours.

Le second contentieux voit l'opposition de plusieurs riverains de Puy Saint Pierre concernés par le tracé du télécabine. La gare d'arrivée du premier tronçon (G2) se situe sur les hauteurs de Puy St Pierre tout comme le deuxième tronçon (G3 et G4). Le tracé du télécabine traverse alors de nombreux terrains privés, mais sans autorisation ni des propriétaires ni de l'ONF. Le maire de Briançon doit alors faire face à un grand nombre de procédures, ainsi qu'à des épisodes de violence physique et des actes de sabotage sur les chantiers. La principale procédure l'oppose à un comité syndical de Puy St Pierre, créé à l'initiative d'un certain M. Bayrou⁸. La commune de Puy St Pierre, alors fusionnée avec Briançon, engage en outre une procédure de séparation en 1984 qui aboutira à la défusion 4 années plus tard. Ces différentes luttes dans l'espace juridique sont aussi fortement personnalisées. A certains égards, elles visent moins le principe du télécabine que son principal entrepreneur politique, Robert de Caumont, tandis que le principal opposant bénéficie à cette occasion d'une large exposition médiatique. Le conflit qui se noue alors aura d'indéniables retombées électorales quelques années plus tard.

Le troisième épisode contentieux oppose la commune de Briançon à la commune de Puy St André et concerne le haut du domaine du Prorel. Deux associations sont créées dans cette commune pour dénoncer le protocole d'accord financier pourtant validé par le maire en 1989. L'histoire ne s'arrête pas là puisque le télésiège 91 réclamé par Mr Koller pour équiper Puy Chalvin ne fonctionnera finalement jamais, malgré sa réalisation fin 1988. En effet, le CAF et les associations déjà citées s'opposent à l'extension du domaine dans le vallon des Partias et dénoncent les vices de procédure (l'absence « d'autorisations de fonctionner ») dans un site qui manque en outre d'enneigement. Ces complications successives aboutissent au démontage du « télésiège 91 » en 1994. Bilan financier de l'opération pour Briançon : 20MF de dettes supplémentaires. Là encore, cet épisode particulièrement médiatisé¹⁰ ne sera pas sans effet sur les alternances politiques municipales, et l'un des principaux porteurs de la contestation (M. Barnéoud Rousset) renversera le maire sortant (M. Koller) aux municipales de 1995.

On voit donc ici comment le projet puis la construction du Prorel jettent les bases de relations politiques conflictuelles entre les trois communes concernées. Si le projet bénéficie d'un soutien public et politique de premier plan (l'inauguration aura lieu le 11 février 1989 en présence de Michel Rocard), **il a pour conséquence d'installer dans les communes des personnalités politiques marquées par ce conflit et qui vont rester en place de nombreuses années. Il conduit également à engager la seule commune de Briançon dans un effort financier qui dépasse de beaucoup ses capacités d'investissement et qui expliquera largement ses problèmes financiers chroniques¹¹.**

La renégociation à trois du « coup parti » : le SIVU du Prorel

Lors de la création du Prorel, Briançon endosse le rôle d'autorité gestionnaire unique par le biais de deux conventions spécifiques qui la lient à la commune de Puy St Pierre (jusqu'en 2018) et Puy St André (jusqu'au 31 janvier 2006). En 1998, Briançon signe une convention avec la société SCSD pour la gestion du Prorel, convention qui prend fin elle aussi en octobre 2006. Un projet d'extension du SIGED (le SIVOM de La Salle et de Monétier) à toutes les communes du domaine avorte en 2004, reportant à plus tard le projet de syndicat unique pour la gestion de Serre-Chevalier.

L'idée d'un SIVU entre Briançon et Puy St André (dans un premier temps) refait surface à l'initiative de M. Bayrou au milieu des années 2000. Pour Puy St André, l'objectif principal est de revoir à la hausse la

⁸ Robert de Caumont sera débouté pour son action en justice pour voie de fait le 19 septembre 1987 par le tribunal de Gap.

⁹ Les associations intentent une action en justice devant le préfet (19/09/87) dans le but de contester la convention d'exploitation et également pour voie de fait dans le secteur de Puy Chalvin, mais elles seront déboutées par le tribunal de grande instance en janvier 1988.

¹⁰ Le télésiège aura eu les honneurs d'un reportage dans le magazine « combien ça coute ? » (Jean Pierre Pernaud), qui mettra en cause l'honnêteté du maire ainsi que l'esprit républicain de la commune de Puy St André.

¹¹ Les travaux sont d'ailleurs lancés sans le moindre apport de financements privés. M. de Caumont obtient le premier crédit de la Lyonnaise des banques trois mois après le début des travaux (7,5MF au taux de 10%, remboursable en un an). Trois ans plus tard, la SEM d'exploitation mise en place pour le Prorel plonge dans le rouge, du fait aussi de deux hivers calamiteux.

redevance que verse Briançon, et une convention trop favorable à Puy Saint Pierre. Un accord de principe pour le SIVU est voté en conseil municipal de Puy St André en mai 2005, malgré l'avis défavorable du maire, Maxime Barnéoud Rousset qui se méfie de l'accord politique avec Briançon¹². Alain Bayrou engage parallèlement des négociations avec la mairie de Puy St Pierre tandis que l'appel pour la DSP est publié au journal officiel le 06 octobre 2005 (délai de remise des dossiers : 4 novembre 2005). La seule réponse viendra de Serre Chevalier Ski Développement, qui formule une offre bien en deçà des attentes du cahier des charges formulé par le conseil municipal. La proposition sera donc rejetée par la commission municipale chargée d'examiner l'appel d'offre¹³.

Sur la base de ce constat d'échec, le conseil municipal de Puy St André décide par délibération la fermeture des remontées mécaniques sur son territoire (la décision ne sera valide qu'après approbation de l'Etat dans un délai de 2 mois). Dans un entretien accordé au *Dauphiné Libéré*, M. Barnéoud Rousset va mettre directement en cause M. Bayrou ainsi que la répartition de la redevance favorable à Puy St Pierre (« il faut que Puy St Pierre soit un peu moins individualiste »). Les négociations pour le SIVU reprennent alors entre les communes, sur la base d'une proposition de M. Bayrou entend créer le SIVU avant le début du mois d'avril 2006. Le conseil municipal adopte le statut du SIVU mais s'oppose dans un premier temps à la clé de répartition¹⁴. Après quelques remous médiatiques, une réunion entre les 3 élus avec la médiation du préfet permet de dégager une feuille de route ou la négociation de la clé de répartition est programmée après la DSP. Dès lors, les choses s'enchaînent rapidement, le conseil de Puy St André adopte le statut du SIVU le 10 avril 2006, la DSP est signée 6 mois plus tard¹⁵.

Encadré 9 : la clé de répartition au sein du SIVU chargé du Prorel

Après le calcul initial avec coefficients : Puy St Pierre (68.8%), Briançon (21.3%) et Puy St André (9.8%), cette dernière commune n'étant pas équipée de système d'enneigement artificiel. La négociation va donc se porter sur les investissements à venir lors de la délégation de service public qui va inclure l'équipement du domaine de Puy St André en neige de culture. La clé de répartition « s'équilibrant » ainsi.

Au cours de l'année 2006, Puy St André va proposer une clé différente (60/21/19) qui sera rejetée par les deux autres communes. De même, M. Hédé avait cru pouvoir négocier une clé à 18% pour Puy St André et c'est la clé qu'il propose au vote lors du 5 décembre. Mais c'est bien la proposition des deux autres communes qui sera votée finalement : Briançon : 21.32% ; Puy St Pierre : 65% ; Puy St André : 13.68%.

En dehors de cet accord officiel, la mairie de PSA a négocié dès la première convention une scolarisation quasi-gratuite des élèves de la commune sur Briançon. Cet accord a été rompu durant la négociation du SIVU, de manière unilatérale par M. Bayrou, avant d'être reprise par la suite.

¹² Irrité par les lenteurs qui s'en suivent (réunion de travail déprogrammée par M. Bayrou), la commune de Puy St André fixe un ultimatum au delà duquel elle procédera à un appel d'offre public pour la gestion de sa partie du domaine (ce qui illustre d'ailleurs le sentiment des élus du manque de considération Briançonnaise pour sa voisine). Derrière ce discours officiel se cache en fait l'application d'une stratégie visant à placer la mairie de Puy St André en position plus favorable pour la renégociation de la redevance (du fait de sa situation stratégique de liaison Prorel/Serre Chevalier). En effet, le conseil municipal a fait appel aux services et à l'analyse d'experts juridiques en 2004 pour clarifier les scénarios des échéances à venir pour le domaine skiable mais également pour l'élaboration et l'expertise relative à la DSP de la commune. Le courrier recommandé de M. Barnéoud Rousset signalant la procédure de DSP unilatérale à M. Bayrou sera perdu par la poste et ce dernier apprendra la nouvelle le 23 septembre par le biais d'un courrier de la SCSD... commence alors une série d'échange de courriers pour le moins glacé entre les deux élus.

¹³ Pendant ce temps, M. Bayrou intente une action en justice à l'encontre de la commune de Puy St André quand à la régularité de la procédure de DSP, qui se solde par un statu quo pour les deux communes.

¹⁴ M. Barnéoud obtient ce vote après avoir posé un avis de démission en préfecture suite à l'avis initialement favorable de son conseil à la clé de répartition lors de la séance du 30 Mars (à laquelle assiste M. Bayrou en tant que spectateur !).

¹⁵ Le 18 décembre, Serre Chevalier Ski Développement remporte la DSP pour une indemnité fixe de 290 000 euros et 3% des bénéfices en part variable.

La clé de répartition est calculée ultérieurement selon différents critères techniques : le parc des remontés mécaniques (dénivelé, débit et type), l'emprise des pistes (surface), les espaces mis à disposition des clients (alpages, prés, bois, espace urbain, places de parking, et lits touristiques), un dispositif de neige de culture. Le vote définitif entérine en décembre 2007 la clé de répartition entre les trois communes. S'y ajoute une part variable en fonction du bénéfice sur les titres de transport émis pour le domaine du Prorel (3%), ainsi que la taxe prévue par la loi Montagne et reversée par le département à chaque commune d'une station touristique classée.

A l'approche de la date de fin de DSP du domaine du Prorel (hiver 2006) et de la convention qui lie les communes de Briançon et Puy St André, la question du nouvel appel d'offre se pose aux élus. Dans un contexte nouveau et l'arrivée de la « Compagnie Des Alpes » (désormais gestionnaire de Serre Chevalier au travers de ses filiales SAS et SCSD), l'idée d'être unis dans la négociation sera une des raisons de la création du SIVU du Prorel. Mais face aux enjeux financiers, l'approbation du SIVU ainsi que la rédaction de la convention d'exploitation et la clé de répartition entre les trois communes font l'objet d'une négociation à nouveau tendue.

Quels enseignements tirer finalement de cette longue histoire du SIVU du Prorel ? Cet épisode montre tout d'abord que la construction et le démontage du télésiège de Puy Chalvin ont conditionné en partie la clé de répartition au sein du SIVU en faveur de Puy St Pierre et Briançon. Dans la construction intercommunale, la négociation financière sur les gains espérés d'un équipement touristique est strictement inscrite dans un rapport de force communal, les perdants pouvant chercher ultérieurement à renégocier. Alain Bayrou, originaire de Puy St Pierre et délégué municipal lors de la période de la fusion avec Briançon négocie par la suite la clé de répartition avec la 3^{ème} commune (Puy St André) au sein d'une instance paritaire lorsqu'il est maire de Briançon. Dans la gouvernance intercommunale, les « arrangements bilatéraux » pilotés par le Président priment sur son traitement intercommunal. L'endettement briançonnais lié au mode de financement du télécabine et la situation « d'échec » du Prorel au démarrage de son exploitation¹⁶ soulignent en outre la centralité des risques financiers dans les négociations entre communes.

« Serre Chevalier Vallée » : la prise de contrôle par le concessionnaire ?

L'arrivée d'un opérateur privé de grande taille et de réputation sérieuse dans le jeu touristique briançonnais ne peut se comprendre qu'après avoir fait l'analyse de l'échec (relatif) du Prorel : prudence des acteurs politiques, méfiances des autorités préfectorales, défiance des citoyens. Dès le milieu des années 90, l'opportunité de faire entrer un opérateur de grande station à Serre-Chevalier est donc une question qui apparaît avec régularité. La volonté délibérée de partager le risque financier de grosses opérations d'équipements touristiques est mise en balance avec la crainte de voir la manne touristique en partie échapper aux acteurs publics.

La première structure de gestion de l'intégralité du domaine de Serre Chevalier nommée SEM Serre Chevalier (créée suite au rachat de la SEM Prorel en 1992) se retrouve dans une impasse structurelle avec le retrait unilatéral de la commune de St Chaffrey (son maire est alors Henri Raoux) en 1995. De cette situation, découlent plusieurs actions en justice entre les communes du domaine, qui paralysent la gestion financière de la SEM, la gestion globale du domaine jusqu'en 2001, et conduisent à la défaite de M. Raoux aux élections municipales. En 1997, la SEM est mise en redressement judiciaire (la CDA proposera un plan de redressement validé en 2004) et dès 1998, la Compagnie des Alpes entre au capital des deux structures de gestion du domaine : SAS Serre chevalier 1350 (St Chaffrey) et SCSD (pour Serre Chevalier Ski développement, regroupant La Salle, Monétier et Briançon). Dès lors, la prise de contrôle du domaine va s'accélérer.

La première offensive de la Compagnie des Alpes sera le rachat de la totalité des parts dans la SAS Serre Chevalier 1350 de la commune de St Chaffrey (dont le Maire, Edith Fort-Vincent, a fait campagne sur la privatisation) et des autres actionnaires ainsi que la hausse des parts dans le capital de SCSD. En juin 2004, la CDA propose un plan de redressement pour la SCSD (validé par les actionnaires) et devient également actionnaire majoritaire de cette structure. Malgré un épisode financier encore difficile pour l'hiver 2004/2005, la CDA propose un plan d'investissement ambitieux pour l'année 2005 avec la

¹⁶ due à l'empressement de Robert De Caumont d'une part, à quelques défauts de conception du projet d'autre part (l'aménagement d'un versant sud avec une gare de départ de Briançon relativement mal conçue (accès et parking notamment) et qui souffriront (en plus) du manque d'enneigement du début des années 90)

construction de 2 TSD 6 places pour un montant de 9M€ (dans la ligne d'une stratégie constante de recapitalisation et de soutien à la SCSD), financé à hauteur de 7M€ par la CDA et par des facilités accordées par la CDC. Cette opération n'est pas anodine puisqu'elle signe la prise de contrôle totale dans l'actionnariat de SCSD par la CDA, dans l'attente d'une décision de l'actionnaire public qui validera cet état de fait. Les communes cèdent donc l'intégralité de leurs parts à la CDA, en échange des investissements qu'elle prend seule en charge et la CDA devient ainsi l'unique gestionnaire du domaine de Serre Chevalier au travers de la SAS et de la SCSD.

En 2006, la CDA est lauréate du nouvel appel d'offres de DSP lancé par le SIVU du Prorel (cf. supra), ce qui lui assure la gestion de l'intégralité du domaine skiable de Serre-Chevalier pour une durée de 30 ans. En 2007, le montage juridique pour la fusion de la SAS et de la SCSD est prêt. La société « Serre Chevalier vallée » voit le jour. La direction est confiée à Jean-Yves Salle (qui a notamment travaillé sur la station des Arcs lors de la création du téléphérique Paradiski et du controversé projet d'Intrawest, à Arc 1950) et la gestion confiée par trois DSP différentes : une pour le SIVU Prorel, une pour St Chaffrey et une pour le SIGED.

Tableau 5 : résultats d'exploitation de Serre-Chevalier (2004-2010)

Saisons	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Chiffres d'Affaire	23,5	25,5	26,2	28,9	31,2	31,5
Fréquentations	1 300 000	?	1 312 000	1 392 000	1 438 000	1 379 000

La prise de délégation progressive de la CDA pour l'ensemble du domaine aboutit également à renforcer le poids des logiques actionnariales dans la gestion du domaine. En particulier, si les activités liées aux domaines skiabiles affichent une rentabilité financière évidente, celle-ci est cependant fortement soumise aux aléas climatiques et subit des grandes variations¹⁷. A l'inverse, elle engage une diversification dans les parcs de loisirs, des activités également lucratives, plus sécurisées et donc le CA ne cesse d'augmenter¹⁸. Fort des investissements réalisés dans les domaines skiabiles, soit concrètement dans la neige de culture afin de se prémunir, précisément, contre les aléas climatiques. La faible rentabilité des investissements consentis sur Serre-Chevalier font que le concessionnaire est aujourd'hui peu disposé à de nouvelles concessions.

« ça fait 5 ans que notre actionnaire a mis entre, je ne sais plus exactement, entre 8 et 13 millions d'euros¹⁹, il a touché 0 en dividende. Moi je ne connais pas beaucoup d'actionnaires qui seraient prêts à 8 M€ et qui laissent le capital sans rien... Alors après on peut nous tirer dessus, nous dire plein de chose sur la CDA, de toute façon, les actionnaires c'est toujours mal vu. C'est forcément des méchants qui font trimer le personnel. Donc ceci étant, qu'on nous juge sur les résultats et qu'on nous dise qu'on a mal fait. Moi je suis prêt à écouter. » (Jean-Yves Salle, Directeur de Serre-Chevalier Vallée)

Fort des équilibres financiers et des priorités stratégiques du groupe, fort des divisions politiques parmi les collectivités concédantes, la logique de fixation des tarifs des remontées a donc tout de l'équation impossible. En pratique, faute d'afficher un front uni face au délégataire, devenu unique, la négociation semble surtout bénéficier à ce dernier, qui peut jouer précisément des divisions et des rivalités. C'est ce qu'indiquent clairement les propos du directeur de SCV :

« c'est les limites de (la DSP)... le fait que ça soit des élus qui décident de tarif alors que c'est un enjeu commercial et de concurrence... ce n'est pas de l'eau là ! Ce n'est pas l'eau qu'on vend aux administrés, ... et je dirais, plus on a d'élus, plus c'est compliqué ... enfin plus c'est long. Je ne vais pas dire compliqué parce que quand on a qu'un élu et qu'on est en froid avec lui c'est compliqué et là avec 6 on arrive toujours à en trouver... mais ce qui est compliqué, c'est d'arriver à les faire échanger. » (Jean-Yves Salle, Directeur de Serre-Chevalier Vallée)

¹⁷ Une variabilité annuelle de + ou - 20%, pour un CA de 500 M€ au total (en plus de Serre-Chevalier, la CDA gère Paradiski (La Plagne - Les Arcs - Peisey), l'Espace Killy (Tignes - Val d'Isère intégré en 2008), Les Trois Vallées (Les Menuires - Méribel), Le Grand Massif (Flaine - Giffre), ainsi que plusieurs stations en Italie (Courmayeur), et en Suisse (Verbier, Saas Fee, Riederalp).

¹⁸ Parc Astérix, Musée Grévin, 4 Parcs Walibi, ... pour un Chiffre d'Affaire total de plus de 250m€ (en croissance)

¹⁹ Chiffres à creuser car par ailleurs, nous avons trouvé 9+7=16M€

Au final, l'affirmation progressive d'un unique délégataire pour l'exploitation du domaine skiable, sans pour autant que les collectivités publiques ne puissent constituer un front commun (puisque il reste trois autorités organisatrices, et donc 3 DSP), conduit à une situation dont le délégataire semble tirer parti, lui permettant de faire valoir ses logiques propres dans l'évolution du domaine et dans la programmation des équipements touristiques.

La Grave : trop dangereux pour être intercommunal

Une autre partie de l'illustration du problème posé par la gestion touristique dans le Briançonnais se trouve de « l'autre côté du col ». Deux communes, un canton, à peine 700 habitants permanents, à peu près 1200 lits chauds (et peut-être un potentiel total de 3000), une petite station (Le Chazelet) et Le téléphérique de la Meije, spot mondial des free riders. Depuis 30 ans, l'évolution pourrait être considérée comme fulgurante, comparée à d'autres petits villages de montagne située à cette altitude (1500m). Là aussi un EPCI aura joué un rôle déterminant.

En 1958, Ernest Juge (Maire de la Grave) et André Georges (Président du secours en montagne de Briançon) prennent position pour un téléphérique de la Lauze, aboutissant au pied de la Meije, au-delà de 3000m. En 1963, un tracé est choisi et validé, avec le soutien du Maire de Briançon (Paul Dijoud). Le Maire de La Grave (qui était également propriétaire de l'Hôtel de la Meijette) recevait régulièrement la visite de Denis Creissels, ingénieur spécialiste des transports par câble, à qui sera finalement confié la gestion technique du projet au début des années 70. Mais la question du financement reste un temps sans réponse (21,2MF sont nécessaires) jusqu'à ce que le SIVOM du Briançonnais prenne à sa charge la construction du téléphérique de la Grave durant l'été 1976 (pour le premier tronçon) et 1977 (pour le second tronçon). Les télécabines permettent d'accéder au Glacier de la Girose (1 700 m de dénivelé), depuis le pied de l'hôtel de la Meijette, avec un « petit » débit de 440 personnes/heure. La gestion de l'exploitation est confiée à l'Office du Tourisme de Briançon, au nom de la régie municipale de la commune de La Grave. Mais La Grave reste une petite commune, héritière d'un mode de vie montagnard, paysan et peu enclin à se doter d'une stratégie de développement touristique. Sans moyen spécifique, sans relation directe avec d'autres opérateurs touristiques, contraintes par un relief qui complique les développements immobiliers, caractérisée par un ensoleillement faible (fond de vallée), un climat rude (un des plus hauts villages de France), son seul atout semble, outre le téléphérique, une petite station familiale perchée dans un de ses nombreux hameaux (Le Chazelet, 4 téléskis). Loin de devenir une destination touristique prisée, ses résultats d'exploitation entre l'hiver 1978 et l'hiver 1986 conduisent à déposer le bilan et à lancer un appel à candidature pour une reprise par un acteur privé.

Débuté dans sa proposition de reprendre l'exploitation du Prorel, c'est le concepteur Denis Creissels qui se « rabat » sur l'offre de La Grave et la remporte, créant en 1987 la société TGM (Téléphérique des Glaciers de la Meije, SA au capital de 750 000 €). La négociation commerciale sur la DSP prévoit quelques concessions pour le repreneur : ce dernier reprend le passif (encours de la dette de 15MF)²⁰ mais la commune le dispense d'acquiescement de la taxe montagne (la commune s'engageant à ne pas voter cette taxe pouvant se monter à 3% du chiffre d'affaire), autorise la construction de téléskis légers sur le glacier au-delà de la gare d'arrivée, et s'engage à réaliser une ZAC avec un potentiel de 2000 lits dans le village. La concession est fixée pour 30 ans (1987-2017).

En quelques années, l'activité reprend. Le Derby de la Meije (1987), le développement des pratiques estivales (alpinisme, randonnée glaciaire, escalade), la création d'une « grotte de glace » à visiter, la jonction opérée avec la station des 2-Alpes, une politique de communication renouvelée et surtout un engouement pour le ski free-ride amènent progressivement TGM à un Chiffre d'Affaire d'environ 1,7M€ annuel attestant d'une fréquentation en hausse légère mais régulière (pour atteindre 41000 skieurs annuels en 2009/2010²¹). Mais ceci n'empêche pas TGM de perdre régulièrement de l'argent. En outre, la ZAC ne sera jamais réalisée et les opérations immobilières envisagées par le concessionnaire pour équilibrer son investissement ne sont donc pas aussi rémunératrices que prévu. Il faut y ajouter un autre problème, qui cristallise les conflits entre TGM et la collectivité publique, plus précisément entre TGM et les guides de La Grave. Une série de procès à partir de 2007 va venir envenimer plus encore la situation.

La particularité de cette situation réside dans l'objet initial de la concession qui concerne exclusivement le transport de voyageurs par le téléphérique, mais ne mentionne ni « station de ski », ni « domaine skiable »,

²⁰ Les 2-Alpes avaient fait une offre sans reprendre le passif

²¹ Sachant qu'un « bon » WE à Serre-Chevalier peut atteindre 35000 skieurs-jour

ni « forfait de ski ». Les clients achètent un titre de transport et pratiquent le ski sous leur seule responsabilité sur des pentes non sécurisées, non damées, non surveillées, dans un environnement alpin, avec les dangers qu'il comporte. Crevasses, barres rocheuses, avalanches obligent les skieurs à assurer eux-mêmes leur propre sécurité sans qu'ils puissent se retourner contre le transporteur. La seule contrainte réglementaire s'applique donc au Maire, dans le cadre de sa fonction régaliennne de protection des personnes, dans un site qui possède une renommée mondiale. Ces vallons, dans lesquels on trouve souvent une neige poudreuse abondante, avec une grande quantité d'itinéraires (combes, couloirs, talwegs, rampes), réclament parfois l'usage de techniques d'alpinisme. La commune doit donc informer sur les dangers de la pratique de ce type de ski et, le cas échéant, interdire l'exploitation du téléphérique en cas de conditions climatiques ou nivologiques dangereuses. Cette décision est confiée à une commission sécurité gérée par le Bureau des Guides de La Grave.

Cette situation oppose donc à grands traits deux types de personnes. D'un côté, un groupe de montagnards (les guides) en forte augmentation (passés de 9 à 30 selon Denis Creissels) qui considèrent le téléphérique comme un outil de travail, non strictement nécessaire à leur activités, facilitant l'accès à un environnement potentiellement dangereux. De l'autre, un « exploitant de remontées mécaniques » qui considère que la vente d'un maximum de billets est une nécessité pour rendre pérenne l'exploitation de cet équipement, maintenir le niveau d'investissement nécessaire pour ce matériel et faire vivre cette économie locale induite par le télé, ce qui suppose de banaliser et baliser les itinéraires pour les rendre fréquentables.

« Moi je croyais que la montagne appartenait à la commune mais en fait non, au-dessus de 2000m, ce sont les guides qui font la loi. Les gens de la commune me reprochent beaucoup de choses, ils disent que je mets les skieurs en difficulté ... mais pourquoi n'ont-ils jamais balisé avec des piquets tous les 30m au moins 1 passage dans l'ensemble des Vallons pour que tous les skieurs soient sûrs d'arriver en bas en cas de mauvaises conditions ? » (Denis Creissels, PDG TGM)

Comme dans de nombreux autres cas, le conflit sur les enjeux touristiques rejaillit sur les résultats des élections, ici les municipales de 2008. Elle oppose deux listes (une première à La Grave), celle de Marie-Renée Poulet (suppléante de Xavier Cret, Maire de la commune voisine de Villard d'Arène et conseillère générale sortante réélue face à Jean-Pierre Sevez), et celle de Jean-Pierre Sevez, guide, qui fait de la question touristique un des enjeux de sa campagne²². Ce dernier n'est d'ailleurs pas seulement guide de haute montagne, il est également l'ancien Directeur Technique de TGM, licencié pour faute en 2006 avant d'attaquer son ancien employeur aux Prud'hommes pour licenciement abusif²³. Et c'est précisément lui qui sera élu maire en 2008.

Il s'engage donc rapidement dans une lutte contre TGM qui – en retour – redouble de critiques contre la Mairie et l'ensemble des acteurs publics. La commune chiffre à environ 45 ou 50k€/an le déficit de recettes provenant du non-acquittement de la taxe montagne par TGM. Le Maire considère qu'il faudrait réinjecter environ 4M€ en rénovations diverses pour que le téléphérique soit vraiment rentable. La valeur estimée de la concession est d'environ 1M€, alors que Denis Creissels demande 10M€. Pour l'exploitant du téléphérique, La Grave prendra son véritable essor le jour où le village pourra accroître sa capacité d'hébergement. A l'occasion des élections municipales, se discute une liaison nouvelle en phase sud pour relier le téléphérique avec la station du Chazelet (estimée à 15M€ pour l'investissement sans compter le surcoût en fonctionnement). Mais la campagne électorale démontre que les habitants considèrent la réussite de La Grave plutôt liée à l'exceptionnalité du site, à sa dimension aventurière, et n'envisagent pas du tout son ouverture à un tourisme élargi.

TGM attaque alors la commune de La Grave pour non respect du contrat prévoyant la création d'une ZAC (10M€ demandés au titre des dommages et intérêts) et réclame le rachat de la concession pour 10M€ par la collectivité. TGM dénonce la DSP et indique remettre en cause la concession jusqu'en 2017. De son côté,

²² L'opposition semble manifeste avec le conseiller général sortant, également président du SIVOM qui exploite en régie la petite station du Chazelet. Jean-Pierre Sevez se fait élire en annonçant son souhait de réinvestir 250k€ sur fonds propres communaux si le CG05 assume 90% de l'investissement total de 2,5M€ pour la réfection du télésiège, une retenue collinaire et l'installation de canons à neige.

²³ Jean-Pierre Sevez a perdu en 1^{ère} instance, a gagné en appel, le jugement en Cour de Cassation est en attente. A l'occasion de l'appel, la partie plaignante a commis une pièce supplémentaire au dossier : une note interne de TGM postérieure au départ de son Directeur Technique. TGM a attaqué Jean-Pierre Sevez pour vol de cette note ; le Tribunal Correctionnel a condamné TGM à 3000€ d'amende pour procédure abusive.

la commune dénonce le refus de TGM de continuer à participer au financement des « patrouilleurs » (les 3 personnes chargées de la vérification de la sécurité du site), alors même que ce coût (de 45k€) est déjà en partie couvert par 12,5k€ de subvention de la CCB et d'environ 15k€ du CG05. Quant à la CCB, elle a repris à l'ancien SIVOM son rôle de « boîte aux lettres de la dette versée par TGM ». Ce rôle pas plus que les défauts de paiement de TGM en 2007 et 2008 ne la conduisent à s'investir plus avant dans la résolution du conflit²⁴. La santé financière de l'exploitation, l'impossibilité budgétaire de la commune, le silence de la CCB sur son absence d'intentions touristiques et le silence éloquent de la CDA sur la faisabilité du rachat de La Grave, après Serre-Chevalier et Les 2-Alpes... dessinent pour l'avenir à moyen terme sur le canton de La Grave quelques rebonds et surprises. Là encore, les solutions ne semblent pas vouloir être cherchées dans l'intercommunalité !

Montgenèvre : trop rentable pour être intercommunal

Le cas de cette commune frontalière avec l'Italie est encore plus emblématique de ce que nous voulons indiquer ici : **les affaires touristiques, lorsqu'elles sont « sérieuses » et engagent de gros investissements donc des paris économiques, ne peuvent être l'affaire de l'intercommunalité.** Chacun gère ses dossiers importants en tolérant que la CCB puisse venir, ensuite, améliorer le fonctionnement des services à rendre ou des compétences à assumer.

La commune de Montgenèvre est une station de ski de taille moyenne, comportant sur son domaine 65km de pistes, de difficulté modérée, avec un ciblage plus familial que sa voisine et concurrente Serre-Chevalier. Car il s'agit bien de concurrence. Eloignées d'une ½ heure environ, donc trop proches pour être fréquentées par des clientèles radicalement différentes (d'ailleurs quelques formules de forfaits permettent d'accéder à l'un et l'autre des 2 domaines skiables) mais trop éloignées pour être assimilées à un même produit, les 2 grandes stations du briançonnais se considèrent – de fait – comme concurrentes.

Pourtant, Montgenèvre possède une ouverture privilégiée sur l'Italie avec un total de plus de 400 km de pistes accessibles grâce aux stations de Sestrières, Pragelato et Sansicario (La Voie Lactée). Ayant entrepris de grands travaux lors notamment des J.O de Turin (construction d'un nouvel office du tourisme, d'une Maison de Village, d'un pôle sportif, d'un golf, d'infrastructures pour l'accueil des camping-cars, d'une « déviation », de grands parkings avec toilettes, d'une nouvelle organisation de la billetterie, de la mise en place de neige de culture, et de quelques gros investissements en remontées mécaniques de 100M€ en 4 ans, ...), la station peut se targuer de bons résultats : 10% d'augmentation de fréquentation en 2009/2010 et d'un doublement de son chiffre d'affaire en 7 ans.

La station, presque complètement tournée sur son versant nord, envisage depuis longtemps (et formellement depuis 1989) de conquérir également les pentes exposées au sud, sur les flancs du Chaberton (3131m). L'idée est très simple et vise l'extension d'environ 40km de pistes, à l'aide de 5 ou 6 remontées nouvelles. Par ailleurs, les stratégies de développement de la station doivent prendre en compte les changements qui interviennent dans l'exploitation du domaine des stations voisines, comme l'explique le maire de Montgenèvre :

« Face à une constatation claire d'une situation qui (depuis que j'assume ces responsabilités) me fait employer systématiquement le mot anticiper, je ne vais pas rester là les bras en croix comme le Christ parce qu'il ya des changements à la SPA Sestrières. Comme je n'ai pas été maître du transfert commercial, de la vente entre FIAT et la nouvelle société, je ne serai pas maître demain de ce qu'ils vont faire. Parce que quand ils sont arrivés, ils ont commencé par vendre les bijoux de famille, les hôtels cinq étoiles et autres. Si demain ils vendent le Mont de la Lune à un tiers, des tiers, et que ce tiers il veut exploiter le domaine en autonomie et pas travailler avec nous, alors certes on lui fera des histoires économiquement mais on n'a pas vocation à faire des histoires. Nous on a vocation à conduire une action publique, capable à un moment ou un autre de créer suffisamment de produits sans aller handicaper la population par des pressions fiscales exagérées et dans le même temps organiser le territoire autant que la population aspire à le faire » (Guy Hermitte, Maire de Montgenèvre)

Les aléas liés aux changements de propriétaires côté italien, les divergences de vue sur le développement du domaine, poussent finalement le maire à poursuivre une stratégie municipale de développement,

²⁴ En 2007 et 2008, aucun versement n'a été effectuée par TGM ; le résultat net annoncé par TGM avait été déficitaire de -145k€ en 2007 et de -51 l'année suivante.

appuyée sur la montée en gamme (« Montgenèvre – 3000m ») de son offre. L'extension du domaine skiable réclame une UTN, et le dossier est déposé au printemps 2010 et examiné en juin. Le projet s'inscrit en outre dans un vaste projet d'aménagement et de poursuite du développement de la commune, où figure la diversification touristique (notamment estivale avec un projet de luge d'été) et une réflexion approfondie sur la qualité de l'offre.

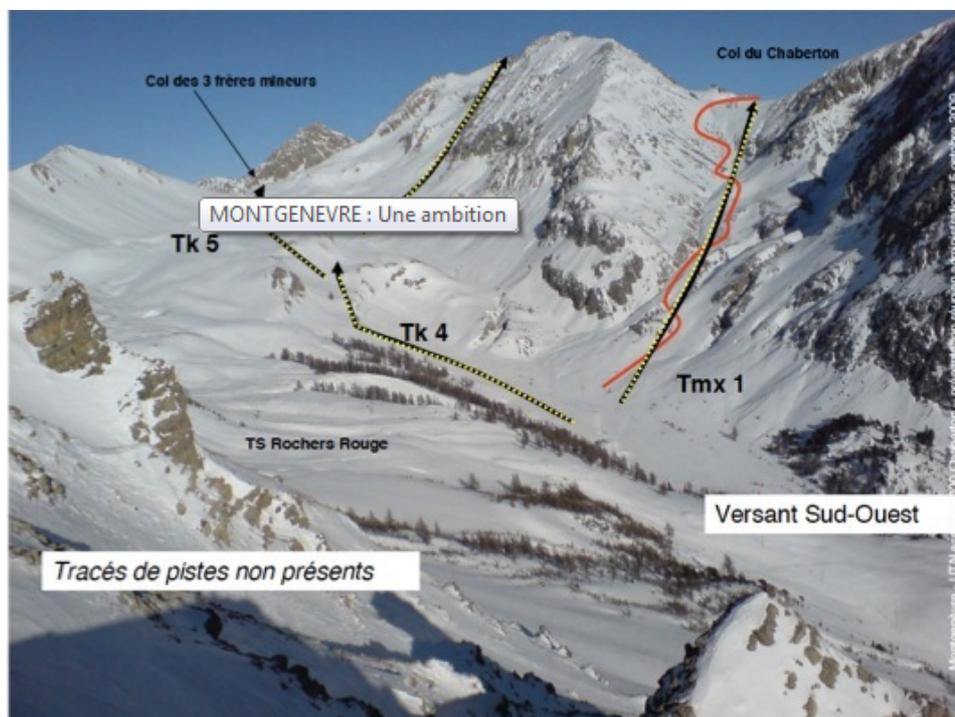


Photo 4 : schéma du projet « Espace 3000 » à Montgenèvre

La station a toujours été gérée en régie et la montée en gamme ne contredit pas ce principe. L'investissement envisagé de 23,5M sera donc entièrement assumé par la commune :

« Assurer les 164 emplois de la Régie des Remontées Mécaniques. 12 à 15 Millions d'euros, ça veut dire payer, ensuite, la dette, rembourser nos emprunts. Et ça veut dire dégager une capacité d'autofinancement qui permettra, sans systématiquement avoir recours à l'emprunt bancaire, nous permettra de financer voir de quasiment autofinancer l'ensemble du renouvellement en terme de remontées mécaniques. Et au-delà de ça dégager une redevance pour la collectivité qui permet de relever des actions visant à améliorer le cadre de vie des populations et pour l'accueil des touristes » (Rémi Mougín, directeur de cabinet de Guy Hermitte, maire de Montgenèvre)

Pour autant, à l'instar des nombreux autres dossiers de ce type, cette UTN a déclenché un certain émoi dans le Briançonnais car le Chaberton est un site reconnu pour sa pratique du ski de randonnée l'hiver et de la randonnée l'été, d'où la circulation d'un grand nombre de pétitions pour s'opposer à ce projet. Plus encore, l'extension envisagée permettrait aux skieurs d'atteindre facilement les crêtes et de « basculer » sur le versant de la Vallée de la Clarée, réputée pour son cadre naturel, attesté par une reconnaissance « Natura 2000 ». Plusieurs maires ajoutent ainsi leurs voix aux protestations écologistes, associatives et habitantes et notamment au sein de la CCB qui compte par ailleurs, parmi ses compétences, le portage de l'opération de labellisation et de protection du site, particulièrement reconnu pour son paysage exceptionnel et sa biodiversité remarquable, et l'absence totale d'équipements touristiques. Mais il faudrait plus pour arrêter les projets du maire de Montgenèvre, par ailleurs VP de la CCB.

Le poids des héritages politiques

Le sentiment de se trouver dans un « cas à part » tient dans la CCB à l'importance de dossiers polémiques, mais aussi à leur perpétuation à travers le renouvellement globalement faible de son personnel politique. A titre d'exemple, lors des municipales anticipées de septembre 2009 à Briançon, tous les protagonistes étaient déjà ceux de la précédente démission en 1991. La situation du Briançonnais semble typique des « petits territoires » où la dimension d'interconnaissance et de grande proximité entre les acteurs joue à

plein. Cette proximité durable des personnalités politiques importantes explique en partie la survivance et des conflits antérieurs, réactivés par les conséquences financières durables des choix antérieurs.

Alain Bayrou : parcours d'un contestataire du Prorel

La figure emblématique de cet épisode conflictuel et contentieux n'est, ni plus ni moins, que celui qui deviendra maire de Briançon et présidera de longues années la CCB. Né le 1^{er} février 1956 à Briançon, Alain Bayrou est tour à tour Maire délégué de la commune associée de Puy St Pierre (après la fusion avec Briançon), puis prend Maire de Briançon de 1991 suite à la démission de Robert de Caumont en raison de division dans sa majorité sur l'affaire du Prorel.

Le nouveau de Briançon tirera longtemps un profit électoral de cette division à gauche, aux cantonales ou aux municipales d'ailleurs. Aux élections municipales successives (en 1995, en 2001, en 2008), on trouve ainsi face à face deux listes : l'une issue du Groupe d'Action Municipale porté par Robert de Caumont, héritière de l'équipe des années 1980, et l'autre bénéficiant du soutien du Parti Socialiste, dirigée par Gérard Fromm, ancien adjoint démissionnaire de Robert de Caumont²⁵. Alain Bayrou prend appui sur cette division, voire négocie directement avec Robert de Caumont qui maintient sa candidature en 1995, opère des alliances avec Alain Bayrou avant le deuxième tour en 2001, ne donne aucune consigne favorable au PS pour le deuxième tour en 2008²⁶. Plusieurs interlocuteurs mentionnent ainsi la relation ambiguë qui lie de Caumont et Bayrou, faite d'oppositions mais aussi d'alliances. Nonobstant les oppositions passées, le premier incarne la division qui assure la victoire du second. Ainsi Robert de Caumont, pourtant conseiller d'opposition, a siégé au conseil communautaire durant le précédent mandat :

« Alors que dans l'ancienne configuration, Bayrou pour pas le nommer, il avait pris Robert de Caumont. Il avait pris un opposant qui lui plaisait bien pour le mettre avec lui, parce qu'il votait toujours avec lui. » (entretien avec Alain Fardella, maire de La Salle les Alpes)

Si Alain Bayrou aime s'appuyer sur les cicatrices douloureuses à gauche, la droite n'est pas exempte de conflits internes, comme en témoignent ses propres déboires au conseil général. Il est élu conseiller général depuis 1988 et préside le conseil général à partir de 1998 et jusqu'en 2004. Il est élu en 1998 sous l'étiquette UDF - DL, malgré des déclarations sulfureuses dans l'entre deux tours²⁷. Mais quelques années plus tard, les élections internes à l'UMP dans les Hautes Alpes donnent lieu à une crise entre lui et plusieurs élus nationaux qui critiquent son autoritarisme et les conditions d'organisation de ce scrutin interne²⁸. La crise ne fait que s'amplifier et culmine aux cantonales de mars 2004 : la gauche gagne trois cantons, ce qui conduit à mettre le président sortant en difficulté avec l'aide de conseillers généraux de droite et du centre entrés en rébellion contre son autoritarisme. La gauche dispose alors de 12 sièges contre 18 pour la droite et le centre, mais 3 conseillers généraux refusant de soutenir Alain Bayrou. Ce dernier dispose donc de 15 votes (sur 30), et c'est par conséquent le socialiste Auguste Truphème qui à 72 ans est élu au bénéfice de l'âge faute de majorité absolue, le 1^{er} avril (sic) 2004. Les 9 vice-présidents sont également élus au bénéfice de l'âge.

Cette alternance politique va ouvrir une période de fortes critiques à l'endroit du président sortant. Est notamment critiquée sa gestion douteuse lors de la mandature précédente. L'assemblée décide rapidement d'engager un audit financier pour examiner les « dépenses excessives » (cigares, téléphones, voitures) de l'ancien président, détaillées chiffres à l'appui par le nouveau vice-président chargé des finances, un certain Gérard Fromm : « Entre janvier et mars 2004, [les dépenses du cabinet de l'ancien président en matière de] frais de bouche, champagne, tabac, hôtellerie, traiteur, fleurs, pâtisserie... représentent 5200 F (800 euros) par jour »²⁹. Début janvier 2009, l'assemblée départementale porte plainte contre Alain Bayrou et se constitue partie civile, sur la base de deux audits. L'affaire sera longtemps enterrée par la justice : le procureur tarde à prendre ses réquisitions, attend 9 mois avant de

²⁵ En 2008, c'est Raymond Cirio qui est tête de liste.

²⁶ De son côté, la liste socialiste menée par Raymond Cirio fusionne avec la liste centriste de Michel Sylvestre.

²⁷ Arrivé en tête devant le RPR et l'UDF aux élections régionales, Alain Bayrou se déclare en effet favorable au rapprochement avec le FN.

²⁸ « Elections internes à l'UMP : crise dans les Hautes-Alpes », AFP, 24 mai 2003.

²⁹ Cité dans « L'ex-président du conseil général des Hautes-Alpes critiqué pour sa gestion », AFP, 9/06/2004.

diligenter l'enquête de gendarmerie, puis ne bouge plus. Des élus cantonaux s'en émeuvent dans la presse, à plusieurs reprises, d'autant que l'enquête de gendarmerie conclut à un détournement de biens publics et une prise illégale d'intérêts pour Alain Bayrou, et au recel pour sa femme : il est accusé d'achats litigieux, sa femme adressant les factures de ses achats au conseil général ; de son côté, elle fut embauchée par l'agence de communication chargée de réviser à grands frais le logo du conseil général. Presque trois années après le dépôt de plainte, l'affaire est finalement transférée de Gap à Lyon...³⁰

Pour compléter le portrait politique de Alain Bayrou, il faut noter qu'il est candidat aux législatives en 2007, battu au second tour par le député-maire sortant de l'Argentière-la-Bessée (Joël Giraud – PRG) dans la deuxième circonscription des Hautes Alpes. Il joue également dès le départ un rôle politique important dans la CCB qui voit le jour en 1995, sur la base de ses négociations avec Patrick Ollier. Alors envisagée pour succéder au syndicat intercommunal, la CCB **endosse l'héritage de l'action intercommunale du SIVOM précédent**, qui avait en partie porté la création du téléphérique de la Grave. La prudence commence alors de reconduire les accords politiques préexistants, conformément à une conception d'intercommunalité « à la carte ». En effet, le débat sur la répartition des voix au sein du conseil communautaire reconnaît le rôle singulier de Briançon (50% de la population) mais, avec 11 voix « seulement », lui attribuent « seulement » une minorité de blocage. Quant aux autres communes, elles disposent de 2 ou 3 sièges chacune, illustrant la nécessité de préserver leurs positions. Cette neutralisation des majorités potentielles fonctionnera relativement bien puisque dans l'histoire de la CCB, les « petites » communes n'ont jamais voté ensemble contre Briançon.

A l'image de son entrée en politique et de ses déboires au conseil générale, la présidence d'Alain Bayrou à la CCB est entachée d'un grand nombre d'anecdotes relevant de ses traits de caractère et de sa manière particulière de gouverner par accords bilatéraux. Sa personnalité autoritaire génère des tensions au sein du conseil communautaire. Ses vellétés pour **transférer de nouvelles compétences à la CCB**, réussiront à quelques occasions, au forceps, avec des débats tournant court et l'usage d'un vote majoritaire. La prise de la compétence assainissement en est l'illustration parfaite, qui conduit le vice-président concerné, Alain Fardella, à rendre sa délégation de VP lorsque le maire de Briançon obtient la concession du service pour l'ensemble de la CCB, et à se présenter contre lui aux élections de 2008. Il lui avait manqué seulement 3 voix, en raison du ralliement de dernière minute des élus de Saint Chaffrey.

« Je me suis toujours opposé avec lui sur plein de trucs, mais on a de bons rapports ! Il est sûrement le plus intelligent et de très loin, il a une intelligence très vive c'est un tribun, il sait remuer les foules, il connaît ces dossiers, sans les consulter, c'est un bosseur comme ce n'est pas permis. Bon il a mauvais caractère, il a mauvais caractère, ben oui ! (...) Il n'a pas assez délégué. Et il a été mal conseillé entre autre par son secrétaire général qui était l'adjoint d'Ollier (...) et son ancien secrétaire de cabinet est devenu le secrétaire de Bayrou. C'était un gars qui avait le don du slalom, et qui a toujours pensé qu'il pouvait faire passer des choses parce qu'il avait au-dessus de lui de quoi accélérer. Et puis ça n'a pas été le cas, et y'a plein de trucs sur lequel il a entraîné Bayrou et Bayrou s'est pris des baffes. Il y a eu l'histoire de la SAUR et le Casino » (Denis Hede)

L'aventure d'Alain Bayrou fut stoppée net, voilà quelques mois. Suite au recours administratif déposé devant le tribunal administratif de Marseille par Michel Sylvestre (MoDem) et Eliane Gaillard, Thierry Leclerc et Jacques Jalade (PS), déboutés le 2 octobre 2008, les élus de l'opposition lancent alors une procédure d'invalidation des élections municipales devant le Conseil d'Etat relative aux comptes de campagne de Mr Bayrou ainsi qu'à la parution de bulletins municipaux spéciaux pendant la campagne. Jean Philippe Thiellay, rapporteur public, fait connaître ses conclusions et demande l'annulation du jugement du tribunal administratif de Marseille, ainsi que l'annulation du vote de 2008, assortie d'un an d'inéligibilité à l'encontre d'Alain Bayrou. Le conseil d'Etat suit finalement les recommandations du rapporteur : de nouvelles élections sont organisées en septembre et opposent M. Fromm (conseiller général de Briançon nord, PS), Mme Estachi (CG Briançon sud, UMP), M. Sylvestre (MoDem) et M. de Caumont (divers gauche).

Alain Bayrou stipule dans une interview donnée à la radio Alpes1 sa lassitude face aux recours permanents posés par « ceux qui perdent les élections »³¹. Il s'explique également dans une lettre

³⁰ Pour quelques éléments sur ce dossier, voir : « L'ex-patron des Hautes-Alpes poursuivi par son successeur », *Libération*, 21/03/2005 ; « L'étrange apathie du tribunal de Gap », *Libération*, 22/10/2007 ; « Hautes-Alpes : l'affaire Bayrou dépaysée à Lyon », *Le Progrès*, 30/11/2007.

³¹ En effet, le maire de Briançon n'en est pas au premier recours administratifs concernant sa gestion publique. Citons pour mémoire : contentieux relatif à l'annulation de la délégation de service public

municipale distribuée dans toutes les boîtes aux lettres de la commune. Mais les dissensions au sein de sa majorité, mentionnée sur le registre de la « trahison » dans une interview donnée au Dauphiné Libéré (le 29/07/09) expliquent le peu d'entrain d'Alain Bayrou à soutenir la liste UMP emmenée par Mme Estachy. D'aucuns pensent qu'à 53 ans, il peut encore revenir sur le devant de la scène dans les années à venir. C'est alors le candidat PS, Gérard Fromm, qui gagne les élections municipales et met un terme à plus de 18 années de gestion par la droite de la sous-préfecture des Hautes-Alpes. Cette alternance se répercute directement à la CCB où Alain Fardella est élu président.

L'endettement Briançonnais et la méfiance à la CCB

Le déclenchement des ennuis financiers du Briançonnais est concomitant de la construction du Prorel en 1989. Après la construction du télécabine et 2 années sans neige, l'endettement record de la ville conduit la chambre régionale des Comptes de Marseille à soumettre la commune à un plan de redressement drastique. La situation de la commune de Briançon, début 1992, présente alors un fort déséquilibre budgétaire (502 MF) et des dettes dont les échéances de remboursement ne peuvent être assurées. Suite à ce constat, la cour des comptes propose un plan de redressement divisé en deux phases qui vise à un réaménagement de la dette sur 25 ans ainsi qu'un gel du budget communal sur 10 ans (84,4MF de dépenses de fonctionnement, 20MF d'investissement). La ville adopte ce plan le 22/12/92 et signe un protocole d'accord de remboursement de la dette le 26/01/93. La question de l'endettement de Briançon va alors connaître plusieurs rebondissements.

Durant une première phase (1992-1997), les dépenses de fonctionnements et d'investissements sont globalement respectées, la commune dégage des excédents de gestion (destinés au remboursement de la dette) malgré la baisse des subventions promises par l'Etat (sur 5 ans les 50MF sont ramenés à 39MF). Pourtant le conseil municipal vote à l'unanimité une baisse de la fiscalité des 4 impôts locaux d'environ 6% (il faut noter que la fiscalité de Briançon est supérieure de 8% à la moyenne nationale et de 11% à celle des Hautes Alpes pour la TP). De plus, face aux difficultés de gestion du Prorel, la commune reprend les actifs et passifs (42MF de dettes) de la SEDHA mise en liquidation. Ces décisions ont pour conséquence directe une première réévaluation du protocole bancaire en 1996 ainsi qu'une dette refinancée à 579MF (dont 35MF par simple effet de capitalisation de différé d'intérêt). Néanmoins, suite à un exercice comptable prometteur (14MF d'excédent en 1997), la cour des comptes décide de la levée du plan de redressement le 3 juillet 1997, tout en recommandant d'en suivre les lignes directrices pour les années à venir.

Durant une deuxième phase (1997-2002), la ville connaît une dégradation de ses finances. En 1999, la cour des comptes constate les signes avant-coureurs d'une nouvelle dégradation. Le conseil municipal vient de voter une nouvelle baisse progressive de 14% de la fiscalité pour la période 1998-2001, la vente de certains actifs prend du retard (casino, immeuble de la Schappe) et la commune relance certains investissements coûteux (voirie, centre aquatique, parc des sports, patinoire...). Cette dégradation sera confirmée fin 2000 dans le budget. La cour des comptes constate omissions et irrégularités dans le budget 2001 ainsi qu'un recours systématique à une dérogation que constitue l'ordonnance d'un ordre de priorité au comptable public. Enfin, l'épargne brute cumulée pour ces 3 années est inférieure d'environ 60% à ce qui était fixé (54MF contre 152MF). **Ces facteurs cumulés conduisent à une réévaluation du protocole bancaire en 2002 : après 10 ans, la dette est encore de 500MF.**

Depuis 2002, la commune semble connaître une aggravation de ses problèmes financiers, comme l'indique un rapport de la Cour des Comptes (2003). Ce rapport fait suite au premier rapport relatant la précarité financière de la commune et s'attache à analyser le budget et la situation communale sur la période 2000-2006. Puis il constate : la stabilité de la gestion du personnel ; les lacunes dans le domaine des commandes publiques ; les DSP ainsi que l'activité hockey. Soulignant des faiblesses dans les procédures réglementaires et la possibilité de nouveaux contentieux, la chambre régionale des comptes reconnaît une nouvelle fois la fragilité de la situation financière de Briançon. **La ville doit faire face à des investissements qu'elle ne peut financer sur fonds propres**, d'où un budget à l'équilibre précaire,

d'approvisionnement en eau à la SAUR (1990, Mr De Caumont) suite à l'action de l'ASA, recours concernant de nombreux permis de construire, recours de Mr Fromm (PS) concernant le plan de redressement municipal de 2002, recours de Mr Fromm (PS) concernant une subvention à la SEM des Diables Rouges jugée excessive, recours sur l'offre de marché public relative au Casino Lucien Barrière de Briançon par Mme Daerden et Mme Guérin (PS) encore en cours, plainte déposée en 2005 par le Conseil Général pour détournement de fonds publics (frais quotidiens excessifs en tant que Président du CG).

l'excédent brut de fonctionnement servant à rembourser la dette, la capacité d'investissements diminue drastiquement. Le rapport reconnaît le rééchelonnement des emprunts en 2002 mais dresse le constat d'une **lourde aggravation de la dette entre 2002 et 2003** (+12,5M€ en 1 an par simple capitalisation d'indemnités de négociation et des intérêts dus), la dette passant de 71M€ à 83,5M€. La capacité de désendettement de la commune est de 42 ans contre 4,5 années en moyenne nationale.

En 2005, l'examen de la situation financière de la commune se réalise donc simultanément avec les discussions sur le passage à la TPU pour la CCB. Bien négocié, ce passage en TPU n'impacte pas la ville de Briançon mais la situation reste fragile. La capacité d'autofinancement de la ville (excédent brut de fonctionnement) est quasi nulle pour cette période et en baisse de 25% entre 2005 et 2006. La fiscalité directe représente en 2000 près de 35% des ressources totales de la commune et ce taux reste stable après 2004. Ceci s'explique d'une part par l'attribution de compensation ainsi qu'une **hausse de la fiscalité directe sur la période** (+16% pour les 4 impôts locaux en 2002, +5% pour le foncier en 2005) et un **élargissement de la base** (+22% en 6 ans), la fiscalité étant toujours plus haute que la moyenne départementale et nationale. **Enfin la DGF est de 433 euros/habitant, ce qui est le double de la moyenne pour les communes de même strate.**

Avec la construction du télécabine du Prorel, Briançon avait souhaité un outil de développement touristique hivernal ambitieux (« la ville et le ski », « le ski dans la ville ») à une période où la commune connaissait une croissance économique et démographique forte. La réalité fut toute autre et le Prorel aura coûté très cher : quelques dizaines de millions d'euros, le poste de Maire de Robert de Caumont et l'abandon d'autres projets de soutien à l'économie touristique. Vingt ans après, la municipalité est toujours sous le coup d'un plan qui contrôle investissements et fonctionnements malgré une hausse de la fiscalité.

Encadré 10 : quelques illustrations des problèmes financiers de Briançon

Le parc des sports, déficitaire, a fait l'objet d'une mise en « régie intéressée » par rémunération forfaitaire (risque limité pour l'exploitant) et oblige la mairie à puiser dans les deniers publics, notamment pour la rénovation de l'ensemble.

Le hockey sur glace : historiquement, le hockey pro et amateur sont unis dans une même structure déficitaire et fait l'objet de subventions communales à hauteur de 1MF/an (le haut niveau obérant à lui seul 70% du budget de la structure). Le 20 janvier 2000, la mairie décide de créer une SEM pour l'équipe pro, la SEM des diables rouges qui connaît de grosses difficultés financières à son tour et fait l'objet du renflouage régulier de l'actionnaire majoritaire (1MF pour la commune), à laquelle s'ajoute la subvention de 0,7MF pour la structure amateur.

L'activité ski avec la délégation à la SEM Serre Chevalier du domaine du Prorel, dont les déficits d'exploitation restent en partie à la charge des finances publiques puisque l'actionnaire majoritaire de la SEM est la collectivité (recapitalisation en 2001 à hauteur de 5,2MF).

L'eau et l'assainissement : en 1993, la municipalité envisage de rompre le contrat d'affermage qui l'unit à la SAUR (finalement résilié en 1995 suite à une décision du tribunal administratif de Marseille) et réfléchit à une alternative (régie ou SEM), mais renonce d'abord face aux difficultés de montage de telles structures. En 1997, la SEM est finalement montée, mais hésite à passer contrat avec l'ancien fermier (peur des accusations de favoritisme). Entre temps, la SAUR intente une action en justice qui coûte 25MF à la ville (récemment renégociée à 4,5 M€ par l'équipe Bayrou).

Encadré 11 : le rapport de la CRC (2007) sur Briançon

Le rapport souligne une légère hausse des dépenses de fonctionnement (+14%), la forte part des subventions communales dans le budget de la ville (11% des dépenses). Du point de vue des investissements et de leurs financements, la ville n'engage d'investissement que dans la mesure où ceux-ci sont financés à 50% par des subventions externes. Le financement de certains projets a peut être été assuré par la vente d'actifs communaux : la ville a notamment cédé les droits qu'elle détenait dans la SEM Serre Chevalier Ski développement et vendu divers immeubles.

Les comptes annexes du service des eaux et assainissement : suite à la résiliation du contrat de fermage de la SAUR et la création de la RBEA en 2000, la commune a intégré les résultats déficitaires de la régie dans le budget communal de 2005, avant le transfert de la compétence vers la communauté, manœuvre jugée irrégulière par la chambre des comptes.

Les provisions pour contentieux : la Chambre insiste sur la nécessité de constituer des provisions pour les contentieux prévisibles ou engagés (casino et SAUR).

La gestion du personnel est une réussite (stabilité de la masse salariale brute pour la période observée).

La commande publique : La cour souligne qu'il n'existe aucun service dédié aux marchés publics, ce qui explique certaines irrégularités observées sur plusieurs marchés achevés.

Les délégations de services publics : observée sous le strict angle des comptes rendus des délégataires, elles concernent le transport urbain, le stationnement, le centre aquatique et le cinéma le Vauban. Là encore, la chambre souligne de nombreuses irrégularités dans chaque DSP lors des périodes de renouvellement des appels d'offre.

Le Hockey sur glace : la commune finance pour plus de la moitié la SEM des diables rouges mais le conseil municipal ne bénéficie pas des rapports d'activité de ces représentants au sein de la SEM pour la prise de décision sur le financement.

La situation financière de la ville-centre de la CCB polarise donc tous les débats intercommunaux depuis plus de 20 ans. Les rapports successifs de la CRC PACA réaffichent régulièrement ce handicap politique qui polarise très largement les débats intercommunaux. Pour les élus Briançonnais, Alain Bayrou en tête, l'intercommunalité apparaît comme un moyen de partager les services et les équipements les plus coûteux, assumés par la seule ville centre. Pour les autres élus au contraire, la gestion financière de la commune et les coûts de ses services publics apparaissent trop onéreux, et la ville centre paye les conséquences d'un investissement trop ambitieux. Plus encore, toute volonté Briançonnaise de développer de nouvelles compétences intercommunales devient immédiatement suspecte, apparaissant comme un moyen de désendetter la ville centre. Cette méfiance de principe consolide un front anti-Briançon qui dépasse clairement les clivages politiques, et permet à la CCB d'afficher des finances saines, équilibrées, un endettement modeste, alors que sa principale adhérente est chroniquement au bord de la faillite.

Nous pouvons revenir, en conclusion, sur l'examen de ces dossiers emblématiques du domaine touristique que sont la construction du Prorel et ses nombreux avatars, la construction du TGM, la politique de développement de Montgenèvre. Ils illustrent quelques tendances convergentes qui tendent à éloigner les enjeux intercommunaux de la CCB en les maintenant au niveau communal. **La principale tendance, c'est celle qui consiste à appréhender ces infrastructures sous un angle strictement financier**, en évaluant leur intérêt à l'aune de leurs coûts et bénéfices pour chaque commune. Cette conception place les négociations sous des auspices particulièrement défavorables à la CCB, et privilégie au contraire le choix de solutions institutionnelles de plus petite taille, voire municipales, comme à Montgenèvre. Les conséquences financières du Prorel pour la ville de Briançon ne peuvent d'ailleurs que renforcer les élus dans la nécessité d'appréhender financièrement (et contrôler) un tel équipement. La seconde tendance tient aux conséquences politiques de ces choix pour les élus eux-mêmes : **du fait des oppositions qu'ils déclenchent dans la population, du fait de leur médiatisation, du fait des sanctions immédiates qu'ils peuvent déclencher lors des élections, du fait des questions de sécurité des personnes qu'ils soulèvent, ces projets sont particulièrement « chargés » sur le plan politique, ce qui conduit là encore les maires à vouloir les maîtriser en intégralité.** Cette « charge politique » et les conflits qui lui sont liés sont entretenus par la permanence très forte du personnel politique sur la période. Ces deux

raisons, financières et politiques, ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre, mais elles peuvent conjoncturellement se rejoindre, à l'instar des remous politiques provoqués au sein de la majorité de Briançon par le coût du Prorel qui aboutissent au départ du maire et aux divisions durables au sein de la gauche.

En guise d'épilogue : une bifurcation en 2009 ?

Après 14 ans d'existence, la Communauté de Commune du Briançonnais (CCB) a peut-être vécu, dans l'été 2009, un nouveau tournant politique. La démission en juillet de son président de son poste de Maire de Briançon a donc rebattu les cartes politiques. L'élection, en septembre, de M. Fromm (PS) comme Maire de Briançon et de M. Fardella (Maire PS de la Salle les Alpes) à la présidence de la CCB ouvre une ère nouvelle. Certes, la démission de M. Bayrou est due à d'autres raisons que celles qui concernent la gestion de la CCB ; cependant, cela apparaît d'ores et déjà comme la fin d'une période. Ce renouvellement politique produit les conditions d'une inflexion dans la voie tracée par les précédentes équipes.

Celles-ci avaient fait de l'intercommunalité un outil au service d'une gestion plus rationnelle des investissements publics communs obligatoires dans le Briançonnais (assainissement, ordures ménagères, grands équipements d'intérêt communautaire). Mais la CCB restait globalement orpheline d'un « projet politique clair et partagé » entre les 11 équipes municipales et auprès de ses 20 000 citoyens. La coopération intercommunale prônée était celle, en apparence, du plus petit dénominateur commun et, au fond, celle d'une réelle prudence financière étant donné la situation délicate de la ville centre, et une liberté aux initiatives privées pour s'impliquer plus fortement.

Alain Fardella devient Président de la CCB en octobre 2009. Maire PS de Villeneuve la Salle (alors que Gérard Fromm, nouveau Maire DVG de Briançon n'est pas encarté), il était déjà candidat contre Bayrou à la présidence de la CCB en 2008. Mais à la différence de 2008, il obtient en 2009 une confortable avance, avec 27 voix sur 37 délégués intercommunaux en s'appuyant sur le soutien des nouveaux élus de gauche de la ville centre.

Tableau 6 : composition de l'exécutif de la CCB suite aux renouvellement de 2009

Pdt	M. Alain FARDELLA	DVG	La Salle les Alpes	3
1er VP	M. Gérard FROMM	PS	Briançon	11
2ème	M. Guy HERMITTE	UMP	Montgenèvre	2
3ème	Mme Laurence FINE	PS	Villar St Pancrasse	3
4ème	M. Pierre LEROY	Verts	Puy St André	2
5ème	M. Xavier CRET	DVD	Villar d'Arène	2
6ème	M. Georges POUCHOT ROUGE BLANC	DVG	Névache	2
7ème	M. Thierry DUCURTIL		Cervièrès	2
8ème	M. Jean-Pierre SEVREZ	DVG	La Grave	2
9ème	M. Henry RAOUX		St Chaffrey	3
10ème	M. René SIESTRUNCK	DVG	Val des Prés	2
11ème	M. Pierre BOUVIER	DVD	Monétier les Bains	3

Dans quelle mesure cette nouvelle donne politique est-elle à même de promouvoir un renforcement de la CCB en matière touristique ? Plusieurs dossiers pourraient évoluer dans ce sens. Le téléphérique de la Grave, du fait du retrait probable du concessionnaire, ouvrent la porte à un acteur moins « partial » et « garant d'un intérêt général supérieur ». Le nouveau tandem de gauche Briançon – CCB fournit aussi une fenêtre d'opportunité politique pour engager des renégociations pour transférer la compétence du SIVU du Prorel à la CCB.

Mais les freins à cette dynamique sont encore nombreux. D'une part, la nouvelle donne politique n'entame pas les velléités de développement du maire de Montgenèvre qui fait la preuve de sa capacité à se passer de la CCB pour mener ses propres politiques touristiques, notamment en les finançant sur ses ressources propres. D'autre part, le nouveau président ne semble pas le mieux disposé à bouleverser la répartition municipale des compétences touristiques. Ancien premier adjoint de Patrick Ollier (UMP) élu maire à sa suite en 2001, il ne semble pas le mieux placé pour politiser les relations à la CCB. Il est aussi l'héritier de plusieurs conflits antérieurs sur les équipements touristiques, notamment lors des renégociations des DSP à la CDA, où il avait fait montre d'une conception largement municipaliste. Pour finir, sa position de maire

d'une petite commune le rend fortement dépendant des autres communes, et notamment de Briançon. Autant de facteurs qui ne présagent pas de changements politiques radicaux au sein de la CCB. Dans ces conditions, quelles perspectives pour la solidarité intercommunale ?

Éléments de prospective : de la ressource touristique à la ressource territoriale intercommunale

Le Briançonnais ne va pas si mal. Son développement est assuré par la manne d'un tourisme de cueillette et par un partage assez consensuel des plus-values tirées de cette croissance faible mais régulière de l'activité touristique. Le Briançonnais n'exprime pas le besoin d'une intercommunalité forte même si la CCB s'est installée durablement dans le paysage institutionnel local. Les équilibres sont préservés. Et l'intercommunalité est seulement chargée de les préserver. Le cas Briançonnais est alors intéressant pour qualifier le fait intercommunal et invalider l'hypothèse selon laquelle il serait finalement plus facile d'y partager la richesse que la pauvreté.

En s'appuyant sur de nombreux travaux récents (à la suite de Gumuchian et Pecqueur, 2006), nous savons que la ressource territoriale devient un des principaux moteurs du développement territorial lorsqu'elle est activée par un ensemble de 5 processus (qui se combinent et se complètent). La ressource territoriale n'est pas seulement la ressource qui serait située quelque part (et donc toujours de près ou de loin dans « du » territoire), elle n'est donc pas synonyme de ressource locale. La ressource territoriale serait à la fois une ressource qui territorialise et un territoire qui se construit en tant que ressource. Ce qui réclame à la fois de « la » gouvernance et des politiques publiques dédiées. Pour qualifier une ressource de territoriale, cinq processus sont attendus, de manière cumulée et/ou successive :

- une certaine ingénierie de la **coordination** collective ;
- une **appropriation** commune et une mise en commun d'idées, d'objets, de produits, de savoir-faire, ... ;
- un **apprentissage** cumulatif et donc un processus cognitif dans lequel les acteurs apprennent ensemble à entreprendre et résoudre des problèmes ;
- une **spécification** progressive pour sortir les ressources génériques existantes de leur état et pour identifier des objets, des services ou des savoir-faire au territoire de manière concrète, tangible, attestée, voire certifiée ;
- de la **territorialisation** instituée, soit un processus de stabilisation et de légitimation dans des formes territoriales existantes (ou émergentes mais se comportant « comme des territoires ») et nécessitant donc de s'inscrire dans des cadres, logiques et dynamiques qui sont ceux des territoires.

Dans le cas Briançonnais, aucun de ces processus n'est activé pleinement à l'échelle du territoire intercommunal. Mais il faut également constater que pour chacun d'eux, un embryon d'activation est repérable qui laisse envisager quelques perspectives nouvelles.

En termes de coordination collective, le rôle joué par l'**ingénierie** de la CCB pour prendre pleinement possession de la question touristique est encore très faible. Personne dans l'organigramme technique n'est nommé en charge du tourisme et aucune des vice-présidences ne comporte cet intitulé. En termes d'appropriation commune, les évolutions dans **les échanges inter-vallées** pour vérifier comment le Briançonnais passe de la compétition interne à la « coopération » tournée vers les autres grandes stations indiquent que l'argument est présent, les acteurs conscients de cette nécessité mais les pratiques restent largement tournées vers la préservation des acquis et la compétition implicite. Concernant l'apprentissage cumulatif, les initiatives de regroupement et de coopérations inter-acteurs qui permettent **d'apprendre des erreurs passées** et des réussites des concurrents sont encore très balbutiantes et comme l'indique l'histoire du Prorel, la méfiance l'emporte sur la confiance. Les **efforts de spécification** que le tourisme cherche à générer suivent quant à eux une progression « marketing ». Chaque station vise un segment particulier de la clientèle (La Grave, les free riders ; Serre-Che, les riches européens ; Montgenèvre, les familles ; Névaiche, les « amoureux de la nature »). Mais le Briançonnais ne semble pas envisager à s'identifier, en tant que tel, à un territoire touristique particulier. En termes de territorialisation instituée, comme nous l'avons déjà vu dans les pages qui précèdent, les conditions dans lesquelles la CCB peut concevoir ses outils pour territorialiser et pour s'installer comme institution incontournable ne sont pas réunies. Les **modalités de la territorialisation** que la CCB porte ne peuvent

donc qu'être très progressives et « latérales ». Ceci nous permet, pour finir, de dégager trois perspectives ouvertes.

En premier lieu, l'action touristique, lorsqu'elle est déterminante à l'échelon communal, fait chanceler l'institution intercommunale. Ne parvenant pas à œuvrer en matière touristique, **la CCB apparaît contrainte par des ensembles de « coups partis » d'initiatives communales**, bi ou tri communales. La réflexion sur le devenir de l'activité touristique, sur les orientations à prendre, sur les décisions à anticiper, n'a pas lieu au sein de la CCB, ni aux échelles territoriales plus englobantes (Pays du Grand Briançonnais notamment) mais station par station.

En second lieu, la réalité des logiques de développement territorial dans le Briançonnais s'impose sur la fiction politique de la construction intercommunale. Les projets sont structurants lorsque les enveloppes financières sont élevées et lorsque la visibilité « externe » est avérée. Les acteurs touristiques tendent à se replier sur leurs structures professionnelles, sur les périmètres communaux et sur les alliances ultra-locales. L'intercommunalité apparaît ainsi « surveillée » : **la CCB est attendue pour gérer les décisions à impact faible** et les conséquences des décisions plus lourdes (comme celle des changements de gamme souhaitée par les deux gros opérateurs des deux stations), mais sans que soit attendu une action pionnière de la part de la CCB.

Dernière perspective enfin, les équilibres politiques apparaissent trop fragiles pour envisager de se servir de l'intercommunalité pour partager la richesse. La **quadruple opposition** entre des postures politiques différentes empêche toute forme pérenne de leadership politique au sein de la CCB et un jeu d'alliances évolue en permanence entre ville centre et petites communes, entre communes riches et communes pauvres, entre élus DVG et DVD, entre élus entrepreneurs et élus gestionnaires. La nouvelle majorité peine donc à imposer un projet dont le futur SCoT pourrait être la première manifestation. Cependant, elle a déjà changé de nombreuses habitudes et méthodes de travail et abouti, en un an, à une pacification des relations politiques internes.

Quelles sont les conditions qui rendraient possibles un partage des richesses et de la pauvreté ? Cette question nous conduit à en souligner quelques unes.

Cela apparaît clairement, il n'existe pas d'accord politique pour mutualiser les dettes de la ville centre. Ce point de vue largement partagé focalise l'attention des acteurs locaux, obsédés par des transferts Briançonnais coûteux. La CCB doit évoluer en recherchant d'autres marges de manœuvre financières. A ce titre, il faut souligner que **le conseil général s'impose finalement comme un des principaux acteurs politiques du Briançonnais**. Une lecture politique du changement doit donc examiner les connections politiques avec cette institution, en évaluant le poids des conseillers généraux dans la CCB, dès que ces luttes politiques Briançonnaises pèsent d'un poids évident dans les changements de majorité départementale depuis 10 ans. Le temps de la stabilité politique suffisante pour inventer une intercommunalité intégrée et solidaire ... n'est pas encore venu.

Les **relations très imbriquées entre activités privées et action publique** apparaissent également importantes. Notre hypothèse générale indiquait que « 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 dépend d'un certain nombre de facteurs, de propriétés de ces politiques ». Comme nous l'avons vu avec Briançon, La Grave ou Montgenèvre, les « aventures touristiques » continuent à être pensées depuis la position communale. D'abord et avant tout parce que les initiatives sont presque toujours individuelles, que ce soit dans le cadre d'activités privées, de stratégies de holding ou même animées par une conception entrepreneuriale du rôle d' élu local. S'ouvre ici une piste de sociologie politique pour laquelle des enquêtes complémentaires seraient utiles.

Une autre piste concerne les **attitudes assurancielles liées aux menaces que font peser les aléas climatiques et/ou les risques financiers**. Le spectre du manque de neige s'étant éloigné un temps, les acteurs se focalisent plutôt sur les enjeux financiers. Elles justifieraient, pour les plus enthousiastes des promoteurs de l'intercommunalité, de réfléchir à la façon dont la CCB pourrait remplir certaines fonctions assurancielles. La Maison des Saisonniers a bien été conçu dans cet état d'esprit. Mais l'orientation prise aujourd'hui se tourne vers l'action sociale et culturelle... pour autant qu'elle demeure en dehors des saisons touristiques !

Pour finir, **on peut se demander si le SCOT figure un bon outil pour parvenir à faire bouger les lignes de force.** Avant l'été 2010, nous aurions été tenté de répondre un oui franc et massif, mais aujourd'hui, rien n'est moins sûr... Entre la relance du chantier par l'ancien Président et sa reprise volontariste par son remplaçant, la plupart des élus locaux ont eu le temps de mesurer les contraintes potentielles d'un tel document pour les communes. L'argument d'efficacité permet au SCOT de poursuivre l'étape des études, mais il est apparu urgent de ne pas se presser. La CCB pourra toujours, le moment venu, servir de ressource politique aux communes pour en neutraliser les effets.

QUATRIEME PARTIE. LES ENJEUX FINANCIERS DANS TROIS COMMUNAUTES URBAINES

Cette partie sur la dimension financière constitue une entrée transversale, commune aux trois communautés urbaines étudiées. Elle se compose de 4 chapitres relativement autonomes mais complémentaires, suivant une progression. Dans un premier temps (chapitre 1) nous reviendrons dans le détail sur la mise en place des dispositions financières de la loi Chevènement, dans une perspective plutôt évaluative, afin de soumettre à l'examen l'idée d'un partage solidaire des ressources financières. Nous prolongerons ensuite cet examen en étudiant d'autres dispositifs (chapitre 2), moins médiatisés mais qui présentent pour les élus et pour l'analyse un intérêt évident puisqu'ils illustrent des processus de rationalisation financière qui échappent en partie aux « égoïsmes » municipaux. Nous proposons dans les deux autres chapitres quelques pistes d'analyse pour expliquer ce mouvement d'intégration financière, sur un domaine pourtant éminemment sensible aux yeux des maires. La première explication (chapitre 3) vise plus spécifiquement les limites concrètes et matérielles à l'exercice collégial et municipaliste du pouvoir. La seconde (chapitre 4), en réfléchissant aux processus de socialisation politique des élus, souligne ses effets sur les ajustements et les convergences de vues entre des élus d'origines différentes. Nous nous appuyerons sur ces trois chapitres sur une étude comparant les cas des trois communautés urbaines dont les principales caractéristiques (notamment financières) sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : tableau synthétique comparé NM, MPM, LMCU

	Lille Métropole Communauté Urbaine (RA 2009)	Nantes Métropole (RA 2009)	Marseille Provence Métropole (RA 2009)	Valeurs pour les 16 CU (2009)
Année de création	1968	2001	2000	/
Nombre de communes	85	24	18	409
Population (dont ville centre)	1 091 438 (212 597)	580 000 (270 251)	1 023 972 (839 043)	7,6 M
Superficie (hectares)	61 200	52 336	60 475	
Conseillers communautaires	170	113	157	
Vice-présidents	32	33	28	
Effectifs permanents	2320	2610	3849	
Budget (M€)	1 485	916	1 107	9,6 Md
AC (1) (M€)	216	83	218	1 302
DSC (2) (M€)	24	28	12	194
Reversements aux communes (1+2)	240	111	230	1 496
Reversements / recettes de fonctionnement	20,4%	21,4%	27,4%	17,6%
Reversements / dépenses de fonctionnement	26,6%	26,8%	29,1%	22,7%
Reversements / recettes de TP (taux de TP)	57,4% (23,21%)	48,9% (21,64%)	74,9% (23,92%)	36,4%
Reversements / population (€/hab)	7,8	191,4	224,8	192,2

Chapitre 1. Retour sur l'application des dispositions financières de la loi Chevènement.

Les dispositions financières instaurées par la loi de 1999 concernent pour l'essentiel deux types de dotation : l'attribution de compensation (AC), une dotation visant à compenser le transfert de la ressource de TP et des compétences communales à l'échelle communautaire ; la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), par ailleurs, devait permettre de distribuer une part de la richesse communautaire entre les différentes communes membres, en fonction de critères. Sous des dehors très formalisés, parfois techniques, ces dispositifs laissaient en réalité une grande marge d'appréciation aux élus pour les appliquer localement. Les modes de calcul de l'AC, les enveloppes et critères de DSC, leurs évolutions respectives devaient être définis localement. Les élus ont ainsi pu investir l'imprécision des règles. Citons par exemple : la quote-part des frais généraux devant être pris en compte dans le transfert de compétences sectorielles, l'état prospectif de l'immobilier ou des matériels avant transfert, susceptibles d'affecter les dépenses futures. Parfois même, les élus ont pris une grande liberté pour s'affranchir des règles, par exemple pour le transfert (de plein droit) des actifs immobiliers ou des contrats attachés aux compétences. La mise en œuvre de la loi augurait donc de conséquences financières très variables d'un EPCI à un autre, au gré des accords politiques et des contextes financiers propres à chacune des institutions. Et de fait, les trois institutions qui nous intéressent offrent des caractéristiques financières très contrastées.

Tableau 8 : la richesse économique dans les trois CU

	Montants de TP (en M€)			Montants de TP (en €/hab.)		
	2002	2006	%	2002	2006	%
LMCU	1578	1601	+ 1,44%	1425	1443	+ 1,26%
MPM	1032	1084	+ 5,06%	1041	1093	+ 5,00%
NM	820	929	+ 13,25%	1443	1631	+ 13,03%

Pour ne considérer que la richesse économique, principale cible de la réforme de 1999, de grandes différences apparaissent d'une communauté à une autre tant sur les montants de TP, que sur les bases et leurs évolutions (cf. tableau ci-dessous). La communauté urbaine de Nantes apparaît comme une communauté très riche, aux bases dynamiques. A l'opposé, la communauté urbaine de Lille dispose d'une richesse économique plus forte en valeur absolue (du fait de sa taille beaucoup plus grande) mais beaucoup plus faible rapportée à sa population, et qui évolue très lentement. Elle a même diminué certaines années. La communauté urbaine de Marseille figure, avec ces mêmes indicateurs, une situation intermédiaire, même s'il faut souligner que, rapportés à l'année, les progressions des recettes de TP restent très faibles (1,25%). Encore cette grande diversité devrait-elle considérer, pour être plus précis, les grandes variations existant entre communes à l'intérieur de chaque communauté. Un tel examen ferait apparaître lui aussi des configurations très contrastées, notamment dans les rapports entre ville centre et communes périphériques. Et pourtant...

Et pourtant, malgré ces grands écarts de richesses, malgré des variations notables quant à la taille démographique, le budget, le parti politique majoritaire, les rapports de population entre ville centre et communes périphériques, le nombre de communes membres, malgré toutes ces variations, les reversements aux communes s'opèrent dans des proportions relativement comparables, au regard des budgets de fonctionnement : elles représentent 20,4% à 27,4% des recettes de fonctionnement, de 26,6% à 29,1% des dépenses de fonctionnement. C'est ce que montre le tableau de synthèse ci-dessus. Comment expliquer ce contraste entre des variations importantes des principaux indicateurs socio-économiques des CU et la très faible variation des retours aux communes dans les budgets de fonctionnement ? Sans prétendre fournir ici une réponse exclusive à cette question, nous avons choisi de suivre ici la piste sociopolitique. Plus précisément, nous allons nous intéresser aux négociations entre les principaux acteurs politiques et administratifs qui ont accompagné la mise en place des dispositifs financiers de la loi

Chevènement. Ces négociations font apparaître plusieurs tendances très convergentes, notamment dans les nécessaires retours aux communes. Cette analyse fera l'objet du chapitre 1.

Marseille Provence Métropole

De façon récurrente dans les discours et commentaires sur les enjeux financiers, la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole est présentée comme une institution qui souffrirait de deux « tares congénitales » qui expliqueraient principalement sa situation financière particulièrement délicate. La première est celle du périmètre, au sens où la communauté aurait été construite sur un périmètre « impertinent », du fait des négociations menées à l'époque avec le préfet, qui autorisa certaines communes riches à ne pas intégrer le périmètre communautaire¹. La communauté apparaît finalement comme un groupe hétéroclite, composée d'une ville centre écrasante (elle représente 80% de la population) associée à quelques petites communes. Le deuxième argument, lié au premier d'ailleurs, est que la métropole se caractérise par un niveau de pauvreté particulièrement fort de la ville centre, pour autant qu'on examine les indicateurs sociaux (nombres de RMIstes, part des ménages non imposables, etc.). Ces deux arguments, celui du périmètre et celui de la pauvreté, reviennent de façon lancinante dans les propos des interlocuteurs, pour expliquer ici ses dysfonctionnements ou son état financier, là pour justifier les usages détournés de la règle, là encore pour expliquer les stratégies prédatrices de la ville centre ou les replis de certaines petites communes. Revenons sur ces différentes dimensions².

L'attribution de compensation et les transferts de charge

L'évaluation des transferts de charges a été établie à partir des déclarations des communes réalisées en 2000 et 2001, avec l'aide d'une société de conseil (Ressources Consultants Finances). La commission locale d'évaluation des transferts de charge, créée tardivement, en novembre 2001, ne s'est réunie qu'une seule et unique fois³, se contentant de valider les évaluations qui lui étaient présentées. Ses travaux n'ont pas fait l'objet de débats ou de contestations, et laissé peu de traces écrites. En l'absence de méthode commune, les municipalités ont usé d'une grande liberté d'interprétation dans les modes d'évaluation et de calcul de leurs charges transférées. Les éléments de trésorerie de certains budgets annexes sont pris en compte dans certains cas, absents ailleurs. Aucune part de service fonctionnel, servant les compétences transférées, n'a été réellement prise en compte. Au contraire, la plupart des communes ont retenu un pourcentage de frais généraux liés à l'occupation de locaux par les services, sur des bases là aussi différentes (pourcentage d'occupation, nombre de personnes transférées). De même, la liste des frais pris en compte n'a pu être établie, les communes prenant pour certaines toutes les charges (assurances, loyers, fluides, etc.), d'autres ne choisissant que certaines d'entre elles. Enfin, les déclarations des biens mobiliers transférés ne se sont appuyées sur aucun état précis. La CRCT (2005) constate même que pour 8 communes (dont Marseille) les charges de fonctionnement hors personnel déclarées en 2000 sont inférieures aux charges de 1999.

Cette tendance à sous-estimer les charges transférées prend des proportions particulières dans le cas de la ville de Marseille, qui a été la cible privilégiée des critiques de la CRCT, laissant dans l'ombre les pratiques similaires des autres communes. En termes de personnels par exemple, la ville a transféré 2307 agents sur 2973 agents transférables (2595 équivalents temps plein)⁴, déclaré un solde de charges de fonctionnement négatif (-5,199 M€), avec des différences substantielles (environ 10 M€) entre les charges

¹ Par exemple la commune des Pennes Mirabeau, très riche en taxe professionnelle.

² Les données chiffrées utilisées reprennent pour partie les termes d'un audit réalisé à MPM en 2008 (*Communauté urbaine Marseille Provence Métropole. Audit financier et de gestion. Rapport rétrospectif*, ORFIS – Energies Locales – CMS Bureau Francis Lefebvre, 19 janvier 2008). Cet audit souligne le manque de disponibilité des données, à plusieurs reprises, et tout particulièrement dans son analyse des charges transférées. Elles s'appuient également les rapports d'observation de la CRCT de 2005 (*Rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole*, CRCT PACA, 19 septembre 2005 et novembre 2007).

³ A l'exception de deux réévaluations marginales, fin 2002 et fin 2003, concernant le transport scolaire des communes d'Allauch et Cassis.

⁴ Alors que les 17 autres communes ont transféré à la CUMPM 326 agents, soit 12,38% des personnels transférés.

transférées et les versements de MPM⁵, une tendance à comprimer les prestations de service juste avant les transferts, une minimisation des charges d'investissement, un transfert qui exclut les contrats d'emprunt, qui permet à certaines communes de les renégocier sans affecter les reversements. Il faut y ajouter les retards pris dans les transferts de patrimoine, l'absence de relevé précis des immeubles transférés autre qu'une liste récapitulative. Le siège de la RTM est ainsi resté dans le patrimoine de la ville de Marseille, de même que le siège de MPM, le Palais du Pharo, exemple hautement symbolique.

Encadré 12 : les conclusions de l'audit relatives aux charges transférées

L'absence de détermination précise de l'intérêt communautaire des compétences transférées

Elle n'est pas sans poser problème pour l'exercice de certaines compétences. Dans le cas du traitement des eaux pluviales de Marseille par exemple, le service devrait être exercé par MPM du fait que le réseau marseillais est unitaire. Il n'a toutefois pas été transféré avec l'assainissement ce qui oblige la ville à rémunérer MPM pour le concours qu'apporte son (nouveau) service d'assainissement. Mais la convention conclue entre la Communauté urbaine et la Ville de Marseille prévoit un partage qui fait peser sur MPM 70% des dépenses, soit une proportion très surprenante eu égard au partage de compétences intervenues. Il en va de même de la propreté des plages, assurée par les services de MPM pour la ville, sans contrepartie financière.

L'absence de prise en charge des conséquences économiques des transferts

Sans que cela ne déroge à la loi, l'audit note que les transferts n'ont pas tenu compte des personnels fonctionnels, indirectement nécessaires, dans leurs transferts. Ils n'ont pas non plus tenu compte (selon l'audit) des investissements déjà engagés qui endettent l'EPCI. A moins que ce ne soit le contraire. Ceci explique l'embauche massive de personnels dans les services transversaux, ou encore les engagements lourds comme ceux de l'Axe nord littoral, les dépenses futures du tunnel Prado Carénage.

L'incohérence du transfert de la dette des communes

Si la dette a été transférée à l'EPCI avec les compétences correspondantes, il n'en va pas de même des contrats liés, en particulier des prêts. Ceci signifie que les communes sont restées titulaires des prêts, pouvant renégocier à la baisse les taux d'intérêts, et les annuités correspondantes, sans conséquences sur les remboursements de MPM.

Les ratios par habitant des transferts font peser un doute sérieux sur les montants retenus.

Les ratios par habitant varient considérablement d'une commune à l'autre, de 320 euros à 31 euros, avec une moyenne de 150 euros. En effet, si pour certaines le ratio par habitant s'élève à 320 euros environ, pour d'autres au contraire, le ratio s'établit à 31 euros, la moyenne s'élevant aux alentours de 150 euros. Ce ratio s'établirait, pour la Ville de Marseille, à 147 euros environ par habitant, ce que l'audit considère surprenant du fait que la ville centre supporte d'importantes charges. La CRC s'est d'ailleurs montrée fortement critique sur le cas marseillais.

De manière générale, le rapport d'évaluation des charges transférées a été approuvé par certaines communes pour les seules données les concernant, preuve de la très grande étanchéité des réflexions communales. Le calcul des transferts de charge peut donc s'apparenter à une prédation généralisée des ressources communautaires par les communes, Marseille jouant un rôle singulier (du fait de son poids démographique et financier) mais non exclusif. Ce que reconnaissent plusieurs élus, y compris à Marseille, non sans une certaine dose de cynisme parfois :

« Les communes ont triché dans les transferts. Pas exactement toutes les communes ou peut-être on peut dire oui... c'est surtout je vais vous expliquer (il s'interrompt). Si on est associé et qu'on se met d'accord pour tous frauder les impôts, et on se dit on va dissimuler 10% de nos recettes, apparemment on va tous êtres avantagés de la même manière. C'est ce qui s'est passé, c'est-à-dire que la ville de Marseille n'a pas plus triché que les autres. A un détail près, c'est que la ville de

⁵ Dans sa réponse, le maire de Marseille s'en justifie en décomposant cette différence : elle inclut l'évolution des dépenses de personnel et le remboursement de dépenses de personnel non transférés mais travaillant pour la CU.

Marseille quand elle triche de 10% ça fait des sommes colossales. (...) La commission de transfert, il n'y avait que les maires, un représentant par commune. Regardez ! Intéressez-vous pour savoir comment c'est fait. Je vous disais que c'est un problème en réalité de fraudes. » (Entretien n°2)

« Une fois moi j'ai dit à Gaudin, 'il y a peut-être 80 millions d'euros par an de charges transférées'... c'est le chiffre annoncé par la Chambre régionale des comptes... Alors il faut savoir que Gaudin en général ne s'intéresse absolument pas aux chiffres, à la technique, aux questions ; il dit toujours 'moi ça je comprends rien, il y a des gens qui sont là pour ça', et hop il change de sujet. Donc je lui dis 'sur les 80 millions, il y a 20 millions de fauche normale, c'est-à-dire c'est la fauche que tout le monde a fait, c'est-à-dire je prends le point le plus favorable. Donc on n'en parle pas. Il y a 20 millions de fauche qu'on peut justifier, parce que c'est les charges de centralité que supportent la ville centre : le stade vélodrome, l'opéra de Marseille, la bibliothèque régionale de l'Alcazar, j'en sais rien moi...' Et après, je lui dis 'il reste en gros 40 millions de vraie fauche !' (rires) » (Entretien n°17)

La « fauche », ou la « fraude », constitue bien le mode sur lequel les communes ont organisé le transfert, ce que la Chambre Régionale des Comptes n'a pas manqué de rappeler, en des termes très clairs, dans son audit sur les transferts marseillais⁶. Du fait notamment d'une médiatisation importante de ce rapport, bien connu des acteurs locaux, du fait de l'échelle des « approximations » marseillaises, du fait également de la défiance de nombre d'élus vis-à-vis de l'administration marseillaise (voir infra), la ville centre fait ainsi figure de principale fautive, sans pour autant que les griefs soient de longue durée.

« La seule commune qui a truandé, c'est Marseille. C'était l'opportunité pour Gaudin de la création de la CU, poussé par ses conseillers, il était à la ramasse financièrement, c'est le bol d'air. La ville de Marseille perçoit de l'ordre, d'après mes calculs, 40 à 50 millions d'euros de trop par an. D'accord ? Moi je ne fais pas partie des gens qui vilipendent trop Marseille, parce que la CUM c'est Marseille, si on tue Marseille, on tue la communauté urbaine » (Entretien n°9).

La ville apparaît donc comme un coupable très pratique, qui permet d'occulter ses propres responsabilités, mais qu'on s'empresse d'absoudre par solidarité. Une telle solidarité doit évidemment à la responsabilité collective dans les transferts de personnels que plusieurs maires de communes périphériques n'ont pas manqué d'instrumentaliser à leur avantage, en se débarrassant de certains personnels indésirables. Un élu de la commune d'Allauch de l'époque admet rétrospectivement :

« La masse salariale elle a surtout cru entre la création de la communauté urbaine et maintenant. En fait ce qui s'est passé aussi, si vous voulez, c'est que les communes gueulent mais, à part les personnels qui étaient vraiment dédiés, chaque commune a essayé de se débarrasser de ses brebis galeuses. Donc on s'est retrouvé à la communauté urbaine, quand Allauch en balançait deux, Marseille elle en balançait des centaines. Et donc on se retrouve aujourd'hui avec une... Il y a 3950 personnes à la communauté urbaine. Franchement, on pourrait conserver la qualité de service avec 500 ou 600 personnes en moins. » (Entretien n°9)

A l'inverse des stratégies de « défausse », la relation de hiérarchie des maires sur « leurs » services a pu leur paraître suffisamment cruciale pour qu'ils cherchent à éviter de les transférer. En témoignent les efforts déployés a posteriori par les élus pour rétablir l'ascendant hiérarchique sur leurs anciens agents, c'est-à-dire à neutraliser les conséquences fonctionnelles des transferts. Ainsi cet adjoint qui se félicite d'avoir conservé l'ascendant sur les agents transférés :

« Je pense que ça se passe comme ça dans toutes les villes parce qu'en fait les employés qui ont été transférés, ce sont des anciens employés communaux. Donc ils ont l'habitude d'avoir l'autorité auprès du maire ou du premier adjoint, ou de l'élu responsable de la commission. Donc au-delà, une fois qu'ils ont été transférés, pour eux, ça a été exactement pareil. Et il se trouve que au niveau de la CU, ça ne pose aucun problème. Ils ont quand même des chefs hiérarchiques au niveau de la CU, mais la CU fait quasiment ce que nous nous lui demandons. La CU ne nous impose (il insiste) absolument rien » (Entretien n°6)

Si sa neutralité budgétaire est loin d'être démontrée (c'est un euphémisme), sa neutralité fonctionnelle en revanche fait l'objet de toutes les attentions de la part des élus. C'est dire que les services de la CU disposent de faibles marges de manœuvre pour réorganiser et redéployer les agents en fonction d'exigences propres, fussent-elles des exigences d'efficacité. La progression importante des dépenses de

⁶ Rapport d'observations définitives sur les opérations de transfert de la ville de Marseille à la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, CRCT PACA, 19 septembre 2005.

personnel après coup (+ 45,14% en trois ans) est illustrative des effets d'une sous-estimation de la masse salariale comme, plus généralement, des montants de tous types de transferts. Cette pratique a pour conséquence directe de ponctionner doublement le budget intercommunal, et par le déficit financier qu'il accuse (faute des ressources correspondantes) et par la nécessité d'engager des dépenses nouvelles pour couvrir ces manquements. Pourtant, il semble hors de question de revenir sur cet épisode, tout comme sur le calcul de l'AC. Ce partage des ressources (des dépouilles serait plus exact) est aujourd'hui entériné, et même l'audit commandé par Caselli en 2008 conclut qu'il « n'est pas possible de contester cette attribution de compensation, en l'absence d'éléments incontestables pour revenir en arrière, et justifier une modification du montant pour une ou plusieurs des communes membres de MPM ». Il préconise plutôt de clarifier les relations EPCI / communes sur plusieurs points : immobilier, emprunts, conventions, etc. De même, un ancien élu d'opposition, auteur d'un recours lorsqu'il était dans l'opposition, aujourd'hui dans la majorité socialiste, considère que cette bataille relève aujourd'hui d'un combat d'arrière-garde qu'il est trop tard pour mener.

« La ville de Marseille n'avait qu'un seul représentant, et chaque commune avait qu'un seul représentant, nous on n'était nulle part. Nos maires à nous, ils ont rien dit là-dessus, ils faisaient la même chose eux aussi. Dans l'opposition, on avait à l'époque aucune possibilité de... Après quand on a regardé les comptes, on a cherché... (s'interrompt, puis reprend) Non, personne n'est content, mais on sait de manière certaine qu'on ne peut pas revenir dessus. A partir de ce moment-là, comme on fait de la politique et qu'on n'est pas des gens lamentables, on ne va pas se mettre à pleurer à propos de choses qu'on ne peut pas changer. » (Entretien n°2)

« Moi j'ai demandé plusieurs fois à ce qu'elle [l'AC, ndr] soit revue et Marseille surtout qui apparemment n'a pas joué le jeu et qui s'est un peu gavée quand elle a fait le transfert.

- Ca ne s'est pas donc pas très bien déroulé ?

- Ah non non non. Mais bon même la Chambre Régionale des Comptes le dit. Mais pour changer il faut la quasi-unanimité. Donc ce sera jamais fait ! Marseille ayant plus de 50%... » (Entretien n°4)

Ce consensus pour ne pas revenir sur cet épisode est aussi une manière de ne plus s'interroger sur ses implications financières. Ainsi, la situation financière délicate de MPM ne saurait être la conséquence des transferts, mais elle trouve ici et là d'autres explications. L'administration communautaire fournit, en particulier, une cible toute choisie. Les élus stigmatisent ainsi ses tendances inflationnistes, son inefficacité, son train de vie (voir infra). En définitive, **l'épisode des transferts tout autant que ses commentaires rétrospectifs illustrent l'organisation d'une prédation collective sur les finances communautaires et le retournement qui permet aux élus d'occulter leur responsabilité dans la crise financière que traverse l'institution en effaçant ce que cette crise doit aux transferts et en l'imputant au contraire à l'inefficacité d'un appareil administratif qu'ils ont eux-mêmes lourdement handicapé.**

La dotation de solidarité communautaire

Les négociations menées sur la DSC ne diffèrent pas fondamentalement de l'AC. Plusieurs acteurs reviennent sur « les critères pensés par Gaudin et ses services » ou « rédigés par Gaudin et son équipe ». Comme pour l'AC, il s'agit de donner des garanties financières aux maires. La DSC, **dans sa version de 2002**, est répartie en trois parts : une part péréquation pour 50% des crédits qui est elle-même composée de deux sous-enveloppes (une concernant le potentiel fiscal 3 taxes et une concernant le revenu imposable par habitant) ; une part intéressement pour 40% des crédits qui s'appuie sur la croissance des bases nettes de taxe professionnelle pour chaque commune, une part population pour 10% des crédits qui se répartit selon la population DGF des communes ; s'y ajoute une dotation spécifique d'1 M€ votée en 2003 et destinée aux communes (sauf Marseille) qui ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne communautaire et un effort fiscal supérieur à la moyenne communautaire. La part intéressement ne fait pas réellement débat tant il est entendu qu'il faut « compenser » les pertes liées au transfert de la TP. La part péréquation, en revanche, pose problème à plusieurs élus qui y voient une manœuvre destinée à favoriser Marseille exclusivement⁷. **En définitive, la DSC est initialement conçue comme un levier de compensation aux communes qui vise, par ordre décroissant, la ville centre et les communes**

⁷ Le potentiel fiscal trois taxes (et non 4 taxes, comme il est d'usage) permet de ne retenir que les chiffres les plus défavorables à la ville centre, riche en TP mais disposant d'une fiscalité ménages très faible, et donc de gonfler sa part « péréquation ».

économiquement riches puis, dans une bien moindre mesure, les petites communes les plus pauvres.

En 2004, le calcul de la DSC évolue en deux enveloppes : une enveloppe garantie qui correspond au montant de la DSC attribuée à chaque commune en 2003 (cette part représente 22,9 M€, soit 96% du total), et une enveloppe solidarité de 1 M€ divisée en deux sous-enveloppes de 500 000 euros reprenant les critères de la part péréquation (potentiel fiscal et le revenu imposable par habitant). **Ce changement revient à sanctuariser les principes de répartition actés en 2002, en assurant a minima le maintien de son niveau dans le temps et en gelant donc son évolution ultérieure**, c'est-à-dire concrètement de 2004 à 2006. C'est durant cette même période que MPM a recours à la fiscalité pour équilibrer ses dépenses et ses recettes : elle instaure une Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères en 2004, puis une fiscalité additionnelle sur les ménages dès l'année suivante.

Sur cette première période, c'est-à-dire entre 2002 et 2004, l'évolution de la DSC subit une très rapide « pétrification » du fait de la nécessité de garantir les montants perçus l'année précédente. Les ajustements ne peuvent donc porter que sur l'augmentation de la DSC, c'est-à-dire sur des sommes relativement marginales... jusqu'à ce que son montant soit purement et simplement figé en 2005. Ce phénomène s'explique par les revendications des élus des communes les plus petites, c'est-à-dire celles pour lesquelles la DSC représente une proportion significative du budget de fonctionnement. C'est ce qu'explique l'élu d'une commune de 10 000 habitants environ :

« Parce que avec d'autres on ne pouvait pas si vous voulez, compte tenu du reversement dans la commune... comment expliquer ça... Le budget de [ma commune] c'est, investissement plus fonctionnement, l'ordre de grandeur c'est 26 millions d'euros. Quand on me dit que... quand je suis à 700 000 euros près, c'est compliqué quoi. Et ce qui est vrai pour moi est aussi vrai pour les petites communes du style Le Rove. Le budget c'est quelques millions d'euros. Et donc quand on lui enlève 155 000 euros, etc., lui il sort dans la rue. Donc le but c'était de figer ça, ça bougeait plus mais au moins c'était figé, il pouvait compter de manière sure dessus. » (Entretien n°9)

En 2006, la communauté connaît une grave situation financière : le budget de fonctionnement ne dégage qu'1 M€ d'excédents, ce qui ne lui laisse à peu près aucune marge de manœuvre pour investir⁸, ce qu'explique un maire, alors très mobilisé sur les questions financières. A cette occasion, la DSC se retrouve considérablement réduite, quasiment divisée par deux (elle passe de 23,8 à 12,4 M€)⁹. C'est alors la ville de Marseille qui subit la perte la plus importante puisqu'elle absorbe 88% de la diminution. Plus encore, une modification des critères réussit à l'exclure durablement de la distribution des surplus, au bénéfice d'un arbitrage du Président et maire de Marseille. Entre des critères qui favoriseraient soit 4 communes et Marseille soit seulement ces 4 communes¹⁰, le choix du président vise là encore à donner des gages :

« ça supposait qu'on trouve un bricolage pour mettre Marseille hors du coup. Ce que le bureau d'études a fait par la suite. Alors Touret [l'adjoint aux finances de Marseille, ndr] monte au créneau, c'était Gaudin qui présidait ce truc, et moi je dis 'bah de toute façon m'sieur Touret c'est pas vous qui décidez hein ? c'est l'président Gaudin qui va décider'. Et le président, boum, il opte pour ma proposition. Moyennant quoi il a assuré la tranquillité avec une demi-douzaine de communes. Et après il y a eu un gel.

- Ça signifiait que Marseille acceptait de pas gagner ?

- Oui oui, on l'a pas fait perdre mais on l'a pas fait gagner. Alors moi je l'ai fait d'autant plus volontiers que je savais la question de l'attribution de compensation.

- Mais pourquoi il a accepté d'après vous ? Pourquoi il vous suit sur ce dossier ?

- Bon... parce que je... bon... moi je pense que bon... Moi j'avais longuement argumenté et puis il a fait ses comptes. Il avait des gens de son camp, des gens de Gignac de Saint Victoret qui étaient concernés. Il avait une ville à direction communiste, il devait y avoir une ville à direction socialiste aussi... Et il a considéré que bon...que il pouvait se permettre se genre de truc.

- Ça jouait sur quelle somme ? C'était substantiel ?

⁸ De nouveaux emprunts ne peuvent être réalisés qu'après avoir couvert le capital de la dette pour des ressources correspondantes, qui incluent subventions d'investissement, FCTVA (remboursement différé de 2 ans de la TVA) et résultats nets. Ce capital de la dette ne peut en revanche être couvert, ni totalement ni même en partie, par de nouveaux emprunts.

⁹ Les règles de calcul demeurent en revanche inchangées (enveloppe garantie, plus faible, et enveloppe solidarité selon les mêmes critères).

¹⁰ Il s'agit de Carnoux, Gignac, Septème, Saint Victoret.

- C'était substantiel à partir du moment où on se partageait ça entre 5 communes qui faisaient en moyenne 10 000 habitants. On partageait ça entre 50 000 habitants en ayant exclu 800 000. Du coup, c'était plus la même échelle. Bon, on était tous dans cette logique-là. Je me demande si c'était pas au début du mandat Raffarin qui avait mis un coup de frein aux dotations. Raffarin en 2002 ou 2003, il met un premier coût d'arrêt aux dotations (...) Donc j'ai dû dire un truc du genre 'donc ça fait que compenser ce que vos amis en haut nous ont piqué cette année'. Mais c'est aussi une manière de montrer qu'il était pas chauvin, et qu'il savait être le président de la communauté et pas seulement le maire de Marseille. » (Entretien n°17)

Nous manquons d'éléments pour valider définitivement l'analyse proposée ici. L'épisode montre toutefois comment se composent et se recomposent, au gré des problèmes et des conjonctures, les nécessités de ne froisser personne, sauf peut-être les élus de sa propre équipe municipale, ici l'adjoint aux finances du maire de Marseille. Le fait qu'elle émane d'un petit groupe de 4 communes, de sensibilités différentes, renforce la demande. Le fait qu'elle joue des masses marginales pour Marseille illustre également la façon dont l'enjeu de la négociation prend des valeurs très différentes selon les communes : la DSC est cruciale pour les plus petites communes afin qu'elles puissent boucler leur budget, tandis qu'elle est marginale pour la ville centre. Rapporté au coût financier, le gain politique pour le président est considérable.

Dans le même temps, la thèse du sacrifice « marseillais » doit être relativisée à l'aune des investissements colossaux voulus et décidés depuis la ville centre les années précédentes, comme l'explique un élu impliqué à cette époque dans la commission finances :

« C'était plus simple d'utiliser le levier de la DSC plutôt que de toucher aux impôts pour combler la dette de MPM... Aussitôt bien sûr politiquement, tous les maires sont montés au créneau. Mais à la réunion il a réussi à le faire passer, en expliquant qu'il y avait pas le choix, il y avait pas le choix. Alors qu'en fait, le choix on l'a toujours. Il s'agit de faire des choix de fonctionnement différents et des choix d'investissements différents. Quand on n'a pas d'argent, on va pas acheter une ferrari...

- Vous parlez ?...

- Du milliard pour le tramway et le métro. Personne s'est occupé de comment on allait le financer. » (Entretien n°9)

L'endettement communautaire n'est donc pas un phénomène endémique, comme le laissent entendre les commentaires fatalistes sur la pauvreté de la ville centre ou ceux, plus critiques, sur les charges structurelles de l'appareil administratif. Elle doit à des choix politiques majeurs par exemple en matière de transports, réalisés très précocement, soit dès après la naissance de la communauté urbaine, et bénéficiant d'un assentiment assez général parmi les élus communautaires. La DSC et son évolution livrent finalement plusieurs enseignements. Elle prend tout d'abord une importance différente d'une commune à l'autre, du fait des montants en jeu et de leur poids relatifs pour le budget municipal. Pour cette raison, **elle subit au cours du temps un processus de pétrification qui en fige et les montants et les possibilités d'évolutions, afin de donner des garanties aux élus qui en sont les plus dépendants.** Il n'est guère que la ville de Marseille pour pouvoir, en cas de force majeure, accepter une diminution de sa propre dotation pour garantir celle des autres communes.

Les conséquences des garanties et de la pétrification : le cas de Gémenos

Le cas de la commune de Gémenos illustre assez clairement les effets erratiques des modes de répartition de la DSC et de ses différents critères. Située au pied du massif de la Saint Baume, bénéficiant d'un patrimoine et d'un cadre naturel remarquables, Gémenos est une petite commune de 6 000 habitants qui bénéficie aussi d'une très grande richesse économique. La commune dispose en effet une zone d'activité particulièrement dynamique qui n'a cessé de se développer depuis une quinzaine d'années, et qui doit initialement beaucoup à l'installation de Gem+, société créée d'anciens cadres de Thomson CSF, devenue depuis lors Gemalto, leader mondial de la fabrication des cartes à puces¹¹. Comptant aujourd'hui près de 200 sociétés, cette zone génère d'importantes ressources de TP, qui représentent à peu près 2/3 des ressources communales. Les chiffres issus des transferts, même si nous avons indiqué qu'ils étaient critiquables, permettent de se donner un ordre de grandeur : l'AC de Gémenos est à peu près équivalente à celle de La Ciotat ou Marignane, communes pourtant 5 à 6 fois plus peuplées.

¹¹ Le lancement de Gemplus bénéficie alors largement des subventions publiques, 10 M€ du conseil régional et 10M€ de la CCI à son lancement. Cela continuera par les aides à l'installation sur le site de La Ciotat par la suite.

Cette grande richesse a permis à Gémenos de diminuer considérablement ses taux de taxe d'habitation et sur le foncier non bâti, jusqu'à les faire presque disparaître¹², tout en conservant un budget très largement excédentaire (7 M€ d'excédents sur un budget de fonctionnement de 17 m€, selon un élu de Gémenos). Grâce à cette manne, la commune peut offrir à ses habitants un niveau de service et de prestations « sociales » exceptionnelles : subvention inconditionnelle du permis de conduire (250€) ; allocations de rentrée scolaire, sans conditions de ressource, aux enfants de maternelle (60€), du primaire (79€), et étudiants du secondaire (104€ puis 183€) et du supérieur (350€) ; aide aux étudiants partant à l'étranger (325€ à 489€) ; tout un ensemble de prestations plus « classiques » (subvention des repas à domicile, aide à domicile, restauration scolaire gratuite pour les ménages les plus pauvres, etc.). Bref, au sein de l'agglomération marseillaise, la commune de Gémenos bénéficie d'une situation économique exceptionnelle qui lui vaut parfois le surnom de « Lichtenstein » ou de « paradis fiscal ».

Quelles sont, pour cette commune, les conséquences financières de la création de la communauté urbaine ? Gémenos ne se trouve pas ponctionnée plus que les autres mais bénéficie au contraire des garanties apportées par la communauté à l'ensemble des petites communes. En premier lieu, le mode de calcul de l'AC qui la fige a permis à Gémenos de bénéficier d'une enveloppe garantie qui s'est révélée fort rassurante et fort utile lors des turbulences qu'a connues la société Gemplus dans la première moitié des années 2000¹³ et qui offre à la commune une sorte de « bouclier fiscal économique » qui maintient son AC alors que les ressources de TP perçues par MPM sont diminuées. Quant à la DSC, les critères de développement économique assurent à la commune un niveau de dotation hors du commun, qui résiste très largement à la réforme de 2008. Alors que l'essentiel des communes voit sa DSC diminuer, la commune de Gémenos connaît un dynamisme économique important. L'anecdote est racontée avec force fous rires par deux personnes rencontrées, un élu et un chargé de mission, qui commentent cet épisode :

« Le seul quand même qui a dit non au... (Rires de V. M mime le ton de l'étonnement du maire) : 'Mais comment je peux faire là ? Non là je peux pas, c'est trop... Je peux rendre l'argent ?' (Se tournant vers moi) Parce que le mec, tu vois, le mec y disait... parce qu'il est assez brut de décoffrage à sa manière. (V reprend la parole et m'explique) : Pendant qu'on diminuait de moitié la Dotation de Solidarité des Communes, le seul qui voyait sa dotation augmenter c'était lui. M : à cause des paramètres. 'Je peux pas faire un chèque ?' (rires). Parce qu'il y a un paramètre dans la DSC qui faisait qu'en gros était bénéficiaire de la DSC en gros celui qui faisait preuve de dynamisme économique. Et lui il y est pour rien dans son dynamisme économique. Mais il y était pour rien dans son dynamisme, il avait une zone, d'ailleurs son dynamisme il était plus lié à l'histoire aubagnaise qu'à la sienne, et lui il faisait juste tomber les dividendes... Lui il actionnait la machine à sous, c'était tout... » (Entretien n°17)

Ce que confirment les propos d'un élu de Gémenos, délégué communautaire :

« On en parle beaucoup de la dotation de solidarité, car on est ceux qui avons le moins besoin d'argent et c'est nous qui relativement touchons la dotation de solidarité la plus importante. [...] C'est le calcul qu'a pas été bien fait, normalement ça devrait être l'inverse [...] mais bon personne ne veut y toucher, car si on y touche, Marseille perdrait beaucoup ». (Entretien n°6)

Du fait de l'importance donnée aux critères de développement économique, la part de DSC donnée à Gémenos augmente donc bien plus vite qu'ailleurs. Du fait de l'importance que jouent ces critères pour la ville centre, ils sont délicats à modifier. Au final, la communauté urbaine se retrouve donc dans cette situation ubuesque où elle doit supporter sur son budget propre les pertes de ressources économiques sans pouvoir les répercuter partiellement sur la DSC de la commune, même si celle-ci en serait d'accord, illustration exemplaire du processus de pétrification. **Quant à la « solidarité », on voit ici qu'elle fonctionne à front renversé** : la commune, précisément parce qu'elle est riche, bénéficie largement de la garantie et de la protection conférée par une AC stable à laquelle les communes pauvres ne peuvent évidemment pas prétendre ; en outre, l'importance des critères de développement économique lui donne un avantage sur les autres communes dans lorsque la ressource économique augmente.

¹² Elles sont en réalité maintenues symboliquement, à niveau de l'ordre de 0,01%.

¹³ Celle-ci traverse en effet plusieurs perturbations financières du fait de l'effondrement de ses activités et plusieurs mouvements de grève suscités par la perspective de restructurations, de délocalisations et de plans sociaux. Les sites de Gémenos et de La Ciotat envisagent ainsi la menace de délocalisations, et de réduction de Taxe professionnelle.

Nantes Métropole

A Nantes, c'est un système progressif qui est mis en place sur les dispositifs financiers. La capacité laissée aux communes de gérer à leur rythme le transfert de la dette, par exemple, doit beaucoup au travail préalable d'un groupe formé d'experts et de fonctionnaires, en partie éclairé par d'autres expériences. Il bénéficie aussi largement d'un contexte économique favorable qui permet, provisoirement, de satisfaire des demandes parfois contradictoires en s'appuyant sur l'évolution régulière de la ressource économique.

L'attribution de compensation et les transferts de charge

Le conseil communautaire lance à partir de 1999 différentes commissions, pour préparer le passage à la CU pour le 1er Janvier 2001. La réflexion bénéficie d'expériences antérieures (la CU de Nantes s'étant mis en place plus tardivement que d'autres CU de France), et s'appuie sur le soutien de cabinets privés, à l'instar de Philippe Laurent Consultant et de Ernst & Young. C'est ce dernier, en l'occurrence Olivier Landel, devenu depuis DG de l'ACUF, qui participe avec d'autres fonctionnaires à un comité de pilotage technique¹⁴ qui va travailler dans délais très serrés, à la veille de l'été 2000, en 5 semaines. Selon Olivier Landel,

« une des contraintes et un des avantages, et ça avait été voulu comme ça par Pavageau, c'est de faire très vite. Et le fait de devoir aller vite, c'était aussi une manière d'éviter que chacun fasse tous ces calculs et commence à rentrer dans de la négociation » (Entretien n°33)

Plus exactement, le dispositif fonctionne par cercles concentriques, pour permettre aux réflexions de bénéficier de ce que le consultant d'alors appelle lui-même un « effet cliquet » :

« Les élus on les a vus après. (...) La façon de faire, c'était : un petit groupe de pilotage très restreint, ensuite le groupe des directeurs financiers d'une dizaine de communes, un groupe représentatif. Ensuite une dizaine de DG. Et on a fait la même chose avec les maires. Donc à chaque fois, y avait : un petit groupe, un groupe élargi, et l'ensemble. A chaque fois on faisait comme ça. Au niveau technique, comme au niveau politique. Avec l'idée que : le dispositif avait été accepté par chacun (...). Et en même temps, ce que j'appelais l'effet cliquet » (Entretien n°33)

Ce travail de préparation technique va mettre l'accent sur une méthodologie comptable théorique qui vise, tout comme « l'effet cliquet », à cadrer au maximum les capacités de négociation politiques ultérieures. Les calculs s'appuient en effet sur les comptes administratifs et ne prennent pas en compte les investissements exceptionnels, qui ont pour effet majorer l'AC. Une façon, pour reprendre l'expression imagée d'un des acteurs de l'époque, « d'éviter d'avoir à calculer la valeur de chaque soupirail ». Ceci n'exclut pas la nécessité d'opérer des compromis qui sont, au cas par cas, négociés par les membres du comité de pilotage d'abord avec les techniciens, ensuite avec la commission locale. Comme l'indique un cadre financier d'une commune ayant participé à ces négociations, malgré les délais contraints voulus par les techniciens :

« On a surtout eu des difficultés de temps, qui ont fait que le 1^{er} janvier, il y avait encore un certain nombre de choses à régler, qui se sont plus ou moins déroulées, qu'on a concrétisées avec le temps. Mais tout n'était pas parfaitement terminé au 1^{er} janvier. Mais cela dit tout s'est mis en place correctement, et chacun a pu renégocier, tenir compte de ses spécificités » (Entretien n°38)

Un ultime compromis est même obtenu en séance par Charles Gautier, maire de Saint-Herblain, deuxième commune de l'agglomération en taille, élu de la majorité de gauche. Ce maire, tout juste élu sénateur, entend en effet rediscuter le calcul de l'AC sur sa commune en revenant sur la décision de ne pas prendre en compte les investissements exceptionnels.

« Pendant la toute dernière séance de validation, c'est le seul moment où il a fallu vraiment négocier. Un des élus qui 15 jours avant avait été élu sénateur qui est un de ceux qui avaient très bien compris, qui, d'une certaine manière a profité de cette nouvelle stature pour dire 'mais attendez, moi il y a un truc qui me plait pas là-dedans'. Parce que dans les aménagements qu'on a dû faire, on avait dit qu'on enlevait les investissements exceptionnels, ça a été l'un des enjeux de la discussion. C'est sur cette qualification d'investissement exceptionnel qu'a joué l'élu en question en contestant en séance

¹⁴ Celui-ci comprend alors Benoit Pavageau, alors DGS de la ville de Nantes, Raynaldo Fortun, chargé de mission DGA en charge du transfert à la mairie de Nantes, plus occasionnellement Philippe Guillotin, économiste de l'AURAN¹⁴, et Jean-Louis Barré, alors directeur financier à la ville de Nantes.

le calcul qui avait été fait. Et donc, on s'est enfermé à trois, suspension de séance, lui, Raynaldo et moi dans une petite salle, on a sorti le portable, on a regardé les chiffres. On a téléphoné en direct à sa directrice financière, est-ce que c'était vraiment le cas, est-ce que c'était vraiment un oubli, etc. Et on a gobé le chiffre, et je suis revenu en séance en disant, je suis désolé, je m'excuse devant tout le monde mais effectivement, on avait fait un oubli qui fait que les chiffres étaient faux. (Il marque une pause) Les chiffres ont été négociés, quoi. » (Entretien n°33)

C'est, selon cet acteur, le seul moment où « les chiffres ont été négociés ». En réalité, les négociations ont pu porter sur d'autres aspects du mode de calcul de l'AC, largement détaillés par la CRCT dans son rapport de 2005¹⁵. Par exemple, la recension des investissements transférés a permis une grande souplesse : allongement à 6 ans (au lieu de 3) de la période de référence pour le calcul des investissements ; possibilité de neutraliser les investissements exceptionnels¹⁶ ; liberté laissée aux communes pour déterminer le taux d'autofinancement retenu¹⁷, une manière de laisser chaque commune lisser à son rythme les effets financiers du transfert de compétences. De manière générale d'ailleurs, **ces mesures visent moins à rechercher la valeur exacte des compétences transférées qu'à assouplir au cas par cas les effets des transferts sur les grands équilibres financiers communaux**, notamment les rapports entre sections fonctionnement et investissement :

« Il y a eu des choix à faire, puisqu'il a fallu qu'on choisisse une durée. Certaines villes ont décidé d'amortir cet emprunt fictif sur deux ans, nous on a choisi dix ans. Y avait une incidence sur l'AC. Par exemple à partir de l'année prochaine, on aura plus cette partie capital qui est remboursée en investissement. Ça sera réinjecté en fonctionnement sur la partie AC, qui va augmenter d'autant. Ce qui veut dire qu'en terme d'équilibre, ça va chambouler de ce montant là (...) ça sera plus facile à équilibrer pour nous (...) et c'est ça qu'on avait calculé à l'époque. Si on avait tout mis la première année, on pouvait plus équilibrer la section de fonctionnement » (Entretien n°38).

En matière de fonctionnement, précisément, des possibilités ont été offertes aux communes de pratiquer des abattements ou des calculs progressifs, de sorte par exemple de ne pas comptabiliser l'intégralité des coûts de personnel dans le calcul des charges transférées. Marginaux pour certaines communes (Saint Herblain, Rezé, Vertou, Carquefou, Nantes), ces assouplissements ont permis de plafonner les contributions d'autres communes (Saint Luce, Bouaye, Les Sorinières). Par ailleurs, de très nombreuses communes ont exclu les personnels d'administration générale des transferts, malgré leur contribution indirecte au service transféré, ce qui tendait à en minorer le coût¹⁸. La tendance est générale, et les techniques sont variées : exclusion des services d'entretien des bâtiments (Basse-Goulaine, Vertou, Bouaye), exclusion du centre technique municipal (Vertou), du service d'accueil (Bouaye), exclusion des postes de direction générale et de cabinet (Saint Herblain et surtout Nantes¹⁹). Les transferts ont donc constitué un volet important des négociations entre communes, ce que la communauté urbaine justifie *a posteriori* par un souci « de la neutralité des transferts en fonction de la diversité des organisations communales ». Même là où les personnels sont transférés, des conventions de gestion permettent le cas

¹⁵ Rapport d'observations définitives concernant la gestion de Nantes Métropole, CRCT Pays de la Loire, 1 juillet 2005.

¹⁶ Certaines communes s'en sont saisies (Basse-Goulaine et les Sorinières, pour la rénovation de leur centre bourg), d'autres très peu (Nantes). D'autres encore ont opté pour un montant forfaitaire d'investissement, correspondant peu ou prou à un compromis entre le niveau d'équipements souhaité au titre des compétences transférées et le maintien de marges de manœuvres financières au niveau communal.

¹⁷ Certaines communes (Nantes, Bouaye, Sainte Luce, Carquefou) ont ainsi surévalué cet autofinancement tandis que d'autres (Orvault, Basse-Goulaine, Rezé, Vertou) ont préféré le sous-évaluer. Les premières privilégient en résumé un surcoût à court terme, mais un gain à long terme, et les secondes l'inverse.

¹⁸ Dans son rapport, la CRCT note : « D'une manière générale, on constate que le montant des charges correspondant au personnel « d'administration générale », dont la CLETC donne une énumération large et non exhaustive, est sensiblement éloigné de celui apparaissant dans les comptes administratifs sous la rubrique « 020 administration générale de la collectivité ». Le montant retenu représente parfois à peine le tiers des charges de personnel comptabilisées dans la présentation fonctionnelle (commune de Sainte Luce sur Loire, de Vertou ou de Bouaye). » (Rapport d'observations définitives, op. cit., p. 12).

¹⁹ « La ville justifie sa méthode par sa forte contribution à la constitution de l'encadrement supérieur de la communauté urbaine de Nantes qui dispose déjà d'une structure existante et par l'absence d'allègement de ce type de charges pour la ville après les transferts » (Ibid.)

échéant de « remunicipaliser » certains agents affectés à des tâches communales, comme l'explique ce maire :

« Y a eu un traitement de base pour calculer le transfert de ce que les communes envoyaient vers Nantes Métropole, et donc par voie de conséquence, une évaluation financière de ce que NM était censé rétribuer aux communes, avec quand même des particularités, puisqu'il y a eu des conventions de gestion qui ont été mises en place entre NM et chacune des communes, puisque effectivement, on voit bien qu'il y a un certain nombre de communes, qui n'avaient pas forcément une ou trois personnes pour la voirie, il y avait des personnes qui faisaient un peu des deux, (...) de la voirie mais aussi le nettoyage des cours dans les écoles (exemple local du Pellerin). Or le nettoyage des cours, NM, c'est pas leur compétence. Donc y a eu des accords de faits, pour faire en sorte qu'une commune qui était appelée à transférer 100% de ses agents pouvait avoir en retour, par exemple, le nettoyage de ses cours d'écoles. Donc c'est vrai pour ça, pour d'autres c'était d'autres problématiques, mais ils ont essayé de prendre la spécificité de chaque commune. » (Entretien n°26)

En conclusion, il n'est pas possible de calculer rigoureusement le bilan financier des transferts. Mais on peut constater, à la suite de la CRCT, l'hétérogénéité, le flou et l'imprécision qui les entourent²⁰. Ce flou et cette imprécision ont ouvert la place à un ensemble de négociations et d'aménagements qui, s'ils n'excluent pas des stratégies des différentes communes pour maximiser leur intérêt financier, leur ont surtout permis d'ajuster le rythme auquel les transferts devaient s'opérer.

La Dotation de Solidarité Communautaire

La Dotation de Solidarité Communautaire est instaurée à l'époque du district, c'est-à-dire en 2000, avant qu'il ne se transforme en communauté urbaine. Le débat est alors polarisé, si l'on en croit les souvenirs des principaux protagonistes, par l'opposition entre quelques communes riches en TP, principalement Carquefou (droite) et Bouguenais (gauche), et les petites communes qui en sont dépourvues. A ces dernières qui brandissent l'argument de la péréquation, les premières opposent la nécessité de couvrir leurs « charges » et leurs engagements financiers, comme l'illustrent les souvenirs de quelques maires.

« Donc ça a été compliqué, parce que les critères défendus n'étaient pas forcément les mêmes. C'est-à-dire que des communes comme le Pellerin, bah oui, on défendait le fait du potentiel fiscal. Moi, pour donner un exemple, quand on est rentré dans Nantes Métropole en 2000, on a transféré 256F par an de TP, pour une commune de 3700 habitants. Pas la commune qui est juste en face nous de l'autre côté de la Loire mais celle qui est juste à côté, qui a 3700 habitants comme nous, a transféré 6800F par habitant. Donc on voit bien que on était pas du tout sur les mêmes richesses. Donc bien évidemment, avant qu'on arrive à l'équivalence, il faudra des décennies voire des siècles. » (Entretien n°26)

« Et les négociations financières, je les ai connues dès qu'on a commencé à discuter, à créer une structure d'agglomération, et elles ont toujours été les mêmes : la peur de la grande ville, et les riches voulant garder leur richesse, et pas partager avec les pauvres (...) L'argument principal, que j'ai entendu toute ma vie d'élus, à chaque fois qu'on a voulu faire du partage de richesse, aussi bien au niveau national que local c'est : on a fait des investissements et on a des services en correspondance avec nos recettes. Vous nous enlevez nos recettes, vous allez nous enlever nos moyens. Donc : on veut pouvoir continuer. (...) Vous allez nous empêcher de faire, ou vous allez nous empêcher de rembourser nos emprunts, ou vous allez nous obliger à augmenter nos impôts. » (Entretien n°27)

Les arguments de certains élus nantais ne sont d'ailleurs pas très éloignés : au motif qu'elle assume un certain nombre de charges de centralité, quelques élus de la ville centre revendiquent la moitié de la DSC. La solution finalement retenue consiste à diviser la DSC en deux enveloppes, la principale reposant sur cinq critères dont la part évolue dans le temps comme l'indique le tableau 3 ci-dessous. Ce tableau montre que les critères de péréquation à destination des communes les plus pauvres ont tendance à augmenter au détriment des critères visant à compenser les pertes de TP des communes les plus riches. Mais le principal

²⁰ Citons, à nouveau, le rapport de la CRCT : « La chambre relève que cette approche, ainsi que les exemples des règles explicitement prévues par la CLECT révèlent le caractère négocié de l'attribution de compensation. Le bilan qui peut être tiré au regard des objectifs d'équité, de précision et de traitement sur des bases incontestables et homogènes pour toutes les communes ne peut être dès lors que mitigé » (p. 17).

effet péréquateur est surtout le fait d'une autre enveloppe destinée aux petites communes (moins de 10000 hab.) faiblement dotées en TP, instaurée en 2001. Pour l'ancien maire de Saint Jean de Boiseau, alors vice-président chargé des finances, il s'agit de faire valoir le rôle correcteur de la DSC vis-à-vis de l'AC, c'est-à-dire la nécessité de corriger par la DSC ce qui est « figé » par l'AC.

« Le problème, moi je disais dans nos réunions de maire, de l'ensemble, et des maires socialistes avant, (...) je disais : 'écoutez, si on fait que des transferts tel que c'est prévu par la loi, on maintient les inégalités entre communes, et si chacun'... parce que la grande discussion c'était chacun voulait avoir un retour égal à ce qu'il dépensait. Alors je disais : attendez, comme on pourra pas augmenter nos recettes de la CU, ça veut dire qu'on va maintenir le système inégalitaire, etc., puisque le retour de travaux sur les communes sera égal à ce que les communes dépensaient. Je dis 'on fige ? bon donc moi j'ai dit je suis opposé'. J'ai dit il faut apporter un plus. (...) Donc, je disais, quand on regarde le potentiel fiscal TP de chacune des communes (...) vous voyez des disparités énormes, donc on va faire le potentiel fiscal moyen, et puis toutes celles qui sont en dessous, de moins de 10000 habitants, et bien on va leur donner un plus, pour aller à 50%. Alors, moi au début, j'avais dit, je veux 50% en 3 ans. La négociation ça a été sur le mandat, hein. Et puis, les communes qui étaient au dessus du fameux seuil, mais qui étaient par exemple à 51 ou 52%, ils criaient au scandale. Enfin, bon, on a tenu. Donc ça a été vraiment un débat politique. Quand Jean-Marc Ayrault, je lui ai proposé, il était d'accord. (...) Y a eu des débats entre nous assez houleux. » (Entretien n°27)

Tableau 9 : évolution des critères de DSC de NM (2000-2003)

Critères	2000	2001	2002	2003
Insuffisance de potentiel fiscal	25%	25%	25%	30%
Écart au revenu moyen	25%	25%	25%	25%
Effort fiscal des ménages	10%	15%	20%	30%
Croissance des bases	30%	25%	20%	15%
Importance des charges	10%	10%	10%	0%

Le maire de Saint-Jean-de-Boiseau obtient finalement gain de cause sur différents points : des critères de péréquation progressivement supérieurs aux critères de « compensation » des pertes de TP ; une enveloppe à évolution garantie (300 000 euros de plus par an) pour les communes les plus petites et les plus pauvres. Pour ces dernières, ces deux facteurs produisent un effet net et sur l'évolution de leur DSC dans le temps, et sur les montants alloués. Le tableau ci-dessous montre que l'enveloppe complémentaire, si elle ne représente que 6% de la DSC totale, représente une proportion très substantielle – voire parfois majoritaire – de leur propre DSC.

Tableau 10 : part de la dotation petites communes pauvres dans la DSC 2003

	DSC 2000	DSC 2003	Part enveloppe FPF
Basse-Goulaine	92 883	245 553	30%
Bouaye	76 647	243 423	41%
La Montagne	81 995	350 857	53%
Le Pellerin	50 666	270 991	59%
Saint Jean de Boiseau	71 763	327 205	59%

On peut se demander comment se sont opérés des arbitrages politiques qui semblent finalement favorables à quelques communes pauvres. Il convient d'abord de ne pas surestimer le coût (financier et politique) de la dotation complémentaire (elle représente 6% de la DSC totale) : la « solidarité » n'est donc pas particulièrement coûteuse et montre, comme le cas marseillais, l'intérêt différencié des élus en fonction de la taille de leur commune. Le dispositif bénéficie en outre de trois facteurs favorables. Le

premier est celui de la progressivité. Les demandes des communes riches sont satisfaites provisoirement, au bénéfice de critères de compensation qui vont progressivement diminuer, ce qui permet de prendre en compte les arguments de communes riches en lissant les effets perturbateurs de la TPU. Le second argument est politique, et vient tempérer les velléités des élus nantais. Camille Durand, proche de Jean-Marc Ayrault, réussit à le convaincre qu'un retour trop fort à la ville centre est politiquement inacceptable. L'idée d'inclure le critère de logements sociaux est ainsi rapidement abandonnée car il est trop favorable à la ville centre. Cet accord bénéficie également d'une variable d'ajustement ultérieur, à savoir la répartition des fonds de concours (voir infra). Enfin, le troisième argument tient, toujours selon Camille Durand, à la structure politique du « consensus » sur cette question :

« Heureusement, dans les communes de moins de 10 000 habitants pauvres, y avait aussi des communes de droite. (...) Parce que s'il y avait que des communes de gauche, ça aurait été très compliqué à faire passer. Parce qu'on a toujours quand même fonctionné au consensus sur les évolutions. Donc, par exemple, y avait Basse-Goulaine, Basse-Goulaine a eu de la DSC. Le maire de Basse-Goulaine, qui était en même temps député à l'UMP, il était obligé d'être d'accord, parce qu'il en était bénéficiaire » (Entretien n°27)

En d'autres termes, la distribution partisane des communes pauvres lui permet de faire valoir le « consensus », c'est-à-dire concrètement la légitimité d'une solution qui transcende les partis ou, pour le dire autrement, lui permet de ne pas imposer une solution ni exclusivement socialiste, ni trop favorable à la ville centre (ce qui revient ici au même). Camille Durand se félicite finalement d'avoir été l'artisan de cette solidarité communautaire qu'il considère pour sa part comme la seule « vraie » dotation de solidarité.

Sous la mandature 2001-2008, ces négociations bénéficient d'une conjoncture très favorable liée à l'augmentation substantielle des ressources de taxe professionnelle (autant du fait de bases dynamiques que d'un taux qui a augmenté, pour permettre une augmentation moyenne de la ressource d'environ 6%, selon l'actuel VP Finances). Le tableau ci-dessous montre que l'attribution de compensation n'a cessé de croître (+ 3,8 % par an en moyenne), malgré l'absence de nouveaux transferts de charges, en raison du mécanisme retenu lors de la constitution de Nantes Métropole. La progression de la DSC, beaucoup plus importante sur l'ensemble de la période (+ 30,6 %), a permis de réévaluer régulièrement les dotations communales sans que cela ne soit problématique, au gré de l'évolution des critères ou de la réévaluation des bases²¹.

Tableau 11 : Evolution des reversements de fiscalité à Nantes Métropole (2004-2007)

(en M€)	2004	2005	2006	2007
AC	78,7	79,7	80,6	81,7
DSC	19,1	20,2	22,6	25,0

Depuis 2008 toutefois, les conditions sont beaucoup moins favorables au sens où on assiste à une stagnation de la ressource économique, et donc mécaniquement une stagnation de la DSC. Si tous les élus reconnaissent que cette stagnation pose problème, ils se montrent plus ou moins disposés à rediscuter les critères :

« Parce qu'aujourd'hui il y a plus de TP, qu'aujourd'hui les agglomérations sont comme toutes les autres collectivités. C'est-à-dire qu'aujourd'hui il n'est pas du tout question de revoir la DSC, sauf à la baisse, ce que bon nombre de maires n'ont pas envie de voir. Donc aujourd'hui on est plutôt sur une DSC à évolution zéro, donc ça veut dire qu'à la fin du mandat on sera probablement à la même dotation que en 2008. » (Entretien n°26)

²¹ C'est le cas par exemple de la commune des Sorinières qui bénéficie suite à un recensement de 2006 d'une forte réévaluation de sa population.

« La redistribution de cette DSC très certainement, parce qu'on avait une TP qui évoluait tous les ans, en gros c'est 250 millions de recettes, tout confondu, qui évoluaient de en gros 6%, des recettes j'entends. Donc ça contribuait à l'enveloppe DSC. Aujourd'hui c'est plus le cas. Donc on va revoir nos critères et la redistribution. Alors, on fera le bilan, aussi, quand même, 8 ans après la mise en place de cette DSC, mais ça va changer les codes. (...) Il faudra qu'on redistribue peut-être différemment. » (Entretien n°29)

Sans trop généraliser ces deux illustrations, on voit ici apparaître à nouveau deux conceptions polaires sur ce débat. D'une côté les élus des communes les plus pauvres (ici le maire du Pellerin) sont peu disposés à revoir des critères dont ils considèrent qu'ils leur sont aujourd'hui plutôt favorables, ce qui modifierait une DSC qui représente une part substantielle de leur budget²². De l'autre côté, les élus des communes les plus riches se considèrent comme les premiers à devoir subir la stagnation de la ressource de TP, puisque leur DSC en dépend le plus fortement, et donc les plus enclins à les modifier.

Lille Métropole Communauté Urbaine

Le cas lillois illustre, plus qu'ailleurs, le rôle particulièrement saillant des maires des petites communes. Sous l'effet de leurs revendications, la DSC se retrouve ordonnée par une multiplicité de critères et de règles qui encadrent sa répartition et limitent son évolution. Le cas lillois illustre, de ce point de vue, la façon dont la nécessité de prendre en compte une multiplicité de demandes aboutit non seulement à neutraliser les effets du dispositif, voire à renforcer certains effets paradoxaux.

L'attribution de compensation

Peu d'éléments sont disponibles sur le calcul de l'attribution de compensation à Lille. Dans sa thèse, F. Desage (2005) souligne pour l'essentiel les comportements opportunistes de quelques maires. Certains d'entre eux, anticipant sur les calculs de cette dotation, décidèrent d'augmenter leur taux de taxe professionnelle l'année précédent le transfert pour bénéficier d'un calcul plus avantageux. D'autres choisirent avec un « discernement » très personnel les équipements transférables, en privilégiant les équipements les plus vétustes et en conservant dans le giron communal les équipements en bon état, ou plus performants, ou symboliquement importants. Ainsi, le projet un temps caressé de transférer à LMCU les musées de Lille et de Roubaix, récemment rénovés, fut tout simplement abandonné.

Sans disposer d'éléments empiriques sur les négociations initiales autour de l'AC, il faut cependant souligner que celles-ci se sont déroulées à la veille des municipales de 2001 sous la férule de Henri Ségard, président du groupe MPC représentant les petites communes de l'agglomération. Pour ces deux raisons, on peut supposer que les modes de calcul ont cherché à ne pas contrarier les communes les plus petites. Par la suite les règles de calcul de l'AC vont très peu évoluer, à l'exception de transferts ponctuels de certains équipements municipaux, à l'instar de la patinoire Serges Charles à Wasquehal en 2004. Il faut noter également que les règles de calcul des charges transférées se durcissent sous l'effet de loi du 13 août 2004 sur les responsabilités locales. Elles ne sont plus fondées sur les dépenses communales engagées sur une période mais sur une approche comptable qui prend en compte la durée de vie de l'équipement et intègre le coût initial, les frais financiers et les dépenses d'entretien. En 2006, LMCU verse une AC à 63 communes, et reçoit une AC de 22 communes.

La dotation de solidarité communautaire

La DSC est déterminée une première fois par une délibération cadre de 2000 qui pose deux principes à son calcul. D'abord, 60% de l'augmentation des ressources de TP lui sont consacrés (les 40 restants sont intégrés au budget communautaire pour les politiques intercommunales) ; ensuite, sa valeur ne peut être ramenée en deçà d'un niveau minimum de 70 MF. Une manière de rassurer les communes en anticipant les faibles progressions attendues pour l'année suivante. Et c'est en effet ce niveau plancher qui est utilisé en 2002 au lieu des 53 MF qui auraient théoriquement dû être versés²³. Après les élections municipales de 2001, sous la pression des élus des communes les plus attractives économiquement, une part « intéressement au développement économique » est créée pour couvrir les pertes de ressources économiques liées au passage en TPU. La DSC se divise alors en deux enveloppes : une enveloppe

²² Dans la commune des Sorinières par exemple, la DSC représente 290 000 €, sur un budget de 6,2 M€ en fonctionnement et 2,1 M€ en investissement.

²³ Nous utilisons ici les données fournies par F. Desage dans sa thèse (2005).

« péréquation solidarité » (32,5 MF en 2001) et une enveloppe « intéressement » (27,5 MF en 2001). Ce principe de répartition est repris dans la délibération cadre adoptée par le conseil communautaire le 25 novembre 2005, mais les proportions entre enveloppes et les modes de calcul évoluent. A première vue, cette évolution s'opère en faveur des critères « sociaux » que la loi de 2004 demande de revaloriser, et dont l'enveloppe passe à 75% (contre 25% pour « l'intéressement »). En réalité, cette dernière enveloppe est gonflée de nouveaux chapitres : une enveloppe de « rattrapage » pour les communes les plus pauvres ; une garantie de ressources.

Plusieurs communes réussissent ensuite à faire prendre en compte dans le calcul de la DSC la présence d'équipements ou de critères nouveaux. Ces modifications ont pour effet d'instaurer des dotations spécifiques à certaines communes, en « compensation » d'équipements particuliers²⁴. Elles ont aussi pour effet de multiplier et complexifier les critères qui servent de base à la péréquation : potentiel financier élargi inférieur à 65% de la moyenne communautaire ; potentiel financier élargi pondéré par l'effort fiscal ; revenu par habitant pondéré par la proportion de foyers non imposables ; nombre de logements sociaux et de demandeurs d'emploi. Au final, cette multiplication s'accompagne d'une diminution tendancielle de son caractère discriminant :

« Nos marges de manœuvre sont assez limitées sur la DSC parce que nous avons une masse qui évolue de 2 à 3 % par an. Les critères ne sont pas très discriminants. Cette dotation ne dégage pas suffisamment de marge de manœuvre pour faire jouer à fonds ces critères. Ces critères sont quelques fois antagonistes. Par exemple une commune qui va une année accueillir une entreprise va peut être connaître une amélioration de sa situation sociale avec moins de demandeurs d'emploi en fin de mois et donc comme nous avons d'une part ces critères sociaux et d'autre part ces critères économiques. » (Entretien n°51)

« Le problème c'est qu'il y a beaucoup de critères et qu'il fallait savoir qu'est ce qui représentait une commune socialement en difficulté parce qu'on peut très bien être dans cette situation mais être riche. On peut aussi avoir des habitants riches mais être une commune pauvre. On peut aussi être pauvre et avoir peu de logements sociaux ou avoir beaucoup de chômeur mais un niveau de richesse des habitants pas si dégradé que cela. En fait c'était très difficile de déterminer ce qu'était le bon indicateur. Donc ce que les élus ont fait, après des discussions des simulations des groupes de travail, c'était trouver ce qui semblait le plus en adéquation avec ce qu'on connaît du territoire communautaire. Il y a toute une brochette d'indicateurs permettant de rendre compte de la situation sur le terrain. Mais c'est vrai que ce n'est pas parfait. » (Entretien n°46)

L'ambivalence de la péréquation n'est d'ailleurs pas seulement une conséquence du nombre et de la variété des critères. Elle tient aussi à un calcul qui ne redouble pas les critères de solidarité déjà en vigueur, mais fonctionne au contraire à l'exclusion de ceux-ci. La DSC intègre ainsi la DSU dans ses calculs de richesse. Par exemple, la ville de Roubaix, qui compte un nombre important de logements sociaux (plus de 40%), de demandeurs d'emplois, de foyers non imposables (31%), perçoit malgré tout un niveau de DSC (par habitant) en dessous de la moyenne communautaire. Ceci s'explique par le niveau important des dotations versées par l'Etat, en l'occurrence la Dotation de Solidarité Urbaine, qui double ses ressources par habitant.

Enfin, l'évolution de la DSC est encadrée « par le bas » (pas de diminution de la DSC) et « par le haut » (plafonnement pour les communes qui ne sont pas en rattrapage). Elle se présente donc finalement comme un dispositif complexe, qui multiplie les indicateurs et borne les évolutions, qui laisse au final des marges de manœuvre extrêmement restreintes lorsqu'il ne produit pas tout bonnement des effets contradictoires, comme l'indiquent quelques fonctionnaire de LMCU chargés de ces questions :

« Nos marges de manœuvre sont assez limitées sur la DSC parce que nous avons une masse qui évolue de 2 à 3 % par an. Les critères ne sont pas très discriminants. Et cette dotation ne dégage pas suffisamment de marge de manœuvre pour faire jouer à fonds ces critères. Ces critères sont quelques fois antagonistes. Par exemple une commune qui va une année accueillir une entreprise va peut être connaître une amélioration de sa situation sociale avec moins de demandeurs d'emploi en fin de

²⁴ Celles-ci concernent : les communes de Halluin et Roncq au titre du centre de valorisation énergétique ; la ville de Tourcoing (en 2004 et 2006) suite à la fin des accords de péréquation avec Bondues et Mouvaux ; les communes de Don, Emmerin, Houplin-Ancoisne et Sainghin en Weppes au titre des champs captants (présence de plusieurs ouvrages de captages d'eau potable dans une même nappe phréatique), au motif que la présence de champs captants interdit la création d'une zone industrielle.

mois et donc comme nous avons d'une part ces critères sociaux et d'autre part ces critères économiques... Même sur le critère économique : des communes viennent se plaindre de ne pas avoir récupéré de TP en accueillant une nouvelle entreprise. La raison est qu'elle en a perdu d'autres et du coup ça compense. Alors on a imaginé des choses du genre il faut pondérer beaucoup plus fortement toutes les créations c'est-à-dire on regarde l'évolution des bases globales de TP sur le stock existant et on donne un petit bonus pour les créations. Mais ça ne joue pour pas beaucoup dans la masse. » (Entretien n°51)

Si le mode de répartition de la DSC a peu évolué depuis 2005, la volonté de le réexaminer refait régulièrement surface, en raison notamment de l'improbable dynamisme des ressources communautaires. La communauté ne dispose en effet pas de marges de manœuvres fiscales suffisantes : un taux de TP bloqué par les règles de liaison avec les taux communaux ; une TEOM qui prélève l'essentiel de ses ressources sur les ménages ; un versement transport plafonné. L'instauration d'une redevance d'assainissement ou d'une fiscalité mixte apparaît comme la seule solution fiscale viable, mais politiquement délicate. A défaut de ponctionner un peu plus les ménages, la communauté concentre ses efforts sur l'augmentation de ses bases, c'est-à-dire concrètement sur l'accueil des entreprises :

« En fait oui, c'est clairement la chose qu'on fait, et c'est pour cela qu'on ne met pas l'accent sur les ménages, c'est que l'action de la communauté est clairement axée vers les entreprises. On a mis beaucoup de moyens sur le développement économique, sur le transport, l'aménagement urbain, y compris voirie aussi à destination des entreprises et donc la volonté c'est de ne pas faire peser sur les ménages les priorités politiques. Le fait d'investir, on a un projet qui s'appelle les 1000 hectares économiques, le but est bien d'avoir des bases de TP qui soient en évolution. (...) Il y a également la redynamisation du secteur Roubaix Tourcoing. C'est le projet appelé l'Union, à cheval sur Wattrelos, Roubaix et Tourcoing et qui vise à redynamiser toutes ces friches industrielles en implantant, tout ce qui est médias, nouvelles technologies. Effectivement le but est d'y implanter des entreprises un petit peu novatrices. » (Entretien n°46)

Cette politique semble avoir porté ses fruits, puisque LMCU a connu une augmentation de ses bases intéressante en 2010. Si cela offre un répit à la crise des ressources communautaires, cela remet également en question des critères « d'intéressement » financiers des communes qui récompensent de plus en plus... les efforts des services communautaires plus que sur les politiques municipales.

Ceci n'empêche pas de voir resurgir, à échéances régulières, les revendications des communes qui estiment que la part « intéressement » mériterait d'être revalorisée (Lambersart, Marcq-en-Baroeul par exemple). Le débat sur les critères de répartition de la DSC refait ainsi régulièrement surface. Ainsi Dominique Baert, député maire socialiste de Wattrelos et premier vice-président de LMCU, évoque-t-il en entretien les menaces du maire de Lambersart, leader politique de la droite communautaire, pour faire pression sur la majorité socialiste :

« Marc-Philippe Daubresse a menacé plusieurs fois de faire un amendement qui modifierait la part développement économique. La loi dit que la majorité soit accordée aux critères sociaux, bon bah la majorité c'est 51% donc 49% peuvent être inscrits dans le développement économique. La majoritaire communautaire, axée à gauche, a décidé que ce serait 75%. » (Entretien n°43)

Pour pousser un peu plus loin l'analyse positionnelle des débats sur la DSC, il convient aussi de noter que cet enjeu varie aussi considérablement d'une commune à une autre, du fait de son poids relatif dans le budget municipal. Ainsi, Alain Bernard, maire de Bouvines, où la DSC représente 10% du budget municipal, la considère particulièrement importante pour sa commune pour « boucler son budget ». A l'inverse, un élu de Lille (où elle ne représente que 0,3% du budget de la ville) la considère comme une dotation avant tout symbolique, « fantomatique », sans conséquence sur l'équilibre budgétaire :

« La DSC fait toujours l'objet d'un débat très vif ici. En réalité, quand on la rapporte à ce que ça représente pour les communes, ça reste assez fantomatique... c'est quand même pas les recettes fondamentales qui permettent d'équilibrer le budget de la ville ou d'en développer tel ou tel projet » (Entretien n°50)

Il y a de ce point de vue un paradoxe à constater finalement que les communes qui concentrent le plus de difficultés sociales, celles où les critères sociaux « rapportent » le plus de DSC (c'est-à-dire Lille, Roubaix, Tourcoing, Wattrelos, Villeneuve, Mons-en-Baroeul, Armentières), sont tendanciellement celles où cette dotation apparaît, relativement au budget municipal, la plus insignifiante.

Conclusion partielle

Comment conclure, à ce stade, l'examen des dispositions financières ? Les éléments recueillis sur nos trois cas font apparaître quelques traits communs que nous pouvons commencer par rappeler.

La mise en place financière de la loi Chevènement dans les 3 CU donne à voir le même **rôle central des maires**, avec des variations toutefois selon les cas. A Marseille, le maire de la ville centre organise le partage des ressources de la DGF avec ses homologues des autres communes, en se « servant » plus que les autres. A Lille, une fois posées quelques règles de calcul claires, on assiste à une multiplication des revendications des maires, pour faire prendre en compte tel ou tel effet singulier du transfert de compétences (la fermeture d'une usine, la présence d'un centre d'incinération, etc.), ce qu'un élu nomme une « bataille de chiffonniers ». Le cas nantais est peut-être celui où les maires semblent le plus en retrait, du fait de la marque imprimée initialement par quelques techniciens, qui explique par exemple le raffinement des modalités d'intégration de la dette dans le calcul des charges transférées. Ce serait toutefois occulter les efforts des élus pour faire valoir leurs propres problèmes financiers, à commencer par le président de la commission des finances, réussissant à arracher une dotation pour les petites communes (dont la sienne), ou au maire de la ville centre, qui veut imposer le critère démographique.

Pour nuancer quelque peu ce constat, il faut préciser que **les investissements politiques dans les dispositifs diffèrent selon la taille de la commune**. Pour l'Attribution de Compensation, la négociation engage plutôt les représentants des communes les plus grandes, visées par les transferts de service, au motif qu'elles seraient *a priori* plus concernées. A Nantes, c'est un groupe de techniciens formé autour du DGS de Nantes qui engage les simulations (avec un DGA, le DG de l'Agence d'urbanisme, un consultant). En outre, le maire de Saint Herblain (2ème commune de l'agglomération) tire parti de son nouveau mandat de sénateur pour infléchir le dispositif plus favorablement pour sa commune. A Marseille, l'AC sert principalement de levier de désendettement à la ville centre, à la fois très pauvre et très endettée. En résumé, les négociations sur l'application de l'AC font apparaître une juxtaposition d'évaluations communales plutôt qu'un travail de construction collective des critères et des données. Pour le dire autrement, un consensus se dégage pour considérer que chaque municipalité est maître dans la façon dont elle envisage ses transferts, nonobstant leurs conséquences collectives. En témoigne la façon dont, rétrospectivement, les élus communautaires imputent à Marseille plutôt qu'à l'ensemble des maires l'opération de délestage financier s conséquences financières des transferts de la ville centre.

Pour la DSC en revanche, les petites communes se montrent beaucoup plus attentives et réactives quant aux critères permettant d'appréhender la « solidarité ». La multiplication des revendications aboutit à multiplier les critères afin de satisfaire toutes les communes, les plus riches comme les plus pauvres. Ces dernières réussissent à faire valoir des critères assez conventionnels : revenu moyen par habitant, potentiel fiscal, effort fiscal. Quant aux autres, elles parviennent à imposer des critères « d'intéressement », dans des proportions relativement proches, et en deçà de la valeur minimum légale (50%) : 40% à Marseille, 30% à Nantes, 25% à Lille. *A contrario*, les villes centre semblent plus disposées à en rabattre et à laisser « en pâture » aux communes plus petites une dotation qui pèse d'un poids plus modeste sur leurs finances. Nantes échoue à ponctionner 50% de la DSC et se rabat sur les Fonds de Concours, tandis que Marseille accepte finalement en 2007 de céder sa part écrasante lorsqu'il s'agit de la recalculer.

Ces constats font finalement apparaître **un consensus autour de la nécessité de neutraliser les conséquences financières de l'intercommunalité**. Dans le cas de l'AC, cette idée est relativement conforme à l'esprit de la loi Chevènement, puisqu'elle vise précisément à compenser financièrement les transferts. Dans le cas de la DSC en revanche, l'idée est plus surprenante. Loin de considérer cette dotation comme un moyen de rattraper des retards, de combler des handicaps, la DSC est un moyen de neutraliser les effets des autres dispositions financières : compenser la perte de TP en donnant aux communes qui en sont dépossédées ; compenser ces dotations par des dotations aux autres communes ; neutraliser ses variations en encadrant son évolution, en interdisant sa diminution. Cette propension généralisée à viser la neutralité des dispositifs financiers transforme *in fine* des inégalités de richesses en inégalités de compensations, sans en inverser les tendances. La multiplication des critères, la complexification des modes de calcul, les équilibres politiques et financiers qu'ils mettent en jeu, tissent finalement un canevas difficile à faire évoluer. C'est dire, en d'autres termes, que les dispositions financières ont tendance à figer les différences entre communes plutôt qu'à les faire évoluer.

L'examen des nos trois institutions nous permet finalement d'éclairer **trois logiques récurrentes dans l'application et l'évolution des dispositions financières : la municipalisation, la pétrification, la**

décompensation. Ces logiques sont à l'œuvre dans les trois cas étudiés, mais elles y trouvent une configuration plus ou moins favorable. La municipalisation est particulièrement bien illustrée par le cas marseillais qui donne à voir les pratiques prédatrices des maires sur les finances communautaires, et leur capacité à obérer ensuite leur responsabilité collective initiale en imputant la mauvaise santé financière de MPM à l'impertinence du périmètre ou aux tropisme inflationniste de l'administration communautaire. La pétrification trouve une bonne illustration avec le cas lillois, là où le nombre très important des communes multiplie les compromis, soit très concrètement les critères et les règles qui encadrent les dotations. Dans ce contexte, la dépendance de nombreuses communes à l'égard de dotations parfois substantielles borne très fortement la possibilité de les faire évoluer. Quant à la décompensation, elle trouve une bonne illustration à Nantes Métropole où le maître mot semble être « progressivité » : progressivité des critères de DSC, progressivité des transferts financiers. Une progressivité qui fonctionne à des rythmes variables et qui permet à chaque commune de compenser les effets financiers de l'intercommunalité selon ses contraintes propres, en s'appuyant sur une ressource économique suffisamment abondante. Une progressivité qui aboutit aussi, dans un second temps, à revenir sur les compensations initiales. Ce sont ces transformations qui font l'objet des développements qui viennent.

Chapitre 2. La rationalisation par les procédures

Lors des entretiens, à plusieurs occasions, de nombreux élus se sont souvent étonnés de nos questions sur l'AC ou la DSC. Quel intérêt à revenir sur ces dispositifs, déjà datés, très largement figés ? Les élus préféreraient ainsi orienter l'entretien vers d'autres mécanismes, de leur point de vue plus « pertinents », pour tester l'exercice de la solidarité intercommunale : les fonds de concours (FC), la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI). Nous avons décidé de suivre leurs conseils et de nous pencher sur ces dispositifs, que nous avons *a priori* considérés comme secondaires et qui se révélaient plus cruciaux pour les élus. Or cet examen donne à voir une tendance à la rationalisation des dépenses intercommunales (en particulier des investissements), c'est-à-dire concrètement une réduction et une hiérarchisation des dépenses qui ne manque pas de justifications : contraction des ressources, incertitudes quant aux dotations de l'Etat, réforme de la TP, crise économique, etc. Contre toute attente, les élus venaient de nous orienter vers des dispositifs qui, prenant très largement appui sur le travail des fonctionnaires, semblaient les plus à même d'affaiblir leur pouvoir dans l'EPCI.

Du municipalisme financier...

Nous voudrions commencer ce tour d'horizon en revenant sur le premier dispositif évoqué en entretien : les fonds de concours. Cette primeur, tout autant que son importance aux yeux des maires, peut se comprendre de deux manières. D'une part les FC ont joué un rôle décisif dans la pacification des relations politiques entre maires. D'autre part, ils connaissent une actualité singulière au sens où leur suppression et leur remplacement sont envisagés à plus ou moins court terme, ce qui n'est pas sans susciter les inquiétudes des élus.

Les Fonds de Concours

Le principe des FC est très simple : il s'agit d'offrir la possibilité aux communes de bénéficier de subventions de la communauté pour la réalisation ou la rénovation d'équipements de la commune, qui relèvent de sa compétence propre et non de la compétence intercommunale. L'inverse est également possible et permet, du coup, à des communes de subventionner des services qu'ils ont pourtant transféré. Le dispositif n'est pas seulement simple, il est aussi très souple. Dérogeant au principe de spécialité, il est soumis à un cadre juridique qui s'est resserré avec la loi du 13 août 2004. Mais les contraintes restent finalement assez mineures et peu dissuasives²⁵. Le FC a ainsi été utilisé dans nos trois communautés, à différents moments de l'histoire intercommunale, avec quelques variations, mais surtout deux propriétés communes.

²⁵ Le FC vise un « équipement » (une notion qui ne fait l'objet d'aucune définition juridique précise), par opposition à une manifestation ou un service. Il ne peut toutefois excéder la part de dépenses couvertes par celui qui en bénéficie.

En premier lieu, **les critères d'éligibilité aux FC sont particulièrement flous et permettent à n'importe quel équipement communal d'être subventionné.** Le premier critère est son caractère non strictement communal, c'est-à-dire la possibilité que cet équipement bénéficie à plusieurs communes et non à une seule. En pratique, cette règle n'est jamais objectivée *a priori* et tout équipement municipal semble pouvoir répondre aisément à cette exigence : un théâtre de plein air à Allauch, un gymnase à Saussez-les-Pins, un cinéma de plein air à La Ciotat, une médiathèque à Saint-Jean-de-Boiseau. A LMCU, ce sont les piscines (toutes les piscines, depuis 2005) et les « principaux » établissements d'enseignement culturel (depuis 2003) qui sont concernés²⁶. La dimension multicommunale sert donc plutôt de justification que de critère opératoire, ce qu'illustre bien la citation suivante :

« Il y a eu des critères, oui. Alors les critères avancés étaient les critères d'un équipement qui puisse... avoir un rayonnement, une utilisation autre que celle propre à la commune. On a eu une subvention pour notre centre associatif et culturel parce qu'il y avait une salle d'exposition, donc qui permettait d'accueillir des expositions d'un peu partout sur l'agglomération. » (Entretien n°40)

En second lieu, **les règles qui encadrent financièrement les FC sont elles aussi très floues et les montants en jeu extrêmement variables.** A Nantes, le principe est de ne financer qu'un équipement par commune et par mandat, à hauteur de 80% maximum de son coût (nous verrons plus bas les techniques qui permettent de déroger à la règle). A Marseille, la règle est plutôt de distribuer des fonds de concours à jusqu'à hauteur de 100 000 euros par opération, mais selon des critères très flous, dont seul le cabinet du président semble avoir la maîtrise. Quant à Lille, la règle est variable d'un type d'équipement à un autre, parfois imprécise : 50% accordés pour la rénovation des piscines communales, soit le maximum légal ; aucun critère particulier dans le cas de l'enseignement culturel²⁷.

On le voit, l'encadrement d'un dispositif qui déroge au principe d'exclusivité des compétences laisse de grandes marges de manœuvre aux élus, qui savent en investir le flou et les zones d'ombre, lorsqu'ils ne trouvent pas tout simplement les moyens de s'en affranchir. Il en va ainsi de la règle de plafonnement que la commune de Saint Jean de Boiseau, en périphérie nantaise, a su contourner à « découpant » le fond de concours correspondant en plusieurs parts :

« Sur le dernier mandat, on en a eus sur la médiathèque, on en a eus sur les vestiaires de foot. Donc là aussi par des modes de calcul, je sais plus comment exactement... Enfin l'idée étant d'accompagner au minimum un ou deux projets par mandat. Normalement c'était un projet phare par mandat, en l'occurrence nous c'était deux. Parce que nous on a tellement été subventionnés pour la médiathèque que si on avait pris notre dotation de FC de NM, on dépassait les 80% de subventions. Or un équipement ne peut être subventionné à plus de 80%²⁸ donc NM a accepté exceptionnellement de nous aider sur deux équipements. Sachant que c'était pour la même somme au Pellerin que pour les autres communes. (sur le ton de la défense) L'idée n'était pas de donner plus au Pellerin qu'ailleurs. Par contre normalement c'était un équipement phare dans le mandat. » (Entretien n°26)

Enfin, sans disposer de données consolidées sur le montant total des fonds de concours, plusieurs indices montrent qu'ils restent relativement modestes au regard des budgets des EPCI, qu'on se réfère aux montants perçus par la ville centre à NM²⁹, aux montants des subventions à LMCU³⁰, ou au très faible nombre d'équipements concernés à MPM.

« C'est marginal, c'est très ponctuel... Le problème c'est toujours pareil. C'est un appel à projet. Là actuellement, cette commission, comme ça vit pas trop, les élus se plaignent en disant... Mais il y a pas de projet. Comment voulez-vous... Le fond de concours il a servi pour le cinéma de plein air de la Ciotat, le gymnase à Saussez... voilà. On donne une somme à la commune. Il y en a eu très peu. Parce

²⁶ Il s'agit concrètement du Conservatoire National Régional de Lille et des ENM de Roubaix et Tourcoing.

²⁷ Ainsi la délibération cadre de 2003 indique-t-elle : « Ce fonds de concours, dont le montant est repris au budget pour 2003 à hauteur de 1.500.000 donc être réparti entre les trois équipements, en prenant en compte différents critères d'activité et d'éléments budgétaires obtenus à partir des déclarations remplies annuellement et adressées au Ministère. »

²⁸ Le chiffre de 80% intègre ici les FC communautaires, mais aussi les dotations départementales et régionales qui sont distribuées par NM, comme nous le verrons plus bas.

²⁹ Nantes a perçu 5,1 M€ de fonds de concours en 2007, pour la mandature, au titre d'une participation au fonctionnement de l'Ecole Régionale des Beaux-Arts de Nantes (3,15 M€) et du Château des ducs de Bretagne (1,75 M€). L'actuel président de la commission finances évalue ce montant à 10 M€.

³⁰ 35 M€ pour le plan piscines, et 1,5 M€ pour les équipements d'enseignement culturel.

qu'il y avait pas de projet. Moi mon crédo c'est « Aide-toi et la communauté urbaine t'aidera. » (Entretien n°9)

Pour autant, cette faiblesse relative ne doit pas dissimuler leur importance cruciale aux yeux de certains maires. Plus précisément, les témoignages de président de commissions finances, dans des contextes différents, montrent que ces fonds sont d'une importance plus grande pour les élus des petites communes :

« Au départ, la définition des FC, c'était aussi pour les communes pauvres. Et si vous avez bien regardé, les FC ils sont donnés à tout le monde. Parce qu'en fait, c'était une aide complémentaire pour assurer la solidarité financière. Ça a été la guerre droite/gauche, ça a été la guerre riches/pauvres, ça a été... bon... Et au bout du compte, tout le monde a eu ce fameux truc. Donc en fin de compte, ça servait pas à diminuer l'écart de richesse entre les communes. Ça a permis à un certain nombre de communes, qui sans cette aide n'auraient pas pu réaliser leurs investissements, de les réaliser. Pour les riches, ça leur a simplement permis de mettre de l'argent ailleurs. » (Entretien n°27)

« Moi, j'ai mis en place avec le président, je dis grosso modo, voilà, la marge de manœuvre par rapport à ce que demandent les municipalités c'est ça. Il faut bien imaginer que quand on quand on investit 100 dans la CU, la demande des communes c'est même pas 10. Pour satisfaire les 17 communes, c'est assez facile. Parce qu'il y en a pas beaucoup et elles sont toutes petites. Il ne faut jamais perdre de vue ça. » (Entretien n°9)

Comme nous l'avons fait remarquer au sujet de l'AC et la DSC, on voit qu'un même dispositif financier fait l'objet d'investissements politiques différenciés. Ce que nous expliquent ici les présidents de commissions, et ce que nous confirment les propos des maires de petites communes, c'est que la subvention apparaît d'autant plus cruciale pour la commune que celle-ci ne dispose pas de ressources financières alternatives ou équivalentes (soit par la fiscalité, soit par l'emprunt). Concrètement le FC est un dispositif de négociation politique beaucoup plus efficace avec les maires des communes petites ou pauvres.

Cette négociation vise, dans plusieurs cas, à donner des contreparties à la réalisation d'un équipement de plus grande taille. A Lille, le plan piscine apparaît comme l'un des éléments d'un troc, concédé aux communes les plus petites, afin de faire prendre en charge par la CU les rénovations très coûteuses du stade de football de Lille et de la patinoire de Wasquehal³¹. De même à Marseille, l'instauration des fonds de concours fait suite à l'inscription sur l'agenda communautaire de la piscine des Gorguettes, seul équipement d'intérêt communautaire. Faute de disposer des ressources financières pour pouvoir financer d'autres équipements sportifs de ce type, c'est la solution des fonds de concours qui permet alors de satisfaire les demandes concurrentes que cette piscine avait suscitées parmi les maires :

« C'est l'époque où à la commission des équipements d'intérêt communautaire, on s'est rendu compte d'abord qu'on avait pas défini ce que c'était, et puis que deuxièmement ça allait nous emmener dans des investissements qu'on était pas en mesure de faire, on a tout gelé sur la seule piscine des Gorguettes et on a dit le reste on le règle par des fonds de concours. Mais ça va pas très loin. » (Entretien n°17)

« Donc il a fallu faire des efforts auprès de Gaudin pour que [la piscine] sorte... Et donc dans ce cadre-là, j'avais fait mettre en place, pour les petits équipements communaux, pour les aider, un fond de concours. Grace à ce fond de concours on a pu abonder... des projets qui n'étaient pas intercommunautaires mais qui dépassaient un peu le cadre communal. » (Entretien n°9)

En résumé, les FC brillent plus par leur vertu politiques que par leurs enjeux financiers. Du fait de règles d'attribution très souples, tant sur le plan juridique que dans leur mise en œuvre, les FC permettent d'accéder ici aux revendications des maires sur la base de critères peu formalisés, là de leur donner des contreparties lorsqu'il s'agit de transférer ou de réaliser des investissements coûteux sur une commune. Le FC est donc un outil de « fluidification » des relations financières dans l'EPCI, mais qui semble malgré cela en voie de disparition : c'est déjà le cas à Nantes, c'est en cours à Marseille, et seul LMCU semble

³¹ Comme l'explique dans sa thèse Fabien Desage, « l'intégration des piscines municipales dans le schéma « grands équipements sportifs » de la CU découle davantage des pressions des élus désireux de se désengager de l'entretien coûteux de ces équipements et d'un troc autour du transfert d'autres équipements » (Desage 2005 p. 402).

continuer à l'utiliser (il est vrai de façon très marginale). Comment expliquer la suppression d'un tel outil politique ? Le relais d'autres financements constitue une première piste d'explication.

La contribution des financements départementaux et régionaux

L'argument d'austérité qui accompagne la suppression des FC est d'autant plus facile à faire passer que les financements départementaux et régionaux se maintiennent, voire compensent parfois une partie de ses effets, selon des principes très similaires à Nantes et à Marseille. Dans le premier cas, le système des enveloppes départementale et régionale est ancien, mais il subit un changement en 2004. Jusqu'à cette date, les dotations départementales et régionales viennent en renfort des dotations communautaires. Selon l'ancien président de la commission finances, ce lien entre dotations fait alors peser un poids politique important sur l'attribution des Fonds de concours :

« Pour la fameuse médiathèque, à partir du moment où je lui attribuais un FC, je lui attribuais une dotation du département et de la région (...) Pour Basse-Goulaine, c'était un terrain de foot. Moi je voulais pas, c'était pas de nos compétences. Et donc on avait créé une commission où il y avait la maire de Bouaye, Jean-Pierre Fougerat, moi qui la présidait, et d'autres... Moi je disais 'pas de notre compétence, j'en veux pas'. Et en fait, c'était les investissements qu'ils voulaient faire (...) Et donc si on les prenait pas en compte, ils avaient pas droit ni au petit plus du département, ni au petit plus de la région. Ça s'est terminé par une obligation de les prendre en compte (...) à la réunion des 24 maires, (...) et c'est là qu'on a dû définir c'est un équipement pris en compte pour le mandat » (Entretien n°27)

En 2004, la règle évolue légèrement puisque NM devient le relais des dotations départementales et régionales qui, une fois supprimés les fonds de concours (en 2008), restent les seules dotations aux communes. Les critères d'éligibilité de ces dotations sont, à l'image des FC, particulièrement souples. Les attributions seraient ainsi devenues plus systématiques et moins clientélistes qu'ils n'ont pu l'être par le passé. Quant aux montants des subventions, on est passé à cette occasion d'une logique d'équipement (un équipement subventionné par mandat) à une logique d'enveloppe, attribuée en fonction du nombre d'habitants.

« Au même titre qu'y a des mesures, si je prends le département par exemple, aujourd'hui il y a ce qu'on appelle les contrats de territoire, qui n'existaient pas avant 2004, où avant le département de Loire Atlantique... c'était un peu des attributions (hésitations), ça se faisait un petit peu à la couleur politique. Aujourd'hui, il y a des critères en fonction des territoires, et quelles que soient les sensibilités, tout le monde touche. Donc ça, ça compense un peu » (Entretien n°29)

« Et là, dans ce mandat-ci, [les fonds de concours, ndr] c'est (elle insiste) zéro. C'est-à-dire que le seul argent qui va transiter par NM en direction des communes pour des équipements communaux, ce sont les contrats de territoire du conseil général et de la région, pour lesquels, sur une somme de... 25 millions je crois, il a été accordé tout une partie qui est censée aller vers des financements de territoires type... par exemple... je sais plus ce qui a été retenu... par exemple les mondes marins qui vont être faits à côté de l'éléphant, dans le cadre de la politique touristique, par exemple, le mémorial pour l'abolition de l'esclavage, pour la construction des ponts, de trucs comme ça. Et il y a une petite partie, de l'ordre de... je crois 7 ou 8 millions, qui là, retourne aux communes en fonction du nombre d'habitants. Donc pour le Pellerin, c'est 100 000 euros, donc 100 000 au contrat de territoire régional, 100 000 au contrat de territoire conseil général, pour lesquels on est pas sûr d'y avoir droit pour la prochaine session, puisque c'est un contrat qui dure 3 ans. » (Entretien n°26)

« Et puis, pas par les FC mais dans le cadre des contrats des territoire, c'est-à-dire que la région comme le département contractualisent avec les pays, enfin le département contractualise avec les pays, soit avec une agglomération, CU, communauté d'agglomération ou communauté de communes (...) De sorte à ce qu'il y ait des politiques un peu plus globales, plus cohérentes qui soient faites. Pas chaque commune qui demande son équipement culturel ou parfois des équipements sportifs qui sont sous-utilisés. Mais le Conseil Général souhaite aider les collectivités à partir du moment où elles mutualisent les moyens, où elles donnent de la cohérence dans les projets. Et donc le département signe des contrats de territoire. Donc elle a signé avec NM, et ça va nous permettre de financer une partie de notre terrain synthétique, par exemple. » (Entretien n°25)

Les subventions du conseil général et du conseil régional sont donc très largement adossées à la communauté urbaine, et permettent à NM de pallier la disparition de ses propres fonds de

concours, en maintenant à flot un système de subventions aux équipements communaux, selon des modalités plus systématiques.

A MPM, les années récentes sont marquées par l'importance des dotations départementales et régionales. C'est plus exactement depuis l'alternance de 2008 que les choses ont évolué. Jusqu'alors les dotations étaient communales, principalement destinées à quelques communes périphériques, excluant la ville de Marseille opposée politiquement. Depuis 2008, le département y a ajouté une très substantielle dotation intercommunale (50 M€ par an, pendant 5 ans) pour la voirie et des transports principalement. Cette aide nouvelle, ajoutée aux dotations communales, ne concerne d'ailleurs pas uniquement MPM mais tous les EPCI des Bouches-du-Rhône, y compris la communauté d'agglomération d'Aix en Provence, présidée par une députée maire UMP. L'extrait d'entretien qui suit montre, en revanche, qu'il est difficile de comprendre les critères d'attribution des dotations départementales :

« Oui mais avec des petits trucs, des gros trucs, des gros contrats... enfin il y a 4 ou 5 systèmes qui se complètent en fonction de... qui existent mais qui sont bien codifiés, y compris qui sont administrativement au carré. Il est pas question de pas... administrativement pour que ça marche il faut que les dossiers soient... c'est pas du tout... enfin c'est bien fait quoi. C'est quasiment irréprochable. Ça représente des sommes considérables pour les communes (...)

- Ce n'est pas une substitution aux enveloppes du Conseil Général ?

- Pas du tout. Ça se surajoute. On a deux droits de tirage. Et je peux vous dire que sur MPM ça a des conséquences considérables parce que... et en même temps, il y a là aussi un fonctionnement de sa part, il a la sagesse d'être assez républicain dans la répartition. C'est pas que pour les copains. C'est plutôt je fais en sortes que tout le monde devienne mes copains. » (Entretien n°17)

Amusant de constater l'embarras pour expliquer – voire connaître – les critères d'attribution des subventions, sans prononcer le mot tabou de clientélisme, mais sans pour autant éviter complètement les allusions aux régimes de faveur (« c'est pas du tout... », « c'est quasiment irréprochable »). Difficile aussi de critiquer l'homme fort du département même lorsqu'on est élu communiste. On comprend cependant que les dotations sont affectées selon une conception plus ouverte des communes éligibles (« c'est pas que pour les copains »). Si la communauté est impliquée dans l'affectation de ces crédits (notamment par le biais de la Direction de la voirie), les choix sont gérés pour l'essentiel par le président et son entourage proche (DGS, cabinet), avec un regard très attentif du conseil général (que notre interlocuteur qualifie de « survalidation du conseil général »).

Par leurs vertus politiques, les financements départementaux ne semblent pas bien éloignés des FC. Cela ne surprendra pas, à NM, dans la mesure où ces financements étaient associés les uns aux autres. Là aussi, le dispositif remplit une fonction de « lubrifiant politique » en octroyant des subventions, parfois cruciales pour les petites communes, selon des critères souples et avec mansuétude. Plus encore, le département semble apporter une aide financière cruciale aux communautés pour pacifier les relations politiques avec certaines communes. Il y a donc quelque surprise à voir resurgir ici l'institution départementale, vouée aux gémonies ou la disparition du fait de son archaïsme, mais qui vole au secours des plus modernes des EPCI, les communautés urbaines³².

... à la rationalisation des financements

Malgré le secours apporté par les financements départementaux et régionaux, la disparition programmée des FC inquiète les maires. Si les collectivités de rang supérieur contribuent à « fluidifier » (ou pacifier) les relations politiques, ces contributions ne constituent pas pour autant des substituts financiers. De telles inquiétudes trouvent une seconde réponse dans la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI). Mais cette substitution ne revient pas à remplacer un système d'allocation par un autre. Elle donne prise à un processus de rationalisation qui s'appuie aussi sur une territorialisation des politiques communautaires. Le cas des financements de voirie, exemple historique des logiques municipalistes, permet finalement de saisir les changements à l'œuvre.

³² Ce qui relativise les découpages proposés par Hervé Michel, qui cantonnait l'influence du conseil général sur les EPCI aux territoires ruraux (Michel 1999).

La Programmation Pluriannuelle des Investissements

Ce dispositif consiste à faire figurer dans un même document la liste, l'échéancier et les financements de tous les projets dans l'EPCI durant une mandature (ou une demi-mandature). Dans certains cas le changement est notable dans la mesure où la PPI ne vise que les compétences communautaires (c'est le cas à NM). Dans d'autres cas, il peut prendre des allures d'exercice formel puisqu'y figurent encore des projets communaux (à LMCU). Cette PPI existe à la CUL depuis la première mandature Mauroy (1989), il est instauré à NM et MPM depuis 2008. Nous allons essayer de dégager quelques traits saillants du dispositif tel qu'il s'est mis en place à Nantes, en nous autorisant des passerelles avec les cas lillois et marseillais.

La PPI se présente d'abord comme un moyen de concilier l'étroitesse des ressources financières et le nombre de projets demandés par les maires. Il apparaît, dans chacun des cas étudiés, comme un moyen de « décompression », pour faire face à un problème de moyens. Les maires soulignent unanimement cette dimension : à Nantes, en substituant la PPI au FC, on substituerait l'économe au dispendieux, à Lille ; la PPI permet au président tout juste élu (Pierre Mauroy, en 1989) d'honorer les 95 projets négociés avec les maires, pour un montant représentant 10 milliards de francs ; à Marseille, les élus l'invoquent pour ses vertus de « rigueur » et « d'efficacité ».

« C'est-à-dire que moi sur les FC, j'étais toujours dubitative qu'une collectivité aille financer des projets qui ont rien à voir avec les compétences sur lesquelles ils étaient. L'Etat surfe sur ça, c'est-à-dire qu'à force de faire des choses qui sont pas très cohérentes, même si elles servent la collectivité, parce que se faire financer 200 000 euros sur un équipement c'est toujours intéressant, mais que NM vienne me donner 200 000 euros sur ma halte garderie, je vois pas trop le rapport. Donc je me dis à un moment donné plus de solidarité, oui sur les politiques publiques qu'elle fait. » (Entretien n°26)

« Jusqu'en 2008, c'était... sur des budgets... généreux quelque part. Maintenant on a remis un peu les pendules à l'heure, donc on a construit ce qui aurait dû être fait dès le départ, et qui a pas été construit à l'époque, une programmation pluriannuelle d'investissement. » (Entretien n°25)

« Je crois et notre groupe m'a demandé de l'exprimer, que le maître mot de notre conduite doit être la transparence et la rigueur. Transparence afin de savoir précisément où nous en sommes d'un point de vue budgétaire et financier, d'où l'intérêt évident d'un audit des finances et organisationnel. Cet audit nous dira précisément où nous en sommes et où nous pouvons aller. Je vous le dis tout net, mon sentiment est que la situation est extrêmement déséquilibrée et que les prochaines années impliqueront beaucoup plus de rigueur et d'efficacité...

Il nous faut, avant la fin de l'année 2008, mettre en place une prospective financière (quels sont nos moyens pour les 6 années à venir) puis un plan pluriannuel d'investissement (PPI) comme le font toutes les grandes collectivités afin de hiérarchiser nos projets, les chiffrer précisément et trouver leur financement... Ce PPI doit être débattu et soumis au vote de manière claire pour tout le monde. » (Bizaillon, CC 28/06/2008, p. 12)

« il fallait faire face à la fois aux grands projets et aux besoins des petites et moyennes communes, dès lors que vous aviez ajouté des projets, les uns et les autres, ce qui fait la caractéristique de cette CU, je me permets de vous dire que, les règles traditionnelles d'établissement du budget ne nous auraient pas permis de résoudre cette quadrature du cercle » (Mauroy, conseil communautaire, 21/12/1990, cité par Desage)

L'argument ne laisse pas d'étonner, dans la bouche d'élus qui sont en partie dépendants des dotations communautaires. Mais l'étonnement passe lorsqu'on examine les montants colossaux qui sont en jeu : 10 Mds de FF pour la CUL, 1,6 Md€ pour Nantes Métropole. Des montants sans commune mesure avec les FC servent paradoxalement de comparaison et de justification. Le paradoxe peut être en partie levé (mais en partie seulement) en soulignant l'intérêt prospectif de la PPI sur le plan financier. En faisant l'inventaire des projets devant être réalisés durant la mandature (ou une demi-mandature), la PPI n'offre pas seulement une possibilité de contenir tous les projets demandés, elle donne un moyen de chiffrer ces investissements, de choisir et calibrer les ressources financières correspondantes et de les inscrire dans les différents exercices comptables de la communauté. **La PPI donne prise en ce sens à la rationalisation financière des dépenses communautaires, permettant d'éviter les aléas et les imprévus.** Pour autant que les maires acceptent de s'y conformer...

Précisément, la contrainte politique que constitue la PPI tient pour une bonne part à ses effets d'objectivation. La PPI objective d'abord les accords politiques en publicisant la liste des équipements qui

en résultent pour l'ensemble des communes. La PPI objective aussi les montants engagés, et permet de suivre facilement le montant des travaux autorisés, engagés, facturés sur un territoire. Cette double objectivation, celle des projets et celle des montants, permet évidemment aux services financiers d'anticiper, de simuler, tout en contraignant les élus. La contrainte s'exerce en amont car les élus se sentent obligés de hiérarchiser et sélectionner les projets qu'ils entendent inscrire. Elle s'exerce également en aval en obligeant les élus à s'en tenir aux projets inscrits :

« Maintenant on a le cadre de la PPI, qui est quelque chose qui est regardé chaque année et qui peut évoluer éventuellement. Mais globalement on doit s'y tenir, et y a un travail de dialogue qui est assez ... qui se passe bien, quoi, entre les représentants du pôle et les élus de la commune. » (Entretien n°25)

« Dans l'intercommunalité, c'est transparence et justice. Si vous faites pas ça, vous êtes mort. Parce que si vous faites cadeau à un élu il se dit bon, il m'a donné 100, il aurait pu peut être pu me donner 150. Et je suis sûr qu'il donne 300 au voisin. Alors que si vous dites : 'non là, attendez, je peux pas, là, c'est pas possible'... Par contre, il faut mettre de l'huile dans les engrenages pour que ça glisse. Évidemment, il faut pas être rigide, il faut s'adapter aux situations en ayant une lecture intelligente des choses. Mais on peut pas déroger à la règle. Et ce qu'on fait dans une commune doit, peut et doit être connu de tout les autres. Donc ça nous interdit de faire des trucs bizarres. » (Entretien n°30)

Sauf à renier publiquement les transactions politiques nouées en début de mandature et à assumer les conséquences financières collectives de ce reniement, un maire peut difficilement revenir sur les engagements pris et inscrits dans la PPI. **La double vertu politique de la PPI, c'est de contenir les demandes politiques, au double sens que peut prendre ce terme : contenir, au sens où elle offre un contenant (une enveloppe) plus élastique qu'une programmation indexée sur l'exercice budgétaire ; contenir, au sens où elle fournit un rempart contre des demandes supplémentaires qui viendraient s'ajouter, au gré des négociations politiques, en cours de mandat.**

L'élaboration de la PPI suit globalement un schéma décisionnel fortement centralisé, selon des modalités variées. A NM, les demandes des maires sont d'abord recueillies au niveau central, hiérarchisées, afin de ne pas dépasser un montant global, puis confiés aux services communautaires concernés, selon les domaines. Les services font alors des propositions aux maires, en mobilisant par exemple les résultats d'une étude prospective, d'un document de planification ou d'un audit (comme pour la voirie). Le principe est différent à Marseille, où le président et son cabinet occupent une place plus importante dans la hiérarchisation des demandes.

« Je vais vous donner des exemples. Le premier acte posé, ça a été celui, à l'arrivée de la nouvelle direction générale, de travailler sur une PPI sans les maires dans un premier temps, sur la voirie. Donc là on a ressorti des choses. Et ce n'est qu'après avoir fait un inventaire de tout ce qu'on avait en projet qu'on est revenu devant les maires, en leur disant : voilà, c'est ça qu'on vous propose. Alors évidemment vous donnez votre avis, mais la trame, ils ne l'ont pas construite, et on ne leur a pas communiqué. » (Entretien n°36)

« De manière régulière, Gaudin le faisait un peu mais là Caselli l'a institutionnalisé. Il fait des réunions régulières avec les communes pour dire aux communes 'bon voilà, quels sont vos besoins ?', et remouliner et rentrer dans la programmation pluriannuelle. C'est commune par commune, sur les projets typiquement communal. Ça revient à quelque chose de forfaitaire. C'est-à-dire que c'est dans la structure du budget que globalement pour les 17 communes, il y a 25 millions à injecter pour satisfaire les besoins annuels. » (Entretien n°9)

Dans le cas lillois, c'est une configuration encore différente dans la mesure où plusieurs témoignages indiquent que la PPI a renforcé le rôle du vice-président de la commission finances d'alors, B. Roman. Quoi qu'il en soit, **on voit que la PPI a pour effet de concentrer le pouvoir autour de quelques acteurs centraux, qu'il s'agisse de certains fonctionnaires du siège à NM, du président à MPM ou d'un vice-président à la CUL.**

Légitimée par la nécessité de « rationaliser » les investissements communautaires, la PPI oblige les maires à hiérarchiser leurs demandes et à s'y tenir, en prenant appui sur la contrainte produite par l'objectivation politique des accords et des engagements. La publicité lui donne un caractère presque opposable vis-à-vis des maires. Il met également en jeu des négociations au niveau central et des critères techniques revendiqués par les services, ce qui peut être ressenti par certains élus comme une forme de concentration du pouvoir.

La territorialisation des politiques communautaires

La PPI s'accompagne tendanciellement d'une territorialisation des politiques communautaires, c'est-à-dire que ces politiques sont pensées et négociées non plus à l'échelle de l'EPCI tout entier, mais à un niveau infra-communautaire : 7 « pôles de proximité » à NM et 8 « territoires » à LMCU (rien d'analogue à MPM en revanche). Ces deux découpages renvoient cependant à des réalités très différentes. Nous allons essayer d'en saisir les nuances en les présentant tour à tour.

Dans le cas nantais, la territorialisation prend appui sur les pôles. Impossible d'en comprendre la nature, donc, sans revenir ne serait-ce que brièvement sur cette originalité (et cette fierté de NM) que ces « pôles de proximité ». Ceux-ci correspondent à de véritables aux circonscriptions administratives déconcentrées : les pôles emploient 40% des agents de NM, et chacun d'entre eux est dirigé par un chef de pôle qui pilote des services agissant dans les domaines de l'urbanisme, de la voirie, de l'assainissement. Les pôles sont souvent présentés comme une originalité et une richesse de l'organisation nantaise à laquelle les maires sont ostensiblement attachés :

« Le pôle est un élément important. NM, moi, je considère, les particularités de NM par rapport aux autres CU, c'est sans doute ces pôles de proximité, qui font qu'on est d'abord en contact avec une équipe, avec un directeur de pôle qui a une connaissance du territoire. Ça c'est important. Si on avait que des services centraux... tsss... il y aurait... il manquerait un étage à la fusée. La négociation elle est là, d'abord avec les techniciens. » (Entretien n°40)

« Un pôle c'est quand même d'abord un service technique » (Entretien n°27)

« Là on travaille tous les mois dans une réunion comme tout à l'heure à 10h avec le directeur du pôle, et puis on regarde les demandes. Alors ça va des petites demandes à des grands projets... Enfin il y a un cadre dans lequel on travaille sans difficulté particulière. On peut toujours dire que l'enveloppe attribuée est toujours insuffisante, mais on fait avec ce cadre-là. Il y a de bonnes relations entre le pôle, les communes. On a tous les ans un bilan qui est fait, qui permet de voir ce qu'on a fait et ce qu'on va faire. Y a quand même moyen de faire fonctionner, et c'est beaucoup plus intéressant d'avoir ce système de pôle de proximité, qui a été innovant en 2001, NM par rapport aux autres CU. » (Entretien n°25)



Carte 9 : les 7 pôles de Nantes Métropole

Une seconde vertu du pôle est d'être un lieu de « négociation » où, malgré sa « technicité », les « bonnes relations » permettent de « regarder les demandes », de les discuter, le cas échéant de les hiérarchiser. Si

les politiques communautaires se territorialisent, c'est aussi sous l'angle de négociations devenues étroitement dépendantes des relations qu'ils entretiennent avec le directeur de pôle. Le pôle offre alors l'avantage de la transversalité, au sens où les négociations peuvent porter sur des équipements de différents types et dans différents domaines. En tant qu'instance déconcentrée et transversale, le pôle présente des avantages pratiques considérables aux yeux des maires : aux nombreux espaces de négociation, jusqu'alors morcelés et sectorisés dans les différentes commissions sectorielles, elle substitue un unique lieu de négociation³³ ; elle l'organise par la même occasion dans un cadre plus « intimiste », autour de maires « voisins », en nombre plus restreint. Quant à la transversalité, elle fournit une ressource politique non négligeable en élargissant le spectre de la négociation, ce qu'un responsable administratif explique de la façon suivante :

« [Les directeurs de pôles] sont responsables de tout. Ce qui permet d'avoir une approche globale, et dans la négociation qu'on mène avec les communes... Ce matin, j'avais une rencontre avec un maire. On parle de politique cimetièrè. J'avais une négociation un peu difficile parce qu'on a deux communes proches, qui se touchent, qui ont deux cimetières saturés. On va pas construire deux cimetières, dans chaque commune, sinon ça aurait aucun sens, on va en construire qu'un. Mais qui c'est qui va avoir le cimetière ? C'est aussi bête que ça. Et donc on arrive à un point d'équilibre parce que le débat il se pose pas que sur le cimetière. On discute du cimetière, mais on discute aussi de l'urbanisme, on discute du développement économique, de la voirie... Et donc on est dans une négociation globale. Si j'avais abordé le cimetière seulement entre ces deux communes, j'en sortais pas, et c'était impossible. L'avantage d'avoir plusieurs cordes à l'arc, c'est qu'une commune va accepter de ne pas avoir le cimetière, mais bon, non pas par compensation, mais par ailleurs, elle sait qu'on va être attentifs sur tel ou tel dossier. Alors que si je me pose la question que du cimetière, je suis mort. » (Entretien n°30)

On voit comment la négociation plus globale offre des ressources importantes aux fonctionnaires, ici un DGA sur les contrats de territoire, plus fréquemment avec les directeurs des pôles. On peut supposer que l'argument vaut aussi pour les maires, mais nous pensons pour plusieurs raisons que le dispositif réduit leurs marges de manœuvre.

La première raison renvoie aux nécessités de ne pas « dépenser trop », de « faire des demandes » certes, mais avec mesure. Plusieurs élus soulignent le passage d'une ère faste à une ère plus malthusienne, qui exclut du financement communautaire des équipements communaux (comme on l'a vu avec les fonds de concours) d'une part, et les oblige à hiérarchiser les choix d'investissement communautaire. La négociation opérée avec les pôles sur les contrats de territoire leur apparaît de ce point de vue plus difficile et moins ouverte que les précédentes :

« Aujourd'hui NM est dans une période plutôt de récession. C'est-à-dire qu'il y a eu une période faste, j'ai envie de dire, un peu on a ouvert les robinets beaucoup dans plein de domaines. Aujourd'hui on est plutôt en train de resserrer, pour deux raisons, un les finances de NM ne sont pas ... je veux dire, les capacités d'investissement ne sont pas extensibles à loisir (...), NM a beaucoup investi. C'était sans doute nécessaire, c'était le début de la CU, les 6 premières années on y est allé plein pot. Aujourd'hui on peut pas investir autant, et encore moins compte tenu des difficultés financières que vont rencontrer les collectivités locales. Néanmoins, ça veut pas dire qu'il va rien se passer, et qu'on va pas pouvoir continuer à aller de l'avant. Mais aujourd'hui, les négociations sont plus âpres avec NM sur les contrats de co-développement, c'est-à-dire les contrats que vous évoquiez. Plus que ça l'a été sur le mandat précédent, ça c'est évident. Parce que les moyens financiers ne sont plus les mêmes. Et donc on a retravaillé sur les priorités » (Entretien n°40)

S'il leur faut être « mesuré », les élus doivent aussi en référer aux politiques publiques communautaires. La réalisation des objectifs contenus dans les politiques communautaires devient une condition importante (pas forcément nécessaire) pour bénéficier des investissements et des aménagements par la communauté. Un exemple fréquemment évoqué en entretien est celui du PLH, qui contient des objectifs chiffrés par opération, et pourrait désormais servir de cadre pour autoriser les investissements dans d'autres domaines, en particulier les VRD. Il en va de même avec d'autres documents de planification, qu'on pense aux aménagements économiques, aux équipements culturels, etc. Certes, on pourra rétorquer que ces documents sont eux-mêmes déjà largement neutralisés par les élus ; il n'en cadrent pas moins les

³³ Evidemment, ces commissions ne disparaissent pas nécessairement, mais elles se concentrent sur les dossiers les plus lourds, tandis que tous les dossiers « communaux » peuvent désormais être négociés dans le cadre du pôle.

négociations en imposant une contrainte de justification nouvelle aux investissements réalisés sur les communes. Autrement dit :

« Aujourd'hui, on est beaucoup plus sur le fait de dire les concours financiers qui seront amenés par NM aux collectivités sur la réalisation – c'est-à-dire des investissements – porteront d'abord sur des investissements qui ont une portée d'intérêt communautaire. Lorsque vous aménagez une ZAC d'habitat, et bien NM amène des FC et des moyens dans la réalisation de sa ZAC d'habitat, NM demande en retour qu'il y ait un certain nombre d'engagements sur la réalisation du Plan Local de l'Habitat, c'est-à-dire du locatif social, qu'on ait un minimum de pourcentage de logements locatifs sociaux, des locatifs sociaux qui soient calibrés par rapport à l'agglomération » (Entretien n°40)

Dans la métropole lilloise, ce n'est de pôles qu'il s'agit mais de « territoires », constitués à l'occasion des « contrats de territoires ». A la différence du cas nantais, cet échelon apparaît moins comme un échelon administratif qu'un échelon de « réflexion », de « programmation » et de « déclinaison » des investissements communautaires, ce qu'ont souligné plusieurs élus.

« Les contrats de territoire ne sont pas une structure de fonctionnement, c'est une structure de référence pour l'articulation des investissements à moyen terme. C'est un moyen peut-être plus facile de décliner les politiques de la CU au niveau des territoires » (Entretien n°45)

Cette précision, chez les élus, prend un sens particulier à la lumière de l'histoire récente, celle du début des années 2000 et du projet de réorganisation des services envisagé alors³⁴. Ce projet soulève, entre autres questions, celle de l'organisation déconcentrée d'une administration communautaire jusqu'alors divisée en 4 unités territoriales, créées en 1983 à la demande des maires et regroupant les services déconcentrés de la voirie et de l'assainissement. La déconcentration est alors censée répondre à la « demande de proximité » des élus, tout comme le projet de réorganisation de service qui resurgit 15 années plus tard. Mais ce dernier rencontre au fil du temps plusieurs résistances : celle d'un président qui craint l'autonomisation de pans de l'administration communautaire sous la tutelle d'un leader politique ; celle de dirigeants administratifs qui voient dans la fragmentation de leurs services (urbanisme, développement économique) un affaiblissement de leur pouvoir. Conçu initialement comme une déconcentration massive des services communautaires, le projet accouche d'une souris : les unités territoriales restent au nombre de 4³⁵, et quelques agents « relais » (plutôt que des « référents ») au rôle ambigu sont nommés.

Avec les contrats de territoire, l'histoire semble se répéter tant les arguments mis en avant rappellent les précédents, y compris ceux de la création des unités territoriales. Ils reprennent les vieilles antiennes de la « proximité ». Il s'agit pour les uns de s'entourer d'agents connaissant mieux le « terrain », à la différence des « crânes d'œuf » qui peuplent l'administration sans connaître « la réalité des choses » (Roger Willocq, maire d'Anstaing). Il s'agit pour d'autres de rendre l'administration plus réactive et plus efficace :

« Actuellement la CU travaille sur les contrats de territoire. On a divisé le territoire communautaire en 8 territoires avec à chaque fois un relais territorial : une personne qui fait le lien entre les communes et les services communautaires parce que les communes se plaignaient souvent que la CU réagissait très lentement et on ne savait jamais à qui demander quoi, des circuits trop complexes. (...) C'est une demande qui a été de plus en plus récurrente. Il y a la volonté que la CU fonctionne plus rapidement et avec plus de réaction. » (Entretien n°53)

La « proximité » d'aujourd'hui a donc les mêmes vertus que celle d'hier, mais le projet avorté des années 2000 semble avoir servi de leçon, puisque les contrats de territoires ne sauraient en aucun relancer le chantier de la déconcentration administrative.

Formellement, il s'agit d'une opération contractuelle distinguant trois volets : les projets communautaires, l'appui communautaire aux projets communaux, l'appui logistique et technique aux communes. En revanche, les projets contenus dans le contrat ne sont pas chiffrés ni programmés financièrement. Sur un plan politique, deux élus importants pilotent le dispositif (Henri Ségard et René Vandierendonck), tandis qu'est nommé dans chaque territoire un « élu correspondant » qui « anime le comité de territoire », assemblée des maires du territoire. En parallèle est créé un comité de coordination qui réunit les 8 « élus correspondants », les 10 premiers vice-présidents, les responsables administratifs (DGS, DGAS, etc.) et

³⁴ Nous reprenons ici des éléments de la thèse de Fabien Desage (2005).

³⁵ Le redécoupage en 8 unités, ajustées aux territoires du schéma directeur, est finalement abandonné.

trois élus importants³⁶, sous la présidence des deux élus pilotes. C'est ce comité de coordination qui est censé hiérarchiser les priorités et trancher entre les projets lorsqu'il le faut³⁷.

Carte 10 : les 8 territoires de LMCU



Selon des termes fréquemment utilisés en entretien, qui font écho aux justifications de la PPI, il s'agit de sortir d'une « logique de guichet », ou d'une « logique d'enveloppe », en partant des besoins municipaux plus que des crédits disponibles. Un tel dispositif a pour objectif d'obliger les élus à s'entendre préalablement à une échelle intermédiaire, les obliger à opérer un premier tri, à dégager des premières priorités, avant le stade communautaire. Vu depuis les services centraux, cela présente l'avantage de réduire les coûts d'investissement et les coûts de la négociation. Le « territoire » facilite en effet le travail « pédagogique » des services, permettant de mieux « expliquer », plus précisément, de façon moins impersonnelle et donc plus convaincante.

Quant aux élus, ils y voient au pire une arène confortable pour discuter, assez librement, en plus petit comité, au mieux une assemblée pour se coaliser et peser :

« Alors ça a une vertu c'est de pouvoir, au moins et indépendamment de la CU, de s'entendre entre maires se rencontrer....On en est à l'année zéro de ces contrats de territoire. Il a la vertu d'être à la fois beaucoup plus proche des communes puisque chaque commune l'alimentera en fonction de ses besoins et puis de la coordination qu'elle assurera avec ses communes voisines. Et puis l'administration de la CU qui travaillera avec un nombre de 8 territoires et donc qui travaillera de manière plus efficace en termes de gestion et de répartition des moyens. On se connaît, on a des contacts beaucoup plus proches, on ne voit pas les choses de loin. » (Bernard, maire de Bouvines)

« Le point nouveau c'est qu'il faut mutualiser les moyens au niveau des communes, apprendre à travailler ensemble et ne plus avoir la démarche individuelle commune par commune vers la CU et comparer par rapport au voisin. » (Entretien n°55)

³⁶ Alain Rabary, maire de Ronchin, Alain Bernard, maire de Bouvines, Pierre de Saintignon, 1^{er} adjoint au maire de Lille.

³⁷ Ces principes, entérinés lors du conseil de communauté du 5 février 2010, sont synthétisés dans un document spécifique : *Nouveau mode de gouvernance. Mode d'emploi*, LMCU, non daté, 13 pages.

Ces propos sont ceux de deux maires importants du dispositif, ayant accès au comité de coordination des territoires. Ils contrastent avec la méfiance et le doute perceptibles parmi les maires petites communes. Beaucoup de « blabla » pour pas grand-chose, explique l'un d'entre eux ; impossible de dépasser l'approche communale lors des réunions, remarque un second ; trop flou faute d'avoir défini l'intérêt communautaire, analyse un troisième. S'il apparaît trop tôt pour trancher sur les effets des contrats, puisqu'ils viennent tout juste d'être mis en place, on peut d'ores et déjà relever deux conséquences immédiates.

La première, c'est la façon dont l'organisation politique se segmente et se spécialise, sous l'effet de ces contrats de territoire. Avec la création de ce nouvel échelon intermédiaire, s'inaugurent 2 nouveaux organes, mais aussi une segmentation verticale, entre un organe délibérant (le comité des maires) et un organe décisionnaire (le comité de direction). Sans préjuger des modes de fonctionnement à venir, cela montre déjà comment se formalise une différence entre des « simples » maires et d'autres, plus insérés dans les processus de décision, comme l'illustrent leurs opinions différenciées. Deuxième conséquence, on voit déjà comment se distingue, au sein des maires « qui comptent », le vice-président Henri Ségard, représentant du groupe des petites communes, porteur du projet, personnage central du dispositif.

Dans les deux cas finalement différents, la territorialisation des politiques communautaires formalise un mode de négociation censé répondre aux contraintes des maires des petites communes. Dans le même temps, elle entérine la division et la spécialisation des rôles politiques au sein des maires, en faisant prévaloir certains d'entre eux.

Les conséquences sur les politiques en matière de voirie

L'exemple de la voirie fournit une illustration concrète pour comprendre le fonctionnement des dispositifs que nous venons d'examiner (FC, PPI, territorialisation). Un exemple fréquemment abordé en entretien, souvent de façon spontanée. Pour les élus des petites communes, la voirie apparaît comme une compétence symbolique à laquelle ils sont attachés et attentifs. « Une voirie en mauvais état, c'est la marque d'un mauvais maire », nous expliquera l'un d'entre eux. Les élus ont, plus que pour d'autres compétences, cherché à conserver la maîtrise de la voirie pourtant transférée de droit. Mais malgré cette attention et ces efforts, l'évolution des modalités de financement de la voirie illustrent un même processus de rationalisation qui leur échappe en partie. C'est ce qu'illustrent, chacune leur manière, les trois études de cas.

A Nantes Métropole, lors de la création de la CU, l'accord politique passé avec les maires repose sur l'idée que les crédits affectés à la voirie seront au moins équivalents aux crédits antérieurs, d'où la création de deux enveloppes : une enveloppe minimum garantie par commune (de 20 millions environ), calculée sur la base des budgets municipaux antérieurs, et une enveloppe supplémentaire facultative, d'un montant variable, sorte de « bonus communautaire ».

« Ce qu'il faut retenir, c'est qu'au moment de la création de la CU, la CU a dit aux communes : on vous garantit qu'on fera autant que ce que vous faisiez. Donc on pérennise. C'était 20 millions, de mémoire, par an. Donc on vous garantit qu'on fera 20 millions et ces 20 millions là, c'est libre d'affectation, c'est-à-dire que c'est le maire qui décide. Et puis on y met à côté parce que si on est dans l'intercommunalité ça a bien un intérêt, on y ajoute ce qu'on a appelé une portée communautaire, limitée à 20 millions. C'est-à-dire on peut doubler mais pas plus. » (Entretien n°30)

« Oui. Au début, l'enveloppe voirie était attribuée au pôle, mais avec une subdivision commune par commune. Et je trouvais ça inadmissible. Donc c'est devenu pôle qu'à la fin du mandat, mais il fallu 5 ans, ça a pas été simple. » (Entretien n°27)

Dans un premier temps, les volontés des maires d'assurer un certain niveau de travaux de voirie sur son territoire priment sur les velléités d'intégration du vice-président. Le sujet est suffisamment sensible politiquement d'ailleurs pour que le vice-président aux finances soit également – à l'époque mais aujourd'hui encore – en charge de la voirie. Ce système municipalisé sera maintenu pendant plusieurs années (environ 3 ans) avant de subir plusieurs aménagements.

Chargé de « mettre de l'ordre dans tout ça », et concrètement de réduire les crédits affectés à la voirie (« on peut pas doubler les crédits, c'est pas sérieux »), le directeur de la proximité, de concert avec les directeurs de pôles, indique comment s'organise une nouvelle distinction dans les crédits, en instaurant une enveloppe, destinée à l'entretien du réseau viaire et baptisée crédits ERS (pour Entretien, Réparation, Sécurité). La voirie est considérée comme un « patrimoine » communautaire qu'il convient d'entretenir,

parfois de rénover. Ce point, à première vue anecdotique, est rappelé par plusieurs personnes rencontrées :

« Cet audit de voirie, il a classé toutes les voiries par pôle. Alors plutôt que d'aller se répartir de l'argent, qui n'a aucun sens, on se répartissait une part de gâteau, ceux qui avaient peu d'habitants avaient une petite part, ceux qui en avaient beaucoup d'habitants, une grosse part, on s'est dit la voirie elle est communautaire, c'est le bien de tous. Donc notamment pour les voiries primaires et secondaires, on s'est dit si il est plus urgent de réparer la voie A et la voie B qui sont sur la même commune, c'est par ces deux voies là, s'il faut les réparer maintenant, autant les réparer maintenant. (...) On affecte les crédits en fonction des besoins, et de l'urgence des besoins. » (Entretien n°40)

« Donc on a réduit un peu les choses, on a fait deux choses : première chose, on a dit attendez, maintenant on est propriétaire d'un patrimoine, il faut qu'on l'entretienne. Et on a donc créé la rubrique Entretien, Réparation, Sécurité, c'est-à-dire la maintenance de notre patrimoine. » (Entretien n°30)

On voit ici comment la qualification « patrimoniale » permet de justifier deux idées importantes : l'urgence d'abord, au sens où tout retard aggrave la détérioration du patrimoine ; l'économie ensuite, au sens où le « patrimoine » est un bien, qui doit à ce titre être valorisé et entretenu financièrement. Les crédits ERS sont ainsi affectés à l'entretien d'un « patrimoine viaire », en conformité avec les résultats d'un audit sur les 2800 km de voiries communautaires, qui les classe selon leur état d'usure et leur fréquentation. Par ailleurs, dans la continuité des pratiques antérieures, les ERS sont affectés non pas à l'échelle du pôle, ou à l'échelle communautaire, mais à l'échelle de la commune. Les 60% restants, hors ERS, restent affectés selon les priorités d'investissements décidées par le maire.

Le système est à nouveau amendé en début de mandature, en 2008, en modifiant les montants des ERS (les ERS passent de 10 à 18 millions d'euros annuels), seule enveloppe affectée à l'entretien de la voirie. Quant aux crédits d'investissement, ils sont désormais subordonnés à la réalisation des politiques communautaires, c'est-à-dire concrètement à l'accomplissement d'aménagements décidés par NM (logements, ZAC, par exemple). Dans les deux cas, entretien et investissement, les crédits sont affectés aux pôles puis négociés à cette échelle.

« Maintenant, c'est l'audit qui s'applique. On oublie les références historiques. Si on dépensait 100 dans votre commune, et qu'objectivement l'audit nous dit toutes vos voies sont en bon état, on y dépensera plus rien. Et donc, là, on est bien sûr de la péréquation, mais, en fonction de la maintenance du patrimoine et de l'état des lieux objectifs (il se répète en insistant) état des lieux objectifs. Et l'autre partie des dépenses d'investissement de voirie pour les opérations nouvelles, on a dit c'est fini par rapport à l'histoire, on le fait en fonction des politiques. En clair : la politique d'investissement voirie n'est pas une politique en soit, elle accompagne d'autres politiques que sont le logement, les ZAC, les opérations de développement économique, les opérations de déplacement, les axes lourds, les transports, etc. » (Entretien n°30)

En trois étapes, un système nouveau s'est donc progressivement substitué à l'ancien. Cette substitution s'opère en jouant de distinctions nouvelles (on passe de crédits garantis / crédits nouveaux à crédits communautarisés / crédits municipalisés, puis enfin à crédits d'entretien / crédits d'investissement), qui rendent possible l'objectivation d'un « patrimoine », tout en s'appuyant sur la déconcentration des négociations avec les maires.

La négociation n'a donc pas disparu derrière la batterie de critères « objectifs ». Un tel changement, aussi subit, aurait des allures de « révolution ». Au contraire, l'actuel vice-président aux finances reconnaît que la voirie reste le domaine « où il y a les plus grosses discussions », avec les maires. Mais on voit comment les conditions dans lesquelles se déroulent ces négociations sont sensiblement différentes et les marges de manœuvre politiques considérablement réduites, comme le montrent des témoignages recueillis de part et d'autre de la table des négociations :

« Et puis aujourd'hui on dit 'on est dans un agglomération, il y a un audit de fait, un audit qui tient compte et de l'état de la voirie, et aussi de son usage. Donc aujourd'hui NM a bien pris sa compétence voirie. C'est-à-dire aujourd'hui NM dit, 'au vu de l'audit, Mme Demangeau, voilà ce qu'on envisage de faire sur votre commune'. Si moi je lui 'bah non je voudrais faire plus de trottoirs...', ils disent 'bah oui mais non'. Alors ça veut pas dire qu'on n'y participe pas. Moi ça m'est arrivé en l'occurrence de faire changer de rue en disant 'non non dans cette rue-là c'est pas pertinent de la faire maintenant parce qu'on va urbaniser au bout de la rue dans moins d'un an, et on va abîmer la voirie donc c'est ridicule donc vaut mieux la refaire dans deux ans'. Je veux pas dire qu'on n'est pas entendu. C'est pas la

question. Mais on rentre dans une logique. (...) Ce que je veux dire c'est qu'aujourd'hui on fait ensemble, mais l'agglo, sur ses compétences, dit 'nous on va arrêter d'aller faire de la voirie uniquement parce que le maire nous a dit c'est cette route là qu'on veut faire. Non. Concrètement pourquoi vous voulez refaire cette route ? Comment elle est classée dans l'audit ? Et pourquoi vous voulez la mettre en premier ?' Il y a plus de notion de client, on est plutôt sur un partenariat où effectivement l'agglo affiche clairement, en disant nous on nous a transféré des compétences, c'est à nous de mettre l'argent au service de ces compétences là et donc par conséquent on décline aussi nous-mêmes nos politiques publiques » (Entretien n°26)

« Là, sur les pôles, en fait c'est des enveloppes qu'on négocie avec eux dans un PPI. Alors le fonctionnement... A partir du moment où ils ont repris les compétences, c'est eux qui ont repris ce financement là aussi. Donc après nous on sait à peu près de quelle enveloppe on va bénéficier sur le mandat en terme d'investissement de voirie ou de choses comme ça. Tout ça s'est négocié avec l'audit voirie, qui est bien... C'est logique qu'on ait pas eu beaucoup de travaux... comme au pôle Sud Ouest, ils sont assez... Y a une solidarité qui s'est mise en place entre eux, même par exemple, sur leur PPI sur la voirie. Ils ont travaillé, moi je sais, les 8 maires, avec l'étude de voirie, que ce soit les voiries les plus dommageables qu'ils réalisent. C'est-à-dire que Bouguenais n'aura rien, et que Saint-Léger aura plus » (Entretien n°34)

« Je prends par exemple les ERS. J'ai dit aux collègues, vous faites votre programme de travaux de voirie dans cette commune, en fonction de ce que vous considérez comme ayant la responsabilité professionnelle de l'entretien et du bon état des voiries, parce qu'il vous paraît logique. Avec l'audit, etc. Par contre, si vous dites à un maire on peut faire 'la rue de la poupée qui tousse' et qu'il vous dit, moi je veux 'la rue du chêne amoureux', si effectivement ces deux rues-là sont en face l'une de l'autre, on insulte pas ni la logique ni la cohérence, faites plaisir au maire. Mais par contre, si vous dites non monsieur le maire, là franchement c'est pas sérieux, c'est pas possible, c'est cette voie là qui est la plus urgente, et que vous considérez que c'est défendable, dans ce cas là, vous me le dites, et j'irai voir le maire, et on ira ensemble, et on s'expliquera avec lui. Mais attention, vous m'envoyez pas au combat défendre des causes perdues. Donc vous y allez, vous cédez pas trop vite. S'il vous paraît évident que c'est parce qu'il habite la rue qu'il monte au créneau, non. Faut dire non, faut pas que ce soit vous qui portiez au bout du compte la décision, faut que ce soit quelqu'un du dessus pour que vous puissiez prendre un peu de recul et pas être pris en grippe par le maire, sinon on va pas s'en sortir. Donc j'y vais. Si le maire dit : 'bon bah d'accord... alors on négocie... dans certains cas, ça s'est vérifié, on a fini par faire les deux. Mais si on arrive toujours pas à se mettre d'accord, là ça remonte en commission, et c'est les élus qui tranchent. Ça n'est jamais arrivé. Et j'ai vu deux maires dans le mandat. Et dans les deux cas, ça s'est réglé, parce que... le directeur de pôle avait besoin que je m'en occupe et que je m'en mêle. » (Entretien n°30).

« Le premier acte posé, ça a été celui, à l'arrivée de la nouvelle direction générale, de travailler sur une PPI sans les maires dans un premier temps. Sur la voirie. Donc là on a ressorti des choses. Et ce n'est qu'après avoir fait un inventaire de tout ce qu'on avait en projet qu'on est revenu devant les maires, en leur disant 'voilà, c'est ça qu'on vous propose'. Alors évidemment vous donnez votre avis, mais la trame, ils ne l'ont pas construite, et on ne leur a pas communiqué. (...) La deuxième aujourd'hui, c'est la compétence en matière de ZAC d'habitat. Ça passe au conseil communautaire de Juin. Y a aucun maire qui a demandé ça. (...) Et je pense que ça va se faire. Je crois qu'on est dans une logique.... Un peu de rouleau compresseur, entre guillemets » (Entretien n°36)

La légitimité reconnue collectivement à l'audit cadre donc la programmation et les négociations. Concrètement, négocier au sein du pôle suppose de « rentrer dans une logique » (la logique « patrimoniale » défendue par l'audit). Et le maire voudrait-il sortir de cette « logique », c'est-à-dire faire valoir des critères propres, qu'il lui faudrait alors négocier au-delà du pôle. L'administration communautaire fonctionne de ce point de vue comme un système de négociation à plusieurs étages, qui suppose des efforts d'autant plus importants que la demande sort du « cadre » : la négociation dans le cadre de l'audit, pour autant qu'elle « n'insulte pas ni la logique ni la cohérence », est menée avec le directeur de pôle ; les demandes qui en sortent sont négociées avec le directeur de pôle, voire avec le DGS en cas d'opposition, voire avec le président. En pratique, les demandes ne dépassent presque jamais le stade du pôle (cela est arrivé une fois, pour le maire de Indre examiné en encadré) et ne requièrent jamais l'arbitrage de la commission. Le système est encore récent (il a moins de deux ans au moment des entretiens), mais illustre les ressorts financiers de l'institutionnalisation de la compétence voirie. Les nombreux commentaires des élus convergent autour d'une même conclusion : **en même temps qu'elle**

est affirmée une compétence symbolique, mais aussi précisément parce qu'elle est reconnue comme telle, les élus semblent prêts à accepter, plus que pour d'autres compétences à certains égards, les efforts de rationalisation entrepris par les services et justifiés par la nécessité d'entretenir et valoriser un « patrimoine » commun.

Encadré 13 : un maire face aux contraintes de la négociation sur la voirie

Un épisode intéressant permet d'éclairer les règles de négociation de la voirie. L'histoire part du jeune maire de Indre, petite commune riche de 3800 habitants, un maire atypique par son parcours : ancien employé de France Télécom, n'a jamais été ni conseiller ni adjoint. Il est pourtant élu maire en 2006, à la tête d'une majorité de gauche issue de listes citoyennes et de gauche (PS, PC et Verts), contre le maire socialiste sortant. L'élection partielle fait alors suite à la démission de 6 conseillers municipaux. Ce jeune maire décide, suite à son élection, de réhabiliter un ancien site industriel des berges de Loire sur le territoire de sa commune, prenant exemple sur un projet similaire engagé par la ville de Nantes grâce aux financements communautaires. Mais la demande du jeune maire se heurte d'abord aux refus du directeur du pôle qui considère le projet trop coûteux et démesuré au regard des droits de tirage annuellement concédés aux communes. Le jeune maire décide alors de s'adresser au niveau supérieur, et rencontre le directeur de la proximité, qui lui oppose le même refus mais accepte de négocier : il propose en contrepartie, avec l'accord de son DGS, de financer des études (à hauteur de 600 000 €), ce qui lui permet de ne pas s'en tenir à un refus et de temporiser la réalisation du projet. Mais la proposition ne satisfait pas le maire qui décide alors d'en référer directement au président, Jean-Marc Ayrault, sans passer par le DGS, ce qui lui sera d'ailleurs reproché par certains cadres. Cette ultime négociation lui permet finalement d'obtenir gain de cause. Le fait que le président soit député de sa circonscription, qu'il soit aussi le maire de Nantes qui vient de connaître une opération de rénovation similaire, voilà quelques explications au dénouement de cette histoire. Mais la morale est ailleurs : l'histoire montre comment un maire, peu socialisé au fonctionnement communautaire, découvre – parfois en les enfrenant – les règles de la négociation communautaire en matière de voirie : une négociation longue et âpre, menée à des niveaux successifs, réglée d'abord par les fonctionnaires, en dernière instance avec le président. Il faut toute l'inexpérience et l'ignorance de ce jeune maire pour s'engager dans une négociation qui suppose de s'affranchir des pratiques de négociation instituées, inscrites dans des cadres administratifs. Le contournement de ces règles n'est pas impossible, mais il suppose de déployer des efforts à la mesure du détour qu'il oblige à faire. Sans doute les critiques du maire de Indre à l'égard de la « technocratie communautaire » témoignent-elles du poids des contraintes administratives, ressenti à l'occasion de cet épisode.

A Lille Métropole, la mise en place des enveloppes voirie et leur évolution ont déjà été étudiées (Desage 2005). En raison de sa dimension symbolique et de l'absence de services propres aux débuts de la communauté, la voirie est une prérogative communautaire qui se trouve, pratiquement d'abord puis formellement ensuite, municipalisée : cette municipalisation s'incarne dans le système dit « d'enveloppes-voirie », mis en place sous la première mandature Notebart, qui donne aux maires un droit de tirage sur le budget communautaire pour leurs travaux de voirie, auquel s'ajoute des crédits (de l'ordre d'un quart du total) affectés à discrétion par le président. C'est sur cette base, en remplacement progressif de la ligne « présidentielle », que va progressivement se définir et se formaliser une ligne « communautaire », réservée à des projets qui dépassent le cadre strictement communal. Quand bien même ils requièrent l'aval des maires, les projets inscrits dans cette ligne offrent au président et aux services un surcroît de pouvoir dans la sélection et la négociation de ces projets. Plus récemment, c'est-à-dire au début des années 2000, les fonctionnaires de la voirie prennent appui sur les critiques adressées par la CRC sur ce système d'enveloppes pour en obtenir la suppression et formaliser les critères de choix, ce qui n'empêche pas aux logiques municipalistes de resurgir dans la sélection des opérations. En particulier, la majeure partie de l'enveloppe (70%) reste consacrée à honorer les engagements antérieurs. Néanmoins, cette suppression annonce des transformations importantes.

En résumé, les services vont orienter leurs efforts pour trouver et faire reconnaître des critères permettant d'objectiver et de hiérarchiser les demandes des maires. Cela pose un problème spécifique dans le cas de la voirie, comme l'explique un ancien cadre du service à LMCU :

« Le plus dur sera de déterminer la programmation quand on ne sera plus dans la continuité des enveloppes. Je ne sais pas comment on va faire. Moi j'aimerais qu'on puisse définir un certain nombre

de critères. Je compte beaucoup sur le projet communautaire pour nous donner ces critères mais en même temps j'ai des doutes. Il faudrait qu'on puisse dire : "Dans telle commune, on fait telle ou telle opération et pas dans celle là, pour telle ou telle raison". Ce n'est pas facile dans nos domaines d'activités dans lesquels il n'y a pas toujours d'échelle métropolitaine. Une zone trente peut aussi bien se faire ici que là. Comment prioriser ? » (directeur adjoint de la voirie, LMCU, entretien réalisé par Fabien Desage en 2002, cité dans sa thèse, p. 569).

Le « bon » critère doit donc être à la fois indiscutable et permettre de discriminer les communes entre elles. De nos entretiens avec quelques élus de LMCU, plusieurs critères ressortent de façon récurrente. Comme à NM, le service de la voirie s'appuie sur un audit qui classe les voies en fonction de leur état. Pour l'investissement, les services ont fait passer deux critères concomitants : la priorité est donnée aux projets les plus avancés (les agents et élus parlent de la « maturité » du projet), ainsi qu'à ceux qui sont en conformité avec les orientations communautaires en matière d'aménagement, définies par les contrats de territoire. Un critère expliqué par l'actuel président de la commission finances, et qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler les arguments mobilisés 20 ans plus tôt par le directeur adjoint de la voirie dans ses discussions avec le président Notebart :

« Depuis 2008, il y a volonté de Martine, qui a commencé un peu avant, de faire disparaître les enveloppes. Il y a des grandes priorités communautaires dans le programme vivre ensemble : transport, habitat, logement, développement économique. Sur ces priorités des choix d'investissements structurants ont été faits, des politiques ont été définies à travers des délibérations cadres et elles se déclinent ensuite territorialement (...). Il y a eu bataille politique pour laisser tomber les enveloppes. On a défini des enveloppes pluriannuelles indicatives [c'est-à-dire corrigées tous les ans, ndr] sur des priorités communautaires. Dans le cadre de ces enveloppes, on regarde quels sont les projets matures qui s'intègrent dans ces priorités. Donc la première mutation profonde des relations EPCI / communes, c'est la mise en place de ces contrats. » (Entretien n°43)

*« Et les 25 autres pourcents, c'était le choix du président. Donc moi, je faisais des propositions sur ces 25%, disant telle commune sur tel projet [...]. Je lui proposais il me disait : "Pourquoi je te paye, tu décides pour moi, tu veux pas ma place ?". [...] Alors il disait "Ca oui, ça non".
- Et vous sentiez derrière ces décisions des arbitrages politiques ?
- C'était purement politique ! Sauf de temps en temps quand il s'agissait, mais là encore c'était politique, quand il avait donné son accord à une commune pour créer sa petite zone artisanale, il lui fallait bien de l'argent pour l'assainissement, pour l'eau, pour la voirie donc il était cohérent avec lui même. Je lui disais "Ecoutez c'est vous qui avez décidé, maintenant je suis bien obligé de faire l'accès". » (entretien avec le directeur adjoint de la voirie, cité par Fabien Desage dans sa thèse, p. 232).*

Ces critères ne sont pas toujours connus des maires d'ailleurs, et ils laissent une certaine marge d'appréciation aux services pour évaluer quel projet est le plus avancé. Mais les maires ont clairement intégré que les crédits d'investissement supposaient de s'inscrire dans les priorités communautaires. Ce changement est présenté comme une méthode vertueuse, visant à sortir de la logique dispendieuse des enveloppes qui incitait les maires à consommer leurs crédits quand bien même ils n'en avaient pas besoin. A cette fin, **le changement de système d'attribution s'accompagne d'une stratégie d'invisibilisation des crédits, c'est-à-dire une volonté de faire disparaître les montants et, par voie de conséquence, leur répartition par commune.** C'est ce qu'indiquent plusieurs entretiens :

« Nous n'avons pas affiché d'enveloppes sur les contrats de territoires ». Ce qui compte pour Martine c'est la cohérence du programme communautaire. Avec les enveloppes, on est dans une logique de consommation de crédits et non d'efficacité de la dépense, car tous vont chercher des projets pour utiliser l'ensemble des enveloppes. » (Entretien n°43)

« Les enveloppes étaient programmées dans le temps mais c'était tout à fait lisible pour les maires. Les maires avaient la transparence souhaitée. (...) En voirie, la commission a proposé aux élus plusieurs axes de travail. Il en soustrait un budget pour le renouvellement. Ils ont des indicateurs qui révèlent l'état des chaussées. Ils proposent des priorités en fonction de ces critères. Mais ils ne rentrent plus dans une logique de listes des communes. C'est globalisé. » (Entretien n°51)

En résumé, l'analyse menée à LMCU rejoint très largement les constats faits à NM. La **réforme du système d'allocation des crédits de voirie prend appui sur la déconcentration d'une partie de la décision, mais aussi sur la division entre enveloppes (l'une est « abandonnée » aux logiques municipalistes, tandis que l'autre fait l'objet des efforts de rationalisation) rendant possible le**

calcul de critères qui, en même temps qu'ils objectivent la voirie, font disparaître les limites communales (indicateurs d'état de la voirie, conformité avec les contrats de territoire, degré d'avancement des projets communaux).

Dans le cas de MPM, les données sur la voirie sont moins nombreuses que sur les deux autres cas mais elles permettent de brosser un portrait assez similaire. Si le chiffrage de l'AC voirie a été, selon une responsable financière de LMCU, « à peu près bien traité », les personnels municipaux transférés ont été rapidement remunicipalisés. L'ancien président de la commission finances nous explique s'être alors longuement battu, à l'aide de plusieurs maires et contre l'ancienne DGS, pour obtenir la tutelle administrative sur les personnels transférés, que le président finit par lui accorder. Les maires conservent ainsi la main sur des services qui restent, à peu de choses près, implantés et compétents sur le territoire de leur commune.

« Ce qui nous importe le plus, c'est la voirie. Car une voirie en mauvais état, c'est la marque d'un mauvais maire. Or on nous a retiré la voirie [au titre de la compétence obligatoire de la loi « Entretien et aménagement de voirie »] (...) En réalité, l'eau et l'assainissement on s'en fout, c'est une délégation de service public. Les ports, les 22 ports, c'était source d'emmerdements, avec les 520 personnels et leurs revendications. Les déchets, ma directrice des déchets de la commune est devenue directrice à la communauté. Seule la voirie posait problème. L'ensemble des maires était mécontent ». (Entretien n°21)

« Et en dehors de ça, je travaille beaucoup sur la commune puisque je suis délégué à la voirie. Moi au niveau de mon poste de 1er adjoint, je suis responsable de la voirie également. Donc si vous voulez tout ce qui se passe au niveau de la commune, toutes les charges transférées c'est nous qui les gérons. C'est-à-dire qu'on a transféré à la communauté urbaine, la voirie, l'eau et l'assainissement. Donc on a du personnel communal qui est également transféré. Et donc on a du personnel communautaire qui travaille sur la commune, et c'est [un autre adjoint, ndr] et moi-même qui les gérons. » (Entretien n°6)

En conservant l'ascendant sur leurs ex services municipaux, les élus peuvent s'assurer leur collaboration dans la programmation et la réalisation des investissements qu'ils ont eux-mêmes décidés au niveau municipal.

En termes financiers, une distinction est opérée entre les crédits d'entretien courants et les travaux spécifiques. Pour les premiers, la communauté engage chaque année un montant de travaux sur la commune, calculé par référence aux trois années d'exercice ayant précédé le transfert. L'objectif était initialement d'assurer aux maires que le niveau d'investissement ne serait pas diminué suite aux transferts, et de reconduire automatiquement ces montants d'une année sur l'autre. Loin de diminuer ou de se maintenir, ces enveloppes ont littéralement explosé, à la mesure de la satisfaction perceptible à l'égard de l'action communautaire dans ce domaine.

« Nous devons mettre un montant équivalent au montant des charges transférées en investissement, au titre des « gros entretiens de voirie ». En fait, on a triplé par nécessité technique autant par embellissement » (Entretien n°7)

« Parce que la CU est très endettée. Donc avec tout ça ça patine, et moi depuis 6 mois j'ai pas entendu du tout de détails de ce qui se passait à la CU. Alors si, au moment du budget, il y a eu quand même pour nous des décisions importantes de prises, en ce qui concerne la voirie, c'est-à-dire on a eu l'autorisation de refaire... ils nous refont les petites rues, il y a eu beaucoup de travaux, ils ont refait la route, les conduites de gaz, des ronds points, des choses, des machins. Donc c'est vrai que du point de vue voirie ils ont quand même pas mal travaillé. » (Entretien n°12)

Concernant la deuxième ligne d'investissement de la voirie, celle des programmes et travaux spécifiques, ils concernent des travaux plus importants et plus occasionnels. La demande de la commune doit alors être chiffrée par les services communautaires, puis validée par l'ensemble des maires. Le système décisionnel est donc moins automatique et plus long que dans le cas précédent. Mais nous n'avons pas plus d'éléments sur ce deuxième volet.

En conclusion, l'évolution des financements de la voirie (en particulier à NM et LMCU) suit des voies très similaires pour passer d'un système d'enveloppes garanties à un système plus « rationnel ». Ce changement s'appuie sur une mode d'organisation plus déconcentré, mais aussi sur une recatégorisation des enveloppes financières qui rend possible l'objectivation de critères qui, en même temps qu'ils

hiérarchisent les modes d'allocation, compliquent la comparaison entre communes. Pour une bonne part, les élus semblent adhérer à ce changement qui, même s'il réduit leurs capacités de négociation, leur apparaît à la fois plus clair, plus proche, et conforme à la nécessité d'être efficace dans ce domaine hautement symbolique.

Conclusion partielle

On peut revenir, finalement, sur un constat assez paradoxal. D'un côté, les élus témoignent dans leur propos (et leurs conseils) d'un intérêt évident pour deux dispositifs qui n'entraient pas initialement dans le champ de notre étude : les FC et la PPI. Mais d'un autre côté, les FC sont en voie de disparition et la PPI traduit l'affaiblissement des élus dans l'imposition de critères de choix et de hiérarchisation. Comment expliquer cette adhésion franche et ostensible à des changements qui, paradoxalement, réduisent inexorablement leur pouvoir dans l'intercommunalité ?

La première raison, c'est l'adhésion collective à un ensemble de représentations collectives concernant le contexte financier dans lequel évolue leur collectivité. Les termes de « crise » et d'« incertitude » reviennent le plus souvent. La *crise*, c'est bien évidemment aussi LA *crise*, à savoir la *crise* financière mondiale déclenchée par la *crise* des *subprimes* et la récession qui s'ensuivit. Mais c'est aussi, principalement d'ailleurs, la *crise* des ressources financières des collectivités. L'autonomie financière et fiscale des communes est battue en brèche par l'augmentation tendancielle des dotations (et notamment des dotations de l'Etat) et la diminution corrélative des ressources fiscales, qui se font plus rares, avec des bases moins dynamiques, des taux plus difficiles à faire évoluer. Les présidents des commissions finances n'ont pas de mots assez durs pour décrire ce phénomène : « asphyxie financière des communes », « on a tué fiscalement les communes ». L'incertitude, dans ces conditions, c'est celle qui plane autour des financements des projets municipaux et, tout particulièrement, au début de la nouvelle mandature en 2008. Une incertitude sur l'évolution de la ressource économique qui a commencé à ralentir dès 2007. Une incertitude juridique également, liée à la lancinante réforme de la Taxe Professionnelle, voire à sa suppression éventuelle, aux menaces de suppression des financements croisés, etc.

Dans cette situation, les élus sont plutôt disposés à écouter et épouser les propositions qui, face à la contraction des recettes (alors qu'il s'agit plus exactement d'un ralentissement de leur évolution), entendent répondre à « l'urgence » de la crise par une politique d'investissements massifs et programmés, y compris sur leur commune. La PPI opère ce tour de force de pouvoir rendre compatible les engagements politiques quant aux investissements communautaires et les grands équilibres budgétaires. **La PPI figure de ce point une double « assurance », particulièrement vertueuse en ces temps de crise et d'incertitude : assurance quant à la réalisation d'équipements pour la mandature, assurance quant aux futurs équilibres budgétaires.**

Mais au passage, bien sûr, la PPI objective et durcit les engagements noués en début de mandat, en réduisant les possibilités ultérieures de s'en écarter. Elle donne également prise à divers processus de rationalisation financière puisqu'elle rend possible des simulations, des objectivations, des calculs, qui ne seraient pas possibles lorsque les grands investissements dépendent de négociations nouées au fil du mandat. Ces processus utilisent peu ou prou des méthodes identiques : ajouter aux crédits « garantis » des crédits nouveaux, dont la proportion devient plus importante ; introduction de critères qui permettent d'objectiver les choix d'investissement, tout en invisibilisant les limites communales. Ils s'appuient, de façon concomitante, sur une territorialisation des politiques communautaires, qui relocalise une partie des négociations politiques à un niveau infra communautaire. Ces transformations, à la fois dans les procédures de financement et dans les lieux de négociation, enserrant la décision politique dans un cadre plus étroit, réduisent sans la supprimer la capacité des maires à négocier. **C'est d'ailleurs la grande force politique de ces changements que d'afficher, dans la continuité des pratiques antérieures, le maintien de la négociation comme règle collective tout en opérant des changements discrets sur les règles qui l'encadrent, à la fois plus précises, plus claires et donc plus contraignantes.** Contraignantes car elles supposent de produire des justifications conformes ou de déployer des efforts plus conséquents pour ne pas avoir à le faire. Si les élus respectent les procédures et les documents programmatiques, ce n'est donc pas principalement parce qu'ils en partagent les objectifs ou les principes, mais parce qu'ils garantissent les possibilités d'une négociation ultérieure.

En définitive, si les maires épousent les transformations qui se jouent dans la rationalisation financière, c'est parce qu'elles fournissent une réponse assuranciellement face aux inquiétudes et aux incertitudes conjoncturelles qui entourent les débuts de leur mandature, une réponse qui préserve leur rôle bâtisseur. C'est aussi parce ces transformations reconnaissent le pouvoir de négociation accordé au maire qui, même

s'il subit un cadrage et des réductions successives et discrètes, prolonge les pratiques antérieures et réaffirme leur rôle politique dans l'institution.

Chapitre 3. L'examen des « consensus intercommunaux » : lieux communs et angles morts

Dans les établissements de coopération intercommunale, la collégialité est une règle d'airain, qui s'exerce à tous les niveaux de l'institution, et qui fait un écho aux pratiques « consensuelles » en préservant l'institution intercommunale de la prise de pouvoir d'une commune (ou d'un groupe de communes) sur les autres. Une pratique courante dans les structures intercommunales consiste, par exemple, à répartir les vice-présidences entre les différents maires, le cas échéant d'intégrer d'autres personnalités politiques importantes, du fait de leur position dans l'appareil partisan ou de la possession d'autres mandats. Une autre pratique courante consiste à doubler cet exécutif d'un organe stratégique réunissant exclusivement les maires et chargé d'arbitrer les conflits les plus épineux. Autre signe de collégialité (au moins formelle) : toutes les communes peuvent disposer d'un représentant dans les commissions, de sorte de permettre l'expression de la multiplicité des positions communales. Les institutions étudiées ne dérogent pas à cette règle.

Nous avons toutefois souhaité dépasser ces traductions formelles pour comprendre, concrètement, comment cette collégialité s'exerce. Cet examen livre une autre image au gouvernement collégial en faisant apparaître plusieurs des facteurs qui en limitent concrètement l'exercice. Nous allons revenir dans un premier temps sur les modalités concrètes du fonctionnement de la commission des finances, avant de dégager quelques facteurs susceptibles de limiter, plus généralement, le travail politique de courtage des élus. Nous examinerons finalement un cas ambigu de « consensus intercommunal », à savoir les critiques adressées à la « technocratie intercommunale ».

Mythes et limites de la collégialité dans les commissions finances

« Tout aboutit aux finances, rien ne peut se faire sans les finances. Donc à partir de là, c'est vrai qu'on a un œil un peu partout. » (Entretien n°13)

La commission finances constitue, à en croire cet élu, un bon poste d'observation du fonctionnement de l'institution, à la fois pertinent et transversal. Sa légitimité politique repose donc *a priori* sur l'idée que la participation aux affaires financières est au cœur de l'institution et que, par conséquent, la collégialité de la commission est gage de collégialité dans l'institution toute entière. Pour des raisons pratiques, nous avons choisi de partir ici du cas de MPM parce qu'il fournit un exemple emblématique du municipalisme, à même de jeter une lumière crue sur le gouvernement collégial. Pour cette même raison, il donne un écho particulier aux processus qui en limitent l'exercice.

La collégialité formelle dans les institutions intercommunales

Dire que l'institution marseillaise ne déroge pas à l'impératif formel de collégialité relève de l'euphémisme. Ainsi, à l'exception du président et du premier vice-président, candidats victorieux et malheureux issus des municipales de 2008³⁸, les 18 vice-présidents suivants sont les maires des 18 communes qui adhèrent à la communauté. Le fait que les deux opposants d'hier se retrouvent côte à côte, en tête de la communauté, montre que les querelles politiques des périodes électorales n'entament pas l'impératif de collégialité. Les maires se réunissent également au sein d'un « comité des maires », organe informel censé régler les décisions importantes de la communauté. Enfin, pour tenir compte d'un équilibre politique partisan qui lui est théoriquement défavorable, le président Eugène Caselli a souhaité instaurer dans chaque commission un système de présidence collective, composée paritairement d'élus de gauche et de droite. Ce système porte le nom éloquent de « gouvernance partagée ».

³⁸ L'histoire est suffisamment cocasse pour être rappelée très brièvement : à l'issue d'élections municipales qui donnent la droite majoritaire dans la communauté, c'est contre toutes attentes le candidat de la gauche Eugène Caselli qui est élu président contre Renaud Muselier, le dauphin du maire de Marseille et président sortant Jean-Claude Gaudin, avec l'aide de plusieurs maires de droite.

En ce qui concerne plus précisément la commission finances, l'impératif de collégialité s'y retrouve sous différentes formes. Tout d'abord, le président de la commission, élu socialiste, est flanqué de deux vice-présidents (ou présidents délégués) de droite. Mais plus encore, la composition de la commission finances est censée assurer une représentation pluraliste, tant sur le plan des communes que des sensibilités politiques. Elle compte ainsi les représentants de 15 des 18 communes de la communauté³⁹. Elle compte également parmi ses membres les responsables des 4 groupes politiques de la communauté urbaine de Marseille⁴⁰, une caractéristique qui ne se retrouve dans aucune autre commission que celle des finances. De par cette composition, la commission figure donc une « représentation miniature » du conseil dans son ensemble qui lui permet de valider les dossiers quasiment « à la place » du conseil. C'est ce qu'indiquent les propos d'un président de la commission :

« La commission est là pour travailler sur un sujet, donc sauf cas particulier, quand la commission a émis un avis favorable il y a pas de raison que le conseil aille contre. A la commission tous les groupes sont représentés, donc si il y a avis favorable... » (Entretien n°9)

La légitimité de la commission, et par conséquent de son président, repose donc sur sa capacité à repérer les points de désaccord et les oppositions éventuelles. Les élus siègent dans la commission, de ce point de vue, non au titre de conseiller communautaire mais avant tout en tant que représentant d'une commune ou d'un parti politique. C'est le sens qu'ils donnent à cette double délégation, à la fois communale et communautaire : contrôler les dossiers communautaires afin qu'ils ne lèsent pas les intérêts qu'ils représentent (voir infra).

La commission finances incarne donc, de façon plus emblématique que d'autres, l'exercice collégial du pouvoir⁴¹. Plus précisément, elle permet (avec d'autres organes, tel le comité des maires) d'assurer formellement un contrôle collectif sur les dossiers intercommunaux, et d'empêcher ainsi l'exercice du pouvoir par un petit groupe d'individus, représentants d'une (ou de quelques) commune(s) ou d'un groupe politique. La collégialité est une réponse formelle pour empêcher la personnalisation ou la concentration du pouvoir qui signerait l'émancipation de la communauté et menacerait l'autonomie communale. Pour les acteurs extérieurs à la commission et à l'EPCI, soucieux d'éviter cette émancipation, cette collégialité rassure.

« Et je vais pas dire ça marche tout seul, mais presque. C'est une machine qui est en marche depuis 2001, il y a eu une année pour la mettre en marche, maintenant les communes en font parti, et ça roule tous les ans (...) Tant que ça roule normalement, il y a pas de raison... Et puis je pense que des changements sont débattus lors des commissions. Tous les présidents, plus tous ces vice-présidents, [le président] peut pas prendre une décision sans en informer ses vice-présidents, lors d'une commission... » (Entretien n°12)

Il y a donc une volonté formelle et réaffirmer, de façon très symbolique, la participation de tous au gouvernement de l'EPCI, à tous les niveaux. Mais au-delà des symboles, que nous disent les pratiques ? Deux limites peuvent être relevées.

Première illusion : une influence sur le processus décisionnel

La première limite concerne le lien problématique entre les travaux de la commission d'une part, et les différentes décisions prises dans l'institution de l'autre. Tout d'abord, la négociation des questions financières stratégiques et politiques s'opère très largement hors de la commission, au sein du comité des maires et dans des relations interpersonnelles. Prenons l'exemple des fonds de concours, c'est-à-dire des subventions attribuées par la communauté aux communes. Ces fonds de concours font l'objet d'une attention toute particulière des maires, puisqu'ils fournissent des financements substantiels aux projets communaux dans un contexte de resserrement tendanciel de la contrainte budgétaire. Or l'un des

³⁹ Ne sont pas représentées, en effet, les communes de Saint Victoret, Gignac et Ensues.

⁴⁰ Les quatre représentants sont François-Noël Bernardi, président du groupe Faire Gagner Marseille Provence Métropole (PS, Radicaux, Verts, 47 membres) ; Patrick Magro, président du groupe Communiste, Républicain, Citoyen (15 membres) ; Jean-Pierre Bertrand, président du groupe Ensemble Pour l'Avenir (15 membres) ; Renaud Muselier, président du groupe Union Pour l'Avenir Communautaire (76 membres).

⁴¹ D'autres commissions thématiques, en effet, ne concernent que quelques communes, à l'instar de la commission sur les ports où ne siègent que les élus des communes littorales.

présidents de la commission reconnaît que son rôle consiste à chiffrer l'enveloppe de ces fonds, non à négocier leur répartition :

« - vous avez votre mot à dire sur ça [la répartition des fonds de concours, ndr] ?

- Non. Enfin, moi, j'ai mis en place avec le président... je dis 'grosso modo, voilà la marge de manœuvre par rapport à ce que demandent les municipalités'. C'est ça. » (Entretien n°9)

Il en va de même de la répartition des investissements communautaires entre les différentes communes, qui concernent pour l'essentiel la voirie. Ceux-ci sont intégrés à un document programmatique, baptisé Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI). Or des demandes nombreuses et insistantes émanent de la commission afin d'une part de disposer des éléments de programmation et d'autre part d'y être plus directement associés. Ces demandes sont relayées formellement par le président de la commission lui-même, lors d'un débat au conseil sur le budget primitif au tout début de la mandature :

« Je tiens à dire qu'il a été souhaité par les membres de la commission d'être davantage associés à la programmation des équipements dans le cadre de diverses compétences, à l'occasion peut-être, et c'est une suggestion intéressante qui a été faite, de l'audition par la Commission des Finances des Présidents des autres commissions pour préparer cette programmation annuelle des investissements. » (Pierre Pène, Président de la commission finances, conseil communautaire, 15/03/2002, p.)

Un an plus tard presque jour pour jour, à la même occasion, le même président devant le même conseil formule, avec insistance, la même demande :

« Il est normal que nous soyons inquiets de nos investissements. M. Bernardi et M. Benzi l'ont dit, je l'ai dit moi-même, M. Magro également. Il est absolument indispensable que nous puissions mettre en place dans la cadre de la commission des Finances, en présence des Présidents de commission et des Présidents de Groupe, une analyse de ces investissements pluriannuels car il y a probablement des choses à mieux étudier et à mieux préciser » (Pierre Pène, Président de la commission finances, conseil communautaire, 28/03/2003)

Un membre de la commission reprend le flambeau à l'occasion d'une autre réunion du conseil, sept mois plus tard, en expliquant l'absence de réponses aux demandes des membres.

« Enfin, Monsieur le Président, nous regrettons que la réunion des Finances sur la programmation des investissements soit sans arrêt reportée. Celle du 9 juillet dernier a tourné à la farce, le Président de la Commission des Finances, lui-même, n'ayant quasiment aucun élément concret sur ce domaine fourni par les services financiers. » (M. Mari, conseil communautaire, 10/10/03)

Le même conseiller revient à la charge lors du conseil communautaire de mars 2004, en citant explicitement les propos tenus en commission :

« Je dois rappeler qu'à l'occasion des Commissions des Finances, des Maires, n'appartenant pas à des partis de Gauche, vous ont déjà fait part de leur préoccupation. Je souhaiterais citer quelques morceaux choisis de leurs propos en Commission des Finances : « *En dehors de ces recettes, je déplore qu'il n'y ait rien ou pas grand-chose sur les dépenses, rien sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Si on en est là à parler de recettes, c'est qu'il y a eu un dérapage des charges de fonctionnement* ». Autre citation : « *Il est inquiétant de voir l'augmentation de la masse salariale. On nous avait rassuré en nous disant qu'elle était correcte, mais je peux vous dire que si l'on se projette dans 2 ou 3 ans, cela va commencer à nous paralyser* ». Ces Maires ont pu également regretter l'absence de réunions de travail dans l'élaboration du budget et dénoncer je cite « *ce n'est pas de la gestion, mais de la constatation de chiffres. On va à la facilité* ». Nous notons que vous avez pris des engagements pour que nous tenions plus de réunions de travail et de prospective, le Président Pène nous l'a rappelé lors de notre dernière séance et vous venez de le rappeler en séance plénière. Nous en prenons note et nous espérons concrétiser ces séminaires de travail dans les prochains mois. » (M. Mari, conseil communautaire, 31/03/2004).

Au final, ce n'est pas seulement de pouvoir délibérer sur la programmation des investissements que réclame un nombre important de commissaires, c'est la capacité à disposer d'informations suffisantes sur le sujet. L'arrêt des interventions sur ce point en conseil communautaire pourrait laisser supposer qu'ils ont fini par obtenir gain de cause. Mais les propos d'un vice-président de la communauté, membre de la commission finances, permettent d'en douter. Abondée depuis l'alternance politique de 2008 par des financements substantiels du conseil général, la PPI semble encore décidée à l'abri des regards des commissaires :

« - Qui pilote les attributions : le conseil général ou la CU ?
- Les deux mon capitaine.
- Donc ici c'est qui, c'est la commission finances à MPM ?
- Bah, non. C'est la direction de la voirie, mais en lien étroit avec la direction générale des services, le président, le cabinet. Mais avec une survalidation du CG. » (Entretien n°17)

De même, le dossier de tramway porté par Renaud Muselier, 1^{er} adjoint au maire de Marseille et par ailleurs président de la commission transports de la communauté urbaine, a été négocié sans que la commission finances n'ait été saisie, notamment pour se prononcer sur ses conséquences financières. Or il s'agit de l'investissement le plus lourd réalisé par la communauté (800 Meuros environ), celui qui pèse aujourd'hui le plus fortement dans l'endettement communautaire.

« L'exemple concret c'est que... Hier vous avez vu qu'on a passé une heure [en conseil communautaire, ndr] à discuter du tramway. Le jour où Muselier s'est décidé à faire son tramway, pas un seul instant il s'est préoccupé de savoir comment on allait le financer. Il a même expliqué un jour en conseil, et on s'est chauffé tous les deux, qu'il le finançait grâce au fond de compensation de la TVA. (...) Mais ça c'est pas du financement... c'est de la trésorerie ! D'accord ? On peut pas justifier qu'on le finance avec le FCTVA. Vous avez bien vu le discours qu'a tenu Muselier hier. Donc il lit le discours qu'on lui a préparé, mais en finances il sait pas de quoi il parle. » (Entretien n°9)

Sur un dossier financièrement lourd de conséquences, on voit que non seulement la commission finances est contournée, mais qu'en outre les arguments financiers semblent occuper une place toute secondaire. Ceci explique l'agacement du président de ladite commission qui non seulement se trouve court-circuité mais constate plus encore l'inconsistance financière des arguments qui sont mobilisés.

Sur les dossiers importants, tels que les subventions aux communes, la PPI, les investissements lourds, les commissaires et leur président se plaignent non seulement de ne pas participer à la décision mais plus encore de ne disposer d'aucune information pour pouvoir délibérer. C'est dire la contribution très limitée que la commission apporte aux décisions financières, tout particulièrement lorsqu'elles sont importantes. L'alternance de 2008 ne semble pas avoir modifié ces pratiques. Ainsi, ultime exemple, lorsque le nouveau président Eugène Caselli décide du lancement d'un audit financier dès après son élection, il crée un comité de pilotage *ad hoc*, composé... de membres de l'exécutif, ce dont ne manquent pas de s'émouvoir certains membres de la commission finances⁴².

Deuxième illusion : collégialité et égalité

Cette dépossession des attributions formelles de la commission des finances est peut-être à l'origine du fort absentéisme qui prévaut lors de ses réunions et qui n'est pas sans poser parfois un problème pour atteindre le quorum, ce qu'explique l'un des présidents de la commission :

« Alors pour représenter la commune, moi j'ai toujours bien représenté la commune. J'étais présent à toutes les commissions, ce qui est pas le cas... Je sais pas si vous avez assisté à des commissions. Normalement on devrait être 33 commissaires... Lorsque c'est des grosses commissions, lorsqu'on vote le budget, il y a... allez il y a 50% de commissaires qui sont là. Parce que si on n'a pas le quorum on peut pas délibérer. » (Entretien n°9)

Le pluralisme revendiqué de la collégialité ne correspond donc pas à l'examen des conditions concrètes de participation des commissaires dont une partie non négligeable (voire majoritaire) manque régulièrement à l'appel. Ce manque d'assiduité ne renvoie pas seulement au sentiment d'impuissance que peuvent ressentir certains commissaires. Il tient aussi aux problèmes pratiques qu'ils rencontrent pour se libérer, du fait de leurs contraintes professionnelles, en particulier lorsqu'ils doivent siéger dans plusieurs commissions en même temps, tout particulièrement s'ils sont élus d'une petite commune⁴³. Cette petite remarque préalable entame déjà beaucoup l'image de collégialité. Nous allons voir que d'autres phénomènes aboutissent aux mêmes conséquences, à savoir la séparation formelle entre une majorité de commissaires passifs et une petite minorité agissante.

⁴² Lors d'une séance du conseil, un vice-président de la minorité (de droite) reproche au président Caselli cette externalisation car il considère cette démarche coûteuse, injustifiée du fait des compétences internes, opaque du fait du choix discrétionnaire des membres du comité, illégitime enfin vis-à-vis du rôle qu'est censée jouer la commission finances (M. Sanmarco, conseil communautaire, 28/06/08).

⁴³ Les plus petites communes disposent de seulement trois conseillers communautaires, maire compris.

C'est un point entendu, qui fait l'unanimité des personnes rencontrées, la commission est avant tout un lieu où l'on « travaille ». Ce travail s'insère en amont du bureau, lui-même précédant le conseil, pour instruire les dossiers et ainsi désengorger le conseil. Il y va donc de la survie de l'institution : la commission doit travailler, examiner et discuter les rapports, préparer et rédiger les projets de délibération, faute de quoi ni le bureau ni le conseil ne pourraient remplir leur rôle. Ce point de vue très répandu parmi les élus trouve quelques justifications objectives dans le nombre colossal de pages de rapports et de dossiers communiqués aux membres avant les commissions, mais aussi dans les contraintes de temps objectives qui sont celles des organes politiques, bureau et conseil. Les réunions du bureau sont un modèle du genre : en une vingtaine de minutes en moyenne, rendues inextensibles par la tenue du conseil immédiatement après, les 33 vice-présidents et le président qui composent le bureau doivent généralement entériner rapports dont le nombre varie généralement d'une petite trentaine à une grosse cinquantaine. Du fait qu'il délègue au bureau certaines missions, et qu'il bénéficie de séances plus longues, le conseil semble *a priori* moins contraint. Il n'en demeure pas moins qu'il est obligé d'entériner à la chaîne la majorité des rapports qui lui sont soumis⁴⁴. Dans ces conditions de densité extrêmes, le travail de la commission apparaît, aux yeux de quelques commissaires, comme l'un des lieux où le politique peut, du fait du temps dont il dispose pour travailler les dossiers, continuer de jouer son rôle.

La commission est donc un lieu où il faut « travailler ». Cela signifie concrètement qu'il faut lire des rapports produits par les services, les comprendre et se les approprier, se rendre en réunion, participer à leur discussion en séance. C'est cette conception qui explique directement les propos d'élus qui se plaignent de ne pas disposer d'assez de temps (ou de ressources) pour « digérer » le volume d'informations fournies par les services. C'est aussi cette conception qui vaut chez ceux qui soulignent que c'est un lieu où l'on est « bien informé », avant les autres en tout cas, où l'on dispose de chiffres et de documents, où les services viennent parfois présenter certains dossiers. Dans ces conditions, la compétence technique, acquise par la formation ou par l'expérience, constitue une ressource non négligeable permettant d'accélérer la compréhension des dossiers, de développer certains réflexes qui permettent de gagner du temps, voire de s'appuyer sur des situations antérieures analogues.

De ce point de vue, les élus se distinguent pas seulement par leur commune d'origine et leur orientation politique, mais aussi par leur mandat (maire, adjoint, « simple » conseiller, député), leur niveau socioprofessionnel, leur disponibilité, leur expérience dans l'institution. Ces différences sont autant d'asymétries de positions qui recoupent très largement la capacité à saisir les questions débattues et à intervenir dans les débats. A titre d'exemple, voici le point de vue d'un commissaire sur sa participation aux travaux de la commission finances. Autodidacte, ancien agent de maîtrise dans l'industrie l'aéronautique retraité en 2006, élu en 2008 conseiller municipal d'une commune de 30 000 habitants, il découvre depuis deux ans les dossiers communautaires :

« On part un peu en commission la fleur au fusil. Alors si on est curieux, ça va, si on n'est pas curieux, bon... Quelquefois on fait de la figuration. Alors j'essaye d'être un peu curieux, même si je ne comprends pas tout. Sur les deux commissions auxquelles je participe, il y en a une [la commission aménagement de l'espace, ndr] dans laquelle je me sens utile, l'autre [la commission finances, ndr]... » (Entretien n°5)

De l'autre côté, les responsables politiques de la commission (présidents, présidents délégués) considèrent l'un et l'autre qu'ils ne sont que quelques uns dans la commission, en l'occurrence eux deux et le maire d'une commune de 10 000 habitants, à pouvoir comprendre la technicité des questions financières. Les prises de parole en commission restent donc plutôt rares, souvent le fait d'un petit groupe d'élus chevronnés. Pour le reste, leur opinion sur les commissaires est plutôt sévère :

« Et dans la commission des finances, je considère qu'il y a un niveau intellectuel moyen, dans la commission, qui n'est pas très élevé. Ça passe en séance plénière mais quand on rentre dans les détails, peu de personnes comprennent. Dès qu'il s'agit d'avoir des trucs un peu pointus... » (Entretien n°9)

« De toute façon, le fonctionnement de la TVA, peu l'ont compris, même dans la commission, car c'est un dossier lourd et indigeste. [Le maire de X, ndr] sûrement. Lui, il est bon, il est un peu plus obtus

⁴⁴ A titre d'illustration, dans sa séance du 20 décembre 2003, le conseil communautaire a adopté 129 rapports au cours d'une séance de 3h15 minutes, si l'on en croit le compte-rendu.

que moi mais il est compétent. (...) On est trois qui connaissent bien la CFCU. Il y en a que ça intéresse pas, les chiffres. » (Entretien n°12)

Ces points de vue sont ceux de deux diplômés de l'enseignement supérieur, que leur formation et leur parcours ont conduit à se spécialiser dans les questions financières et budgétaires. Le premier est diplômé de l'École centrale de Paris, ancien responsable d'un grand Bureau d'ingénierie conseil, aujourd'hui consultant indépendant et expert juridique dans le bâtiment. Quant au second, il est licencié de sciences économiques, diplômé de l'IAE d'Aix en Provence. D'abord ingénieur commercial dans une grosse entreprise américaine de services informatiques, il devient attaché de direction puis directeur puis PDG d'une clinique. Quant au seul commissaire qui trouve crédit à leurs yeux (« le maire de X »), il est diplômé d'une école supérieure de commerce, et dispose d'un troisième cycle en gestion.

La compétence technique, ici financière, constitue donc un critère de classement (et de jugement) qui se justifie aux yeux des commissaires par la capacité objective des plus compétents à digérer les informations fournies par les services et à maîtriser les enjeux débattus en séance et les exprimer publiquement.

Cette asymétrie liée aux positions professionnelles se joue également sur le plan symbolique, comme en témoigne cet échange au bureau entre celui qui est alors le président de la commission finances et un vice-président qui siège dans cette commission. Le premier (Monsieur P.) a fait une carrière brillante dans au sein des facultés de médecine⁴⁵, en France et en Afrique, a occupé plusieurs postes d'importance au sein de l'administration médicale⁴⁶ et collectionne un nombre non négligeable de décorations et d'honneurs⁴⁷. Le second (Monsieur C.) est quant à lui médecin généraliste et a suivi les cours du premier à la faculté.

« Le Président.- Qu'en est-il des rapports de la commission Finances et Administration Générale ?

Monsieur P.- Monsieur le Président, tous les rapports ont obtenu un avis favorable unanime des membres de la commission.

Monsieur C.- Je ne voudrais pas contrarier le Professeur P. dont je garde un excellent souvenir à la Faculté de Médecine et même après, mais il me semble qu'il y a eu un vote contre.

Monsieur P. - Sur le Bureau ? Monsieur C., ne vous trompez pas d'endroit.

Monsieur C.- Il me semblait qu'il y avait eu des votes réservés.

Monsieur P.- Non, pas en Bureau. Votre attention était dispersée. »

(compte-rendu du Bureau, 10/10/2003, page 3).

On voit ici comment l'asymétrie s'exerce concrètement. Elle puise dans les classements inhérents à une profession – ici la médecine – dont de récents travaux ont suggéré son importance dans l'espace politique marseillais (Peraldi, Samson, p. 35 et s.). Et si l'appartenance à des professions différentes peut être source d'une forte asymétrie, l'appartenance à un même groupe professionnel ne garantit absolument pas l'égalité formelle entre commissaires. Au contraire, elle a pour effet d'importer dans le champ politique les rapports de domination existant à l'intérieur de ce groupe professionnel spécifique⁴⁸.

Pour nous résumer, les relations entre commissaires, notamment parce qu'elles sont aussi considérées comme des relations de « travail », sont marquées par les rapports de domination importés du monde professionnel, soit entre professions, soit au sein d'une même profession.

⁴⁵ Agrégé de médecine générale, professeur titulaire de pathologie médicale la Faculté de médecine de Dakar, directeur puis doyen de l'École de médecine d'Abidjan, professeur de clinique des maladies tropicales de la Faculté de médecine de Marseille, chef du service de médecine générale et tropicale de l'Hôpital Michel-Levy, chef du service des maladies infectieuses et tropicales au CHU de Marseille.

⁴⁶ Membre du comité consultatif des universités, expert de l'OMS pour l'éducation médicale et la santé tropicale, membre du comité consultatif de la médecine militaire, consultant de la J. Macy Foundation (New York), Président de la Société de pathologie exotique, membre de l'Académie nationale de médecine depuis 1988.

⁴⁷ Commandeur de l'Ordre national de la Légion d'Honneur, Commandeur de l'Ordre national du Mérite, Commandeur de l'Ordre des Palmes Académiques, entre autres.

⁴⁸ En l'occurrence, dans un ouvrage consacré à l'institutionnalisation des savoirs formels dans les professions, Friedson opère bien la distinction au sein de la profession médicale entre les praticiens, les administrateurs, les universitaires, qui jouissent de prestige, de pouvoir et de revenus fort différents (Friedson 1986).

Les limites concrètes aux stratégies municipalistes

Les limites à l'exercice d'une décision collégiale butent, dans le cas de la commission finances sur sa distance assez contre-intuitive avec les centres de pouvoir d'une part, mais également sur une orientation fonctionnelle qui tend à légitimer les hiérarchies entre commissaires sur la base de compétences professionnelles. On pourrait donc considérer que les limites à la collégialité sont ici inhérentes au choix de notre objet d'étude, une « simple » commission, et qu'elles sont sûrement très différentes dans le cas du principal organe de l'EPCI : le comité des maires. Dans cette perspective, voudrions faire la liste de trois facteurs qui viennent limiter les pratiques municipalistes au sein de cette arène, pourtant composée de maires.

La démonétarisation des avantages communaux

Les élus sont particulièrement attentifs à l'avantage financier que représente l'adhésion à un EPCI. C'est à tout le moins une question récurrente posée, évidemment, au moment de l'adhésion. Cette aussi une question qui resurgit à l'occasion des grands transformations institutionnelles : quel avantage financier tirer de la transformation en communauté urbaine ? Quel avantage financier tirer, plus fondamentalement, de la mise en œuvre de la loi ? Les dispositions financières de la loi Chevènement (les calculs de l'AC et de la DSC) n'échappent pas à cette tendance, comme nous l'avons montré précédemment. En témoignent les propos, quelques années plus tard, du maire d'une petite commune pauvre de la périphérie nantaise, qui fait un bilan global de la mise en place de ces dispositifs :

« On voit bien que les dotations qui ont été mises en places, certes elles ont permis aux petites communes, enfin pas forcément aux petites communes, aux communes mal dotées en TP, de pouvoir augmenter. Puisqu'en fin de mandat, on devait être de l'ordre je crois de 500 francs... on avait doublé notre TP, l'équivalent hein, par rapport à la DSC, on avait doublé ce qu'on avait transféré en 2000. C'est-à-dire que on avait transféré 256 francs, et en fin de mandat on touchait en DSC 450 francs par habitant à peu près. Donc on avait doublé mais même on doublant, on était encore extrêmement loin de ceux qui étaient 4000, 5000, 8000. » (Entretien n°26)

En clair, la commune touchait 256 F/hab. de TP, comparés aux 450 F/hab. de dotations communautaires (AC et DSC). Ce calcul simple permet de juxtaposer deux situations à l'aide de grandeurs homogènes, c'est-à-dire ici des ressources calculées en francs par habitants. Il illustre avec clarté le type de calcul auxquels se livrent les élus dans leur évaluation du « coût de l'intercommunalité ». Il illustre aussi toutes les difficultés de l'exercice. Simple, ce calcul ne l'est effectivement qu'en apparence puisqu'il compare deux ressources de nature profondément différentes, entre une ressources fiscale (la TP) et une dotation communautaire (l'AC et la DSC), entre un impôt municipal dont la commune peut fixer le taux et une dotation dont les montants sont calculés par des règles très strictes et, on l'a vu, peu évolutives.

Le calcul coût / avantage est objectivement compliqué par le nombre de paramètres à prendre en compte, et à leur évolution. Pour ne prendre qu'un seul exemple parmi tant d'autres, le maire de Seclin reconnaît être incapable de chiffrer le manque à gagner pour sa ville lors du passage en TPU. Il connaît les montants des compensations, qu'il considère inférieurs à ses ressources économiques avant le passage en TPU. Mais depuis lors, les ressources économiques ont évolué (du fait des changements affectant la TP), et il a lui-même profité de la diminution du taux de TP suite au passage en TPU pour revaloriser sa taxe foncière⁴⁹. Si le calcul coût / avantage est possible au moment du passage en TPU, il devient beaucoup plus complexe de lui faire en prendre en compte les changements qui affectent les entreprises de la commune, sa structure fiscale, ainsi que les modes de calcul de la TP.

Une autre option consiste à répondre à la question du coût / avantage en soulignant l'augmentation de la pression fiscale due à l'intercommunalité. C'est la voie qu'emprunte le maire d'une commune de la périphérie marseillaise qui, après s'être opposé à son intégration dans la communauté urbaine, y endosse le rôle d'opposant politique chronique, quitte à se voir pénalisé dans la répartition des financements :

*« Est-ce que la CU vous a refusé des investissements sur votre commune ?
- Oh bah oui, pendant longtemps. Maintenant je ne dis pas, depuis qu'il y a Eugène Caselli, ça change complètement. Par exemple, moi, Gaudin, je ne pouvais jamais le voir, sauf dans les Commissions. Là,*

⁴⁹ Du fait que la TP de Seclin était supérieure à la moyenne communautaire, et du fait de la règle de convergence des taux de TP communaux vers un taux de TP unique, les entreprises de sa commune ont connu un allègement de TP, que le maire a souhaité compenser par une augmentation des taxes foncières.

Caselli, en 14 mois il est venu sept fois. Alors que l'autre en 12 ans, il est jamais venu une seule fois. Caselli, si j'ai besoin de lui parler je prends mon téléphone, je l'ai tout de suite, je fais des demandes raisonnables, c'est accepté ! Avant j'en faisais, j'avais rien, ou très peu. Si on fait la balance, ce qu'on paye, parce qu'on paye beaucoup plus d'impôts qu'avant, il y a eu la taxe additionnelle, l'augmentation du foncier, de la TP, une forte augmentation de la TEOM, le Versement Transport qu'on ne payait pas avant et qu'on paye désormais... Enfin tout ça fait qu'on a des dépenses supplémentaires. Si je suis gagnant avec les investissements que l'on fait, ou les services que l'on rend ? Non ! » (Entretien n°4)

De la part d'un opposant politique, cette réponse ne surprendra pas. Sans se livrer à un calcul savant, elle rejoint les conclusions de plusieurs travaux qui démontrent les effets inflationnistes de l'intercommunalité sur la pression fiscale (Cour des Comptes 2005). Dans le même temps, l'appréciation de cet élu récalcitrant est d'autant plus radicale que sa commune a fait l'objet de peu d'investissements communautaires. Ce point est particulièrement central et récurrent dans les réponses recueillies en entretien : l'avantage intercommunal réside avant tout dans les investissements communautaires, c'est-à-dire dans la territorialisation des politiques intercommunales.

A la question de l'intérêt financier d'adhérer à l'EPCI, les réponses préfèrent souligner les avantages matériels : « Ça rapporte plus que ça nous coute [à Bouvines], c'est l'effet de masse » ; « Pour une commune comme Sainghin, la CU est plus que bénéfique pour nous » ; « A une époque on avait fait [le calcul]. On s'aperçoit avec toutes les retombées que ce soit économiques ou dans le champs de compétences de LMCU, on est largement bénéficiaires » ; « Oui, par exemple on a 2 stations de métro. Mais c'est aussi dû à la localisation de Croix, proche de Roubaix. Et l'assainissement forcément, on est en prise directe et c'est plus facile aussi vu notre localisation. C'est vrai mais on ne l'a jamais chiffré que nous profitons beaucoup de la CU. On a un retour important, mais qui n'est pas plus important que les grandes communes ». Les réponses sont donc relativement univoques et montrent que **si le chiffrage fut un temps nécessaire, pour s'assurer du bénéfice de l'adhésion communautaire ou des transformations juridiques, son appréciation repose aujourd'hui plutôt sur la confiance qu'ont les élus vis-à-vis d'une institution qui continue de produire des équipements sur leur territoire**. L'argument est avancé par les maires des petites communes, mais il est aussi repris par les maires de communes plus grandes, et par les spécialistes des questions financières :

« Mais d'une façon générale, moi, si vous me demandez en tant que maire, la mutualisation des moyens nous a permis d'investir davantage. Et chaque commune, quand on fait le bilan (...) on aurait pas pu investir de cette façon là. (il prend l'exemple de l'aménagement des bords de Loire à Couëron). Et la mise en place de la CU a véritablement boosté l'agglomération nantaise, et pas un maire pourra vous dire le contraire » (Entretien n°27)

« Sur un budget communal de 760 ou 770 millions d'euros ou quelque chose comme ça, la DSC, je n'en connais plus le montant exact mais je crois devait être de 900 000 euros ou 1 millions d'euros, donc d'une certaine façon il ne faut pas avoir une lecture péjorative, mais c'est quand même pas les recettes fondamentales qui permettent d'équilibrer le budget de la ville ou d'en développer tel ou tel projet. Dans la ville, la nécessité c'est de continuer de conserver la maîtrise de sa propre fiscalité pour éviter un jour de se retrouver complètement administré. Les retombées communautaires se mesurent d'avantage en qualité de programmes d'investissements, restructuration des quartiers anciens en politique de l'habitat. C'est ça pour nous le véritable intérêt communautaire, c'est de porter ensemble des politiques d'aménagement. » (Entretien n°25)

En définitive on voit ici comment les modalités du calcul coût / avantage ont largement évolué. Si les moments de réforme, ici la mise en œuvre de la loi Chevènement et de sa mécanique financière, sont l'occasion de réévaluer financièrement l'intérêt de l'adhésion (ou de la transformation) pour la commune, cette interrogation s'estompe à mesure que le calcul se fait plus complexe et que les enjeux se déplacent. Focalisés en premier lieu sur les calculs des enveloppes (AC, DSC), ces dernières ont tendance à se figer dans le temps du fait d'une renégociation rendue délicate (voir supra). L'attention des élus et leur intérêt se déporte donc progressivement vers les politiques communautaires, en matière de voirie, d'assainissement, d'aménagements, d'équipements, c'est-à-dire sur les avantages « en nature » plus que sur les avantages financiers, soulignant un processus de démonétisation progressive des calculs politiques.

Les difficultés politiques de la comparaison

Le sujet est politiquement sensible, et l'information semble réservée à un petit groupe de *happy few* : que faire des données comparées par communes ? Le cas marseillais bénéficie sur ce point d'une expérience intéressante. Plusieurs demandes d'élus se font jour durant la mandature 2001-2008 afin de disposer d'informations financières détaillées par communes. La première émane de Daniel Simonpieri, maire MNR de Marignane, en 2002. Le président de la commission finances, puis le président de MPM Jean-Claude Gaudin, n'y donnent pas suite, au motif que ces tableaux ne seraient pas conformes à la loi et à « l'esprit communautaire » :

« M. Simonpieri nous a proposé, c'est son droit, que l'on fasse des tableaux comparatifs. Comme le professeur Pène l'a dit, je ne suis pas sûr que, légalement, les textes permettent de procéder de la sorte. Au contraire, les communautés urbaines sont incitées à réaliser des projets d'identité communautaire et non des comparaisons commune par commune » (Jean-Claude Gaudin, CC, 15/03/2002)

Début 2006, la question refait surface à l'occasion d'une des altercations régulières avec le maire de Plan de Cuques, opposant régulier au sein de la communauté urbaine, qui se plaint à nouveau du manque d'investissements sur sa commune⁵⁰. Le président Jean-Claude Gaudin lui répond en le menaçant de produire un bilan chiffré des investissements réalisés sur sa commune, apportant la preuve qu'un tel document n'existe pas encore, ou en tout cas pas publiquement. Il s'en sort en proposant de produire les chiffres pour la seule commune de Plan de Cuques⁵¹, ce qui ne répond évidemment pas à la demande du maire, et illustre sa réticence à fournir des données générales.

Une demande similaire est formulée d'ailleurs formulée quelques mois plus tard par Annie Minassian, conseillère communautaire socialiste, qui porte plus précisément sur la programmation, la réalisation et la livraison des logements sociaux. Son intervention souligne d'ailleurs, point intéressant, que les maires ont pu disposer individuellement de cette information⁵², à la différence des membres de la commission et des conseillers communautaires. Mais aucune réponse précise ne lui est apportée en séance. Il faut attendre que le débat resurgisse en toute fin de mandature, à l'approche des élections municipales, pour que la demande trouve enfin une réponse :

« DG - Comment se répartissent les investissements de la communauté ? Est-ce que les services financiers produisent des tableaux ?

- PM : il y a eu une fois un truc comme ça et ils ont un peu arrêté parce que ça avait un peu mis le bordel. Parce que du coup, le mec disait 'putain, toi, qu'est-ce tu t'es fait faire ? le rond point, le truc, le machin, le canadair au milieu du rond point, les colonnes romaines...' enfin bon je pense à quelqu'un en particulier...

- DG : à qui ?

- PM : je pense au maire de Saint Victoret qui à un moment donné s'était hyper bien débrouillé...

- DG : mais comment vous le saviez ça ?

- PM : bah parce qu'à un moment donné il y avait un tableau. Il y avait un truc, ce que vous dites là. Et ils l'avaient pas fait... ils l'ont fait une fois, après ils l'ont plus fait, parce que c'était... par exemple la règle c'était on s'occupe pas des arbres d'alignement, et là on s'en est occupé. On s'occupe pas des

⁵⁰ « Encore une fois, veuillez m'excuser d'avoir osé dire que mes administrés se sentent trop imposés par la Communauté Urbaine et que les services et les investissements ne sont pas à la hauteur de leur contribution. Cela fait tâche, j'en ai conscience. J'ai le sentiment d'exagérer et je vous promets de tenter de persuader mes concitoyens de continuer à payer sans rien dire et à remercier la Communauté Urbaine pour les services qu'elle ne rend pas ou les investissements qu'elle ne fait pas dans ma commune » (Jean-Pierre Bertrand, CC, 13/02/2006, p. 19).

⁵¹ « Nous réglerons tout cela en donnant exactement les chiffres dont la commune de Plan-de-Cuques a pu bénéficier depuis l'an 2000 et vous verrez que c'est aussi substantiel que dans d'autres communes » (Jean-Claude Gaudin, CC, 13/02/2006, p. 25).

⁵² « Autre question, le bilan 2006 nous est présenté par bassin de vie et non par commune ou par secteur pour Marseille. C'est vrai que la convention passée avec l'Etat se limite à des objectifs par bassin de vie. Mais ce n'est pas le cas de notre Programme Local de l'Habitat qui détaille les objectifs par commune et pour Marseille, suivant 5 secteurs à la demande expresse du Préfet. Je signale d'ailleurs que ce bilan existe par commune puisqu'il a été communiqué aux Maires. » (à propos du financement du logement social, Mme Minassian, CC, 12/02/2007, p. 41).

ronds-points sauf qu'on s'en occupe. On s'occupe pas du pluvial sauf qu'on s'en occupe. Ce genre de trucs.

- PV : c'est quand Gaudin a été attaqué sur la gestion financière communautaire, et notamment dans son camp, c'est lui qui a dit on va faire le tableau de tout ce qui a été fait, tout ce qui se répartit par communes.

- DG : aahh... et c'est à quelle période ça ?

- PV : c'est à la fin du mandat. Et il a calmé tout le monde. » (Entretien n°17)

Si la demande avait jusqu'alors été ignorée, elle bénéficie dans ce dernier cas de la conjonction de deux phénomènes nouveaux. D'une part, elle survient au moment où il s'agit d'établir un bilan de la gestion financière par le Président. D'autre part, elle est portée par un ensemble d'élus dont une partie appartient à la majorité UMP. C'est vraisemblablement cette conjonction qui explique pourquoi, cette fois enfin, une suite est donnée à cette demande récurrente. Les conséquences de cette réponse sont, d'après les témoignages, très édifiants. Ils montrent que l'intervention de la communauté urbaine s'opère sur des domaines de compétences qui ne sont pas les siens (arbres d'alignement, eaux pluviales), ce qui n'est pas complètement une surprise. En outre, ils font la lumière sur les négociations menées par chaque maire pour sa commune, en faisant apparaître les avantages spécifiques accordés à certaines d'entre elles (ici Saint Victoret). La publicité révèle ainsi des arrangements dont les principaux protagonistes ont intérêt à ce qu'ils demeurent relativement secrets : le président risque de perdre une marge de manœuvre qui repose sur sa relation de face-à-face avec chaque maire ; quant aux maires, ils risquent de se voir imposés des arbitrages collectifs au motif que leur commune aurait été privilégiée. Ceci explique en partie pourquoi cette expérience de publicisation des données financières, réclamée à plusieurs reprises, sera finalement de courte durée, et la visibilité des investissements par commune ne sera que très partielle, préservant du même coup les capacités de négociation en les faisant porter sur l'ensemble des investissements réalisés durant la mandature.

Les propos recueillis ici et là, sur les autres terrains, ne démentent pas cette conclusion. Sans avoir s'ils ont vécu une expérience analogue à celle de Marseille, les élus et fonctionnaires des communautés de Nantes et de Marseille ont une conscience très claire des risques encourus à communiquer des données sur les investissements comparés entre communes. D'une part, ils objectiveraient la part d'illégalité et d'inégalité des interventions communautaires. D'autre part, ils donneraient de ce fait des outils de négociation supplémentaires aux représentants des communes :

« - Est-il possible pour une commune d'avoir accès aux informations d'une autre ?

- Pas forcément, ce n'est pas forcément visible. Ça serait un jeu dangereux. Il y avait un système d'enveloppes qui permettait de savoir ce qu'on touchait et ce que les autres touchaient et on faisait ce qu'on voulait avec cette enveloppe quitte à faire n'importe quoi. Il fallait utiliser l'intégralité de l'enveloppe sur un an. Donc il arrivait que certains dépensent pour dépenser. Il n'y pas de logique en terme de développement territorial, donc ce qui se fait dans une commune ne se fait pas forcément ailleurs. » (Entretien n°53)

« On joue beaucoup sur le contexte local, on hésite pas aussi à se comparer entre communes, parce que je veux dire, on se connaît tous les DGS. On sait que si tel problème a été réglé de telle façon dans une autre commune et que Nantes Métropole nous propose autre chose, à ce moment-là, on hésite pas à dire 'bah oui, mais pourquoi vous refusez ?' ou 'vous voulez faire ça ici, alors que vous l'avez fait sur une autre commune'... » (Entretien n°41)

La seule exception à cette règle semble venir du domaine de la voirie. Les entretiens réalisés à Nantes et Lille montrent que ce secteur d'intervention continue à produire des informations chiffrées sur les investissements réalisés dans chaque commune. Le montant des enveloppes de voirie est connu de toutes les communes. C'est ce qu'indiquent à la fois le responsable des pôles à Nantes Métropole et la DGA en charge des finances à LMCU.

« ... et ça, on est bien dans la solidarité financière, c'est négocié directement avec chaque maire, et c'est moi qui négocie ça. Et les maires ont la totalité des mouvements. Ils ont la totalité des informations de toutes les communes. » (Entretien n°30)

« Vous m'avez parlé de l'attitude de Bordeaux qui calcule les dépenses commune par commune. Qu'en est-il de Lille ? Faites-vous ce calcul ?

- En voirie. La commission a proposé aux élus plusieurs axes de travail. Il en soustrait un budget pour le renouvellement. Ils ont des indicateurs qui révèlent l'état des chaussées. Ils proposent des priorités en fonction de ces critères. Ils ne rentrent plus dans une logique de listes des communes, c'est

globalisé. Il reste ensuite une certaine somme pour ce qu'on appelle la voirie de proximité qui est discutée avec les maires. La commission voirie produit une étude par commune en toute lisibilité des travaux qui sont réalisés. C'est la seule direction qui produit cette information aux communes. Mais c'est hérité des enveloppes de voirie. (...) Nous en interne on ne réalise vraiment pas ces études parce que d'abord c'est compliqué, parce que chaque service devrait à chaque fois mettre un code sur la facture parce que le budget est prévisionnel, il faut se donner des règles de gestion... On en a quelques fois parlé. Bref on ne le fait pas. » (Entretien n°51)

La voirie constitue un exemple canonique de politique communautaire remunicipalisée (voir supra). Cela explique en partie la subsistance d'un mode de calcul et de présentation qui permet à chaque commune de connaître les crédits accordés aux voisines. Cela n'empêche pas les services communautaires, pour autant, d'instaurer une distinction entre des enveloppes qui ne relèvent ni des mêmes règles de négociation, ni des mêmes règles d'affichage (nous y reviendrons plus bas). Dans le même temps, la voirie fait apparaître sa singularité, et en particulier les obstacles pratiques invoqués par le fonctionnaire pour s'opposer à cette communalisation du budget communautaire : mode facturation, catégories comptables, règles de gestion. Dans le même temps, la même fonctionnaire indique un peu plus loin durant l'entretien tout le mal qu'elle pense d'un tel mode opératoire :

« Notre système est plus avantageux que celui de Bordeaux, où il y a un contrat par commune. A Bordeaux, ils suivent tout ce qui est dépensé sur le territoire de chaque commune sur le budget de la CU. Pour moi, c'est la négation même de l'intercommunalité. » (Entretien n°51)

La volonté de ne pas communiquer sur les données comparées n'est donc pas seulement un produit de l'héritage, ou un obstacle technique, c'est aussi une pratique conforme à l'idée que les fonctionnaires se font de l'intercommunalité. Une idée qui les rend parfois peu enclins, comme ici, à jouer le jeu d'une municipalisation des chiffres.

Dans le même ordre d'idées, il faut noter l'amendement déposé par le député maire UMP de Marcq-en-Baroeul, vice-président de LMCU en charge de l'eau et de l'assainissement, à l'occasion des travaux de la commission des lois sur la récente réforme territoriale. Cet amendement visait à renforcer l'information des communes en obligeant les EPCI à communiquer aux maires, en annexe au compte administratif et en plus du rapport annuel, un récapitulatif des crédits engagés dans chaque commune. Cet amendement a finalement été supprimé, sur la proposition de Gérard Collomb, député maire de Lyon et président de la Communauté Urbaine de Lyon, au motif qu'il posait des problèmes d'ordre pratique. Cette tentative illustre la nécessité que ressentent certains élus communautaires, y compris parmi ceux qui occupent des postes importants dans l'EPCI, de disposer d'informations financières par commune. Que le vice-président soit en outre obligé d'en passer par la voie parlementaire montre que les négociations locales n'ont pas suffi à résoudre ce problème. L'accès à ce type d'information bute donc localement sur des problèmes pratiques, dont le président d'une communauté urbaine se fait d'ailleurs l'écho au niveau parlementaire.

A contrario, les fonctionnaires des services financiers sont beaucoup mieux disposés, lorsqu'il s'agit de communiquer des données fiscales comparées, par exemple. Pour une fonctionnaire de LMCU, il s'agit par exemple de « faire apparaître sur des cartes les communes où la TH augmente le plus vite ». Ces données anticipent la suppression de la TP, la nécessité de mettre en place un « nouveau pacte fiscal ». Elles visent également à souligner les écarts de TH entre communes en vue de préparer l'uniformisation sur 10 ans des taux entre communes. C'est peu de dire que ces dossiers sont d'une sensibilité politique très forte, tant ils touchent aux pouvoirs du maire (ici le pouvoir fiscal). Les élus de la commission, tout autant que les fonctionnaires qui y travaillent, ont une conscience claire de cette « hypersensibilité politique » des données fiscales (« classées top secret », selon l'expression imagée d'un fonctionnaire). Elles sont donc diffusées à tous les maires sous le sceau de la confidentialité, ce qui n'a pas empêché toutefois des fuites dans la presse, des réactions virulentes des maires, des démentis publics, etc.

Ces exemples montrent finalement que, dans un contexte où la sensibilité politique des données financières fait l'objet d'un consensus technico-politique, l'occultation de données municipales comparées rencontre non seulement l'intérêt des services à ne pas donner prise aux réflexes municipalistes mais aussi les volontés d'élus dominants ayant la conviction (et parfois l'expérience) des effets politiques désastreux qui résultent de leur communication. Pour autant, il serait erroné de conclure à une sorte d'omerta sur les données comparatives et les exemples qui précèdent donnent plutôt à voir une mobilisation politique de ces données par les services communautaires, conformément aux conceptions qui sont les leurs et aux objectifs qu'ils assignent aux politiques communautaires.

Une mémoire des accords qui s'efface

Le maintien des arrangements politiques, en toile de fond des pratiques municipalistes, évolue également sous l'effet des alternances politiques. A l'occasion des municipales de 2001, puis de 2008, le personnel politique a été partiellement renouvelé, et les élus qui ont participé aux négociations et aux compromis initiaux ne sont plus nécessaires ceux qui siègent aujourd'hui dans les instances décisionnelles. On peut se demander dans quelle mesure ce renouvellement conduit les nouveaux élus à vouloir renégocier les compromis passés ou, au contraire, à les entériner. Les propos recueillis en entretien, tout autant que l'évolution des enveloppes et des critères, montrent que c'est cette dernière tendance qui est la plus forte.

La perte de mémoire est, dans un nombre important de cas, une perte de connaissance technique. C'est peu de dire, d'abord, que les jeunes élus disposent d'une parfaite maîtrise des dispositifs financiers mis en place en 2001. Au mieux, ils savent les principes de fonctionnement de l'AC et de la DSC, mais ils n'ont que très rarement connaissance de la mécanique (enveloppes et critères de la DSC, modalités de calcul de l'AC). On ne saurait faire la liste, innombrable, des approximations, des erreurs et des contre-sens commis par les élus installés au pouvoir en 2008. On ne saurait non plus répertorier les témoignages de ces mêmes élus qui pointent les difficultés, l'aridité, la technicité des travaux de la commission finance, voire expriment parfois le sentiment d'être un peu dépassés. L'arrivée dans la commission s'accompagne ainsi de deux étonnements concomitants : la complexité (celle du fonctionnement de l'EPCI, des enjeux intercommunaux, des dossiers examinés en commission) et la convivialité des échanges. De nombreux propos peuvent être interprétés en ce sens : le sentiment de plusieurs élus de « beaucoup apprendre » au sein de la commission, d'y « assister » à des « exposés » intéressants, par exemple ; l'exigence portée par les services (surtout les services municipaux) de « former » les jeunes élus, aux questions financières notamment ; la peine à décrypter les enjeux politiques dont ils pressentent, malgré leur dissimulation, qu'ils sont cruciaux ; etc. Nous manquons d'espace pour développer et illustrer ici ces exemples, mais nous en retiendrons l'idée que la perte de savoirs sur la DSC ou l'AC est une conséquence des alternances politiques.

Ainsi, le maire de Ronchin, élu en 2006, indique à la fois ne pas vraiment connaître les détails de la composition de l'AC, ou de la DSC, tout en étant convaincu que c'est sans grandes conséquences pour sa commune et, quoiqu'il en soit, ce n'est plus un sujet d'actualité.

« Je n'étais pas là dans les négociations. Ça c'était fait sur des bases contractuelles, de transparence avec des critères qui avaient été bien définis...pour arriver à un ajustement. Pour la ville de Ronchin, ça n'avait pas eu de grosses conséquences je crois. (il tente alors de se souvenir et d'énumérer quelques critères)

- Y a-t-il encore des discussions et des remises en question au sujet de ces dotations ?

- A ma connaissance non. » (Entretien n°55)

Ce désintérêt contraste avec les propos de plusieurs élus qui voient au contraire dans la DSC une des ressources mobilisables en cas de disette financière ou, à tout le moins, un dispositif inadapté au contexte fiscal d'aujourd'hui (progression très faible, voire stagnation, des ressources de TP et... suppression de la TP). L'inintérêt du sujet est, pour le maire, à la mesure de sa méconnaissance.

Sur ce point, un autre point de l'analyse consiste à souligner la perte de mémoire des négociations politiques sous-jacentes à ces dispositifs. Revenant sur quelques accords passés avec les petites communes au moment des transferts, une maire en fournit une bonne illustration.

« aujourd'hui (elle sourit) il est question de remettre tout ça par terre, c'est-à-dire que 10 ans se écoulés, pratiquement, et les élus d'aujourd'hui sont pas ceux d'hier. Et aujourd'hui compte tenu des conditions économiques de chaque collectivité, chacun veut se recentrer sur ses propres compétences. Et donc on commence à entendre le discours de : 'le nettoyage des cours d'école, c'est pas normal qu'on le fasse'. Donc on va être amené à revoir ça. Donc les élus qui ont à l'époque négocié ça disent 'c'est pas normal parce que à l'époque on a transféré un agent à temps plein alors que à 20% de son temps il nettoyait les écoles'. Et en même temps, comme c'est spécifique à telle ou telle commune, les autres communes d'aujourd'hui disent 'bah nous on nettoie bien nos écoles. On nous a jamais offert ça'. Donc on oublie un peu l'histoire (elle rit). » (Entretien n°26)

Les nouveaux élus ont donc tendance à oublier les raisons des compromis passés, les termes du troc (qu'est-ce qui fut troqué à l'époque ?). Ils sont aussi (et sans doute est-ce lié d'ailleurs) plus enclins à adhérer aux arguments de rationalisation économique qui voudraient aujourd'hui effacer ces compromis. La pérennité des avantages négociés par chacune des communes lors des transferts (ou de l'instauration de la DSC, par exemple) est donc dépendante du renouvellement du personnel politique municipal pour

ces deux raisons. Ce renouvellement tend à effacer la mémoire des négociations, c'est-à-dire à faire disparaître et les ressources et les arguments qui se sont échangés à cette occasion.

Dans ces conditions, les fonctionnaires municipaux semblent être les seuls à pouvoir expliquer la consistance des dispositifs, voire à perpétuer la mémoire des négociations passées. Les fonctionnaires municipaux sont d'ailleurs souvent ceux qui, dans leurs propos, mentionnent les effets du renouvellement politique sur la contribution à l'intercommunalité. Ainsi cette fonctionnaire chargée du développement économique qui, considérant que sa commune subit les effets défavorables des critères de la DSC, regrette dans le même temps que cela ne constitue plus un enjeu politique pour les nouveaux élus :

« Les élus qu'on a n'étaient pas là lors du passage en TPU, donc ils n'ont pas la maîtrise à ce moment-là dans le choix des critères. » (Entretien n°)

Dans des conditions de renouvellement des équipes politiques, les personnels administratifs et techniques apparaissent, du fait d'une plus grande continuité, comme ceux qui disposent de la capacité à faire vivre, à travers les élus, les négociations passées, pour autant qu'ils aient pu y accéder d'ailleurs. Or, précisément, les services des municipalités ont été exclus des négociations politiques sur la DSC (voir infra), comme ils continuent à l'être d'ailleurs :

« Là où il y aurait du avoir une discussion, c'est la DSC. La DSC, c'est resté entre la CU et les grosses collectivités, mais côté élus. Ça n'a pas été ouvert aux administratifs, notamment la dernière décision des critères. Les élus ce n'est pas des spécialistes, pourquoi prendre tel critère ou tel critère, et quelles sont les conséquences. Ils n'ont pas pu chiffrer ça. » (Entretien n°47)

« Les négociations sur les dispositifs financiers sont interdites à l'administration communale. Si c'est concernant la DSC, c'est possible que les services financiers de la ville viennent discuter avec les services financiers de la métropole. Mais quand il s'agit de réunions politiques ou de formations financières sur la gestion même de LMCU, non. » (Entretien n°55)

Ce n'est pas le moindre des paradoxes du rôle central joué par le maire dans les négociations politiques intercommunales, ici les négociations financières. D'un côté, cette situation de monopole dans la représentation politique de sa commune apparaît comme l'une des conditions du municipalisme en vigueur dans ces structures. Mais une fois le maire retiré des affaires, son remplaçant, fût-il son ancien adjoint, autant que ses services sont dépossédés de la mémoire des négociations et des compromis, et plus démunis face aux efforts qui entendent les défaire. En même temps qu'il assure momentanément l'exercice d'un pouvoir municipaliste, le monopole du maire favorise à l'échelle des renouvellements politiques une amnésie propre à favoriser l'institutionnalisation de l'EPCI.

En définitive, la possibilité à pérenniser les accords passés entre maires est battue en brèche par leur effacement progressif dans le temps du fait du renouvellement du personnel politique. Alors que les personnels intercommunaux peuvent aisément passer sous silence les compromis qui leur semblent affaiblir l'EPCI, les personnels communaux ont plus de difficultés à les faire vivre à travers les nouveaux élus, faute d'avoir pu y accéder autrement que par ce que le maire avait bien voulu en laisser filtrer. La perte de mémoire qui résulte du renouvellement politique s'opère ainsi sans effort, tandis que sa réactivation suppose un travail actif que les fonctionnaires ne sont pas forcément en mesure de ou disposés à faire. Quant aux nouveaux élus, moins attachés à l'histoire, ils se montrent plus sensibles aux arguments de rationalisation économique et plus critiques à l'égard d'avantages qu'ils jugent rétrospectivement injustifiés.

Le « consensus » par manque de confiance : le procès en technocratie de l'intercommunalité

Les limites pratiques à l'exercice de calculs municipalistes participent à l'affaiblissement de stratégies centrées sur la commune. Ces stratégies ne disparaissent pas pour autant complètement, comme nous l'avons vu, mais les calculs qui les sous-tendent deviennent plus compliqués et plus aléatoires, obligeant les élus à s'en remettre aux choix antérieurs, à la compétence de quelques collègues ou au travaux des services. Pour ces différentes raisons, il nous semble que le jugement des élus est de plus en plus suspendu à la « confiance » (ou à l'absence de « confiance ») qu'ils accordent à telle décision, tel élu, tel service. Cette dimension de « confiance » nous semble être une clé de lecture de plus en plus pertinente pour comprendre la façon dont se nouent et se dénouent les « consensus intercommunaux ». Pour l'illustrer, nous voudrions revenir sur une critique, relativement partagée, de la technocratie intercommunale.

Sa version politique

Rares sont les interlocuteurs qui, à un moment où à un autre de l'entretien, ne décochent pas quelques flèches contre l'administration de la communauté urbaine, pour commenter et critiquer ses lourdeurs, son coût, son autonomie. Mais c'est surtout dans le cas marseillais que la critique de l'appareil administratif intercommunal se fait plus vive, plus virulente, dans les bouches de tous les élus. C'est donc celui que nous utiliserons ici pour le développement.

Pour les élus communautaires, la méfiance à l'égard de l'administration se traduit par la nécessité de réaffirmer la primauté du politique, de ne pas s'en laisser conter, de reprendre la main sur les services. Pour d'autres encore, la « gouvernance partagée » instaurée par Caselli se justifie par la nécessité de combler le vide politique rempli par les fonctionnaires sous la mandature précédente :

« Le nombre de vice-présidents, comme il était pas question d'enlever les maires, nous avons fait le nécessaire pour en mettre en quantité suffisante pour remplir les fonctions qui préalablement étaient remplies par des fonctionnaires. Autrement dit c'est la prise de direction politique, par les politiques, de la direction de la CU ». (Entretien n°2)

« L'ère Gaudin, c'était plutôt les fonctionnaires qui imposaient. Il y avait moins de dialogue avec les élus en charge » (Entretien n°13)

« Président de la commission des finances. Alors quand vous êtes dans ce genre de structure, votre rôle, c'est ce que vous voulez en faire. Donc la plupart des présidents de commission, ils arrivent devant la commission avec l'ordre du jour qu'ils découvrent pratiquement, rédigé par les services, ils impulsent rien, ils sont les animateurs de la réunion quoi. Voilà. Moi j'essaie d'être plus prégnant sur les services. Donc je leur donne... j'essaie de leur donner des instructions, des impulsions, je leur demande des précisions sur tel et tel sujet, etc. (...) Avant dans la précédente mandature le président de la commission était beaucoup moins impliqué. Enfin il suivait, mais il était plus suiveur qu'impulseur... » (Entretien n°9)

Pour y voir plus clair, il faut souligner que les critiques à l'égard de l'administration communautaire revêtent généralement deux significations particulières, souvent entremêlées. Le premier sens est financier, et vise la charge de fonctionnement représentée par le personnel communautaire. Une conception largement partagée par les élus est que la masse salariale de la communauté est très largement responsable de sa situation financière dégradée. Les arguments sont légion (le recours massif au recrutements de non titulaires, rapidement titularisés, l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires, la progression des heures supplémentaires) et reprennent les termes du rapport d'audit de 2008. Les avis divergent en revanche sur le moment où surgit ce problème et donc sur ses causes. Les uns, ceux qui ont connu cette période en tout cas, reviennent sur la période des transferts et les abus collectifs des différents maires à cette période, en reconnaissant au passage la responsabilité des communes dans ce phénomène :

« En fait ce qui s'est passé aussi, si vous voulez, c'est que les communes gueulent mais, à part les personnels qui étaient vraiment dédiés, chaque commune a essayé de se débarrasser de ses brebis galeuses. Donc on s'est retrouvé à la communauté urbaine, quand Allauch en balançait deux, Marseille elle en balançait des centaines. Et donc on se retrouve aujourd'hui avec une... Il y a 3950 personnes à la communauté urbaine. Franchement, on pourrait conserver la qualité de service avec 500 ou 600 personnes en moins. » (Entretien n°9)

« La mauvaise santé financière de la ville et de la municipalité Gaudin elle tient à la gestion qui est faite et au nombre d'employés municipaux parce que la charge essentielle de la ville dans son budget est son personnel. Vous pouvez regarder, vous allez voir que c'est ça qui coûte beaucoup d'argent. Et il me semble que la réalité c'est que lors du transfert du personnel, pour des raisons qui ne relèvent pas de ma compétence, la ville de Marseille n'a pas opéré les transferts nécessaires. Elle a gardé trop de gens par rapport à ce qu'elle avait à leur faire faire. Donc son budget qui était déjà pas gros est devenu catastrophique. Plus que le nôtre. » (Entretien n°2)

Toutes les communes ne portent évidemment pas la même responsabilité dans les conséquences financières des transferts et Marseille y occupe une place à part (cf. supra). Quoiqu'il en soit, ces propos font un lien clair entre l'augmentation des personnels et des charges financières et l'épisode des transferts de 2001, à l'instar de certaines conclusions du rapport de la Cour des Comptes d'ailleurs (voir supra). Ce n'est pas le cas d'un autre groupe d'élus qui préfèrent stigmatiser l'institution communautaire, en

considérant que c'est l'augmentation des personnels survenue depuis les transferts qui est responsable de l'explosion des charges de fonctionnement. Ces élus parlent alors d'une « explosion », d'un « dérapage », de « l'inflation » du personnel pour désigner le phénomène :

« Donc à tous les coups le personnel, ça monte comme ça. Ça monte à 3, 4 à 5 fois l'inflation. Qu'est-ce que voulez dire ? (d'un ton dépité) C'est... On s'étonne ! 4 ou 5 fois l'inflation ! Le personnel, qui est une forte somme, en contrepartie faut bien que vous trouviez l'argent hein ? Quand vous voyez que l'Etat donne moins qu'avant, en euros constants, bah il reste que les impôts. Je vois pas... il y a pas d'autres financements, donc c'est les emprunts. Et les emprunts ça veut dire les intérêts. » (Entretien n°4)

« Il y a eu un dérapage incontrôlé au niveau de la CU. La CU a je crois 3600 ou 3500 employés. Des chargés de mission de la RTM qui mangent presque toute la taxe transport » (Entretien n°5)

« Il fallait éviter que la Communauté urbaine ne devienne comme toutes les structures administratives, avec un nombre incalculable de fonctionnaires. Ça a été évité au démarrage, mais depuis lors, ça a dérapé » (Entretien n°13)

Ces points de vue ne surprendront pas dans la bouche d'un élu issu des scrutins de 2008. Ils sont beaucoup plus étonnants de la part de maires qui ont participé aux transferts de 2001 et, à ce titre, aux négociations qui les ont accompagnés. L'administration intercommunale est considérée comme inefficace, lourde, au regard de leur propre capacité à faire mieux (ou aussi bien) avec moins de moyens dans leur propre commune. Du coup, **la responsabilité collective des maires (et de la ville centre en particulier) dans l'explosion des charges communautaires n'a pas disparu, mais elle commence déjà à s'effacer sous l'effet d'interprétations politiquement concurrentes qui lui substituent une autre responsable, à savoir la structure intercommunale elle-même.**

Les critiques prennent aussi un deuxième sens et une deuxième cible, à savoir l'administration marseillaise proprement dite. A travers elle, ce sont surtout les syndicats qui sont visés au motif que l'administration communautaire aurait hérité de la syndicalisation de l'administration marseillaise et, avec elle, du pouvoir et de la capacité de résistance des organisations syndicales, que ce soit dans le secteur des transports (avec la régie marseillaise) ou dans celui des déchets par exemple.

« Plus les fonctionnaires sont nombreux et moins on a de pouvoir. A titre personnel, je prône l'épreuve de force. » (Entretien n°14)

« Maintenant c'est vrai qu'il y a des améliorations, mais une amélioration qui est ponctuelle. A Marseille, c'est malheureusement souvent les syndicats qui dirigent. Donc la gestion dans ce domaine est très difficile parce qu'on connaît les problèmes, on connaît les moyens pour les résorber, mais on ne met pas en adéquation les décisions qu'il faudrait prendre.

- Il faudrait débloquer des fonds pour faire avancer les choses ?

- Oui mais des phénomènes comme le fini-parti où on vous paye 7h par jour, vous devez travailler 7h et pas une demi-heure. Tout le monde le sait tout ça, mais on a peur des grèves. Parfois je les vois à 9h, les employés des ordures ménagères, ils rentrent chez eux. Sans parler des maladies, des absentéismes... Nous on avait moitié moins de personnel aux ordures ménagères et au cantonnement que ce qu'il y a maintenant au sein de MPM. » (Entretien n°4)

Ces arguments figurent également dans le rapport d'audit rendu en 2008 (p. 45-46) qui soulignait l'absentéisme croissant (il passe de 9,8% en 2004 à 12,42% en 2005, soit 98.997 jours, soit environ 455 ETC sur une base de 218 jours travaillés) et l'absence de contrôle sur les absences, faute de données fiables. La technocratie intercommunale a donc un autre visage, celui des syndicats. Ce point de vue n'est pas seulement le fait des maires de droite de l'agglomération, mais on le retrouve dans la bouche d'élus de gauche, à l'instar de l'élu socialiste en charge du projet de piscine des Gorguettes. Il nous explique que cet équipement communautaire (le seul à MPM) avait recueilli un soutien unanime de la commission, mais subissait les oppositions de l'administration marseillaise : celle du service des sports de la ville de Marseille d'abord, réticente à voir un équipement sortir de ses prérogatives ; l'opposition des syndicats ensuite, opposés à une gestion déléguée au privé.

« Les services avaient du mal à le supporter parce que les syndicats voulaient que ce soit à Marseille... Et donc hier on a voté une DSP pour la gestion. Donc elle pourra bientôt être mise en service. (...) et donc après il fallait bouger l'administration, alors qu'il y avait le consensus de la

commission tous partis confondus. Les fonctionnaires ils étaient contre cet équipement sportif. Donc il a fallu faire des efforts auprès de Gaudin pour ça sorte... » (Entretien n°9)

Si les syndicats sont en première ligne, ils ne sont pas les seuls à subir les attaques des maires des communes. L'encadrement supérieur de la ville – et plus exactement son directeur général des services – fait aussi l'objet de critiques parfois explicites, plus souvent implicites. Le maire de Marseille ne serait pas complètement maître de ses choix, largement soumis aux travail de sa garde rapprochée (DGS de la ville de Marseille, Directeur de Cabinet, Chef de Cabinet). Manquant d'intérêt pour les chiffres et les questions techniques, mobilisé par d'autres fonctions au niveau national, l'édile marseillais aurait en quelques sortes laissé les fonctionnaires décider à sa place, et serait souvent acculé à les défendre.

Cette méfiance à l'endroit de l'administration marseillaise rejailit à plusieurs reprises. L'épisode le plus conflictuel est celui qui surgit au début des années 2000, juste après la mise en place de la communauté urbaine. La DGS de MPM est alors Anne-Marie Charvet, secrétaire générale de la communauté de communes depuis 1998. Cette fonctionnaire très « politique », en phase d'ascension professionnelle rapide⁵³, se retrouve en opposition avec plusieurs maires de la communauté au sujet des personnels communautaires, ces derniers lui reprochant sa « raideur » dans les relations avec les élus (« *il y avait un certain nombre de maires qui pouvaient pas la casquer, parce qu'elle avait sa façon de faire...* », explique un adjoint au maire). Le président de la commission finances de l'époque, maire de Carry le Rouet, en conflit ouvert avec cette fonctionnaire, en fait une affaire personnelle : « *c'était elle ou moi* », une formule qui en dit long sur le conflit, mais qui illustre en même temps la résistance forte à laquelle il se heurte. Le conflit porte sur la hiérarchie exercée sur les personnels : le maire (suivi par ses collègues de Plan de Cuques et de Gémenos notamment) se plaint auprès du président de ne plus exercer l'ascendant hiérarchique sur ses anciens agents (« *mes agents [sic] travaillent pour Jean-Claude Gaudin, plus pour moi !* »), et tout particulièrement sur les agents des services voirie. Pendant un temps, la DGS s'y oppose, mais le maire de Carry rallie plusieurs élus à sa cause et obtient du président Gaudin qu'il concède (rétrocède) aux maires le droit de notation des agents en première intention. Par la même occasion, la DGS est limogée en 2004 et nommée préfète dans le département de Tarn et Garonne.

Le président envisage un temps de la remplacer par le Secrétaire Général de la ville de Marseille, Jean-Claude Gondard. Ce fonctionnaire proche des réseaux centristes de Jean-Claude Gaudin⁵⁴ ne reçoit pas l'onction des maires. C'est finalement un ingénieur spécialisé dans les questions environnementales, Gérard Peltzer, qui devient DGS jusqu'à l'alternance de 2008⁵⁵. A cette date, c'est Jean-Luc Bertoglio (le DGA adjoint) qui lui succède. Cet universitaire (il est docteur de droit public) est ancien DGS de la commune de Millau, ancien DGA du SAN Ouest Provence, ancien président régional du syndicat national des directeurs généraux. Le nouveau Président Caselli procède à un autre renouvellement de l'encadrement supérieur, et nomme un nouveau DGS, Joël Raffin. Dans un courrier de bonne année adressé au président de MPM et publié sur son blog, le challenger de l'UMP Renaud Muselier stigmatise à la fois l'augmentation et le choix des collaborateurs du président⁵⁶. En à peine 8 années, la communauté aura ainsi connu 4 DGS successifs.

Parmi nos études de cas, MPM fait figure de cas limite des critiques adressées à l'administration communautaire par le personnel politique selon deux registres. Le registre de l'efficacité stigmatise

⁵³ Diplômée de sciences économiques, elle est d'abord maître assistante à l'Institution d'Urbanisme et d'Aménagement d'Aix en Provence. Après avoir été chargée d'études en DDE, elle est collaboratrice du député-maire d'Avignon, puis préside une SEM chargée de la réhabilitation du centre ancien à Toulon, avant d'intégrer la région PACA, où elle devient DGS en 1995. Elle quitte ce poste en 1998, au moment où Gaudin perd la région, et devient alors SG de la communauté de communes marseillaise.

⁵⁴ Cet ancien attaché d'administration centrale au ministère des Finances est un collaborateur du groupe UDF à l'Assemblée nationale, sous la présidence Gaudin en 1981. En 1990, il est nommé au conseil régional PACA, puis à la ville de Marseille en 1995.

⁵⁵ Date à laquelle il part à la ville de Paris, vite nommé Ingénieur en chef, puis Ingénieur Général, à la Direction de la Propreté et de l'Environnement.

⁵⁶ Figurent parmi les individus désignés : l'ancien directeur de cabinet de Jean-Noël Guérini, l'ancien directeur général des services de Marignane, le Directeur Général Adjoint en charge de la propreté à MPM. Il souligne également « la présence à la direction de la propreté urbaine, sujet sensible sur notre territoire, de Madame Christiane Argy, personnalité particulièrement proche du syndicat majoritaire et dont les compétences et les modalités de nominations ont conduit l'intersyndicale à déposer un recours devant le Tribunal Administratif de Marseille ».

volontiers sa « lourdeur », son « coût », son « inertie », et permet aux maires d'imputer à peu de frais l'augmentation des charges de fonctionnement communautaire à l'administration, en occultant au passage la responsabilité qu'ils ont eux-mêmes dans vis-à-vis d'une organisation qu'ils ont contribué à mettre en place. Le registre « technocratique », vise en apparence l'ascendant pris par les fonctionnaires sur les élus, y compris sur le président Gaudin, mais plus concrètement le rôle présumé des syndicats et de l'encadrement supérieur de la ville centre, et se nourrit des conflits récents et de la valse des DGS. Si nos exemples puisent dans le cas de MPM, ils trouvent plusieurs échos dans les autres territoires, et illustrent une progressive politisation de l'enjeu administratif dans les communautés.

Sa version technique

La critique de la « technocratie intercommunale » par les fonctionnaires municipaux trouve des illustrations plus systématiques dans nos études de cas. Ces fonctionnaires font souvent référence au pouvoir démesuré de leurs homologues du niveau intercommunal. Là résiderait d'ailleurs une spécificité de cette institution par rapport à la commune, si l'on en croit cette fonctionnaire de la ville de Lille

« - Lille est-elle favorisée du fait du statut de Martine Aubry ?

- Non, parce qu'il y a le poids administratif. Le poids des administratifs est très important. C'est eux qui font la pluie et le beau temps. Que dans les communes c'est les élus qui décident. » (Entretien n°47)

S'il faut rapporter ce point de vue aux frustrations et aux conflits suscités par le développement de l'intercommunalité dans des organisations communales qu'il dépossède, il faut aussi en saisir les différentes dimensions explicatives. Ces critiques adressent, en général, deux problèmes aux relations entre communes et EPCI.

Le premier problème est un problème fonctionnel, et concerne sur les aspects financiers les modalités d'établissement des budgets municipaux. Concrètement, les responsables administratifs municipaux (directeurs des finances, DGS) se plaignent de ne pas disposer d'informations fiables et précoces pour réaliser leurs budgets municipaux. Comment réaliser un budget sans pouvoir connaître le montant des dotations communautaires pour l'année à venir ? Ce problème de calendrier concerne assez peu l'AC dont les montants varient peu dans le temps, mais beaucoup plus la DSC qui peut subir parfois des variations importantes. En résumé, les agents municipaux doivent en général commencer à travailler sur le budget primitif en fin d'année, pour qu'il soit voté en début d'exercice l'année suivante. En parallèle, les montants précis de DSC leurs sont rarement communiqués avant la fin de l'exercice, au mieux à l'automne, parfois plus tard. Le compte administratif étant soldé plus tardivement (au printemps), il est toujours possible de n'ajuster qu'à ce moment les montants de dotations, en reportant les différences. Il n'en demeure pas moins que ce décalage budgétaire oblige les fonctionnaires à avancer « à l'aveugle » et à anticiper les fluctuations éventuelles, dans un sens ou dans un autre.

Les astuces pour régler ce problème varient d'un cas à l'autre. L'un essaie ici de joindre par téléphone ses « contacts » au sein de la structure intercommunale, souvent d'anciens collègues, pour avoir des informations sur les montants ou *a minima* des garanties sur les dates. Un autre prend pour parti de ne jamais compter sur une augmentation, malgré la tendance constatée, et reporte le montant de l'année précédente. Un autre encore sonde les services communautaires sur les « risques de diminution ». Dans tous les cas, les agents du niveau municipal se retrouvent dépendants des informations financières communiquées par l'EPCI, et contraints de devoir « bricoler » avec des informations incomplètes. Or si ces montants sont relativement faibles dans certaines communes (et en particulier les plus grandes), ils représentent des parts significatives du budget municipal dans d'autres.

« Je vais vous donner un chiffre qui marque : la CUM fournit environ (en insistant) 63% des recettes de fonctionnement. Donc vous imaginez le lien qui est énorme pour la commune de Châteauneuf ! Donc toute décision financière prise par la communauté urbaine a des impacts énormes. C'est pour ça qu'on demande des informations, techniquement. (...) ça a pesé il y a deux ans puisqu'ils nous ont diminué notre DSC de 71 000 euros. Là encore, la DSC a été une situation très délicate à cause du manque d'information, car le montant précis de la baisse, on l'a connu au dernier moment. Ce qui nous a causé quelques sueurs froides » (Entretien n°15)

Nous l'avons détaillé dans la première partie, les dotations communautaires représentent parfois une part cruciale du budget de fonctionnement communal, créant une situation de dépendance. Cette situation est rendue encore plus problématique dans des contextes d'incertitude sur la ressource économique. Or sur ce point, si la première moitié des années 2000 est marquée par une dynamique des bases de TP, la

deuxième moitié l'est par son ralentissement chronique, et par une interrogation très forte sur l'avenir même de cette ressource, avec la réforme de la TP et l'instauration de la CET.

Le deuxième type de problème est politique et concerne la volonté des fonctionnaires municipaux d'informer et d'outiller leurs élus pour les négociations politiques du niveau intercommunal. Anticiper les effets d'une mesure en discussion, la suppression de la TP par exemple, simuler ses conséquences financières pour la commune et la communauté, fournir des arguments chiffrés afin de négocier des compensations, voici les arguments mis en avant par les agents pour revendiquer un meilleur accès à l'information et déplorer, du même coup, les retards et les difficultés de communication avec les services communautaires :

« - Quels sont les autres problèmes que vous rencontrez et comment les résolvez-vous ?

- Pour moi c'est le manque d'informations. On aimerait bien avoir les informations avant nos élus pour pouvoir leur expliquer. En termes d'analyses financières, on a du mal à avoir les informations.

- N'y a-t-il pas un front commun des communes pour réclamer ces données ?

- Non, car les communes ne communiquent pas entre elles donc elles ne savent pas ce qui se fait ailleurs. Il n'y a pas d'échange administratif...Il manque une intercommunalité administrative. » (Entretien n°47)

« Je suis pas sûr que les EC reçoivent autant d'information des services communautaires. Pour y avoir travaillé, je pèse mes mots. C'est pas un métier qui s'apprend, l'élu communautaire. Vous avez une compétence [au sens juridique, ndr], ça veut pas dire que vous avez cette compétence [au sens professionnel, ndr]. Nous on y travaille toute la journée. Cette notion quand même, c'est qui eux ont le pouvoir de voter et qu'on doit informer, qu'on doit leur donner toutes les cartes en main pour bien décider aujourd'hui, je suis désolée, ils ne l'ont pas » (Entretien n°15)

Qu'il s'agisse d'une petite ou d'une grande commune, le problème est posé par les agents municipaux dans des termes similaires : il faut pouvoir travailler les chiffres avant les élus pour leur « expliquer », les « informer », parce qu'ils n'ont ni les « compétences » ni le temps suffisant pour pouvoir le faire. On comprend du même coup un point d'organisation à la fois banal et très important pour comprendre les conflits entre niveaux : les services communautaires informent les élus, souvent en commission, qui ensuite informent le cas échéant leurs services municipaux. **Cette chronologie du travail politico-administratif oppose deux conceptions du rôle assigné aux délégués communautaires, en particulier aux maires. D'un côté, les agents du niveau municipal estiment ne pas pouvoir faire le travail d'instruction préalable pour donner aux représentants de la commune les outils de connaissance et les arguments adéquats, tandis que de l'autre les services communautaires ne voient pas en vertu de quel principe ils devraient informer les services municipaux avant – voire même après – les élus de la communauté.**

« Les élus se retrouvent-ils dans les informations fournies ? Certains se plaignent-ils du manque de lisibilité ?

- La question fondamentale c'est : on travaille pour qui ? Pour les communes ou pour l'interco ? Une fois qu'on a présenté les éléments sur la DSC en commission des finances, on a fait remonté les éléments à notre exécutif et qu'on a fait validé les délibérations par le conseil, a-t-on pour mission d'aller, je caricature un peu, faire du porte à porte auprès des services des communes pour leur expliquer comment tout ça fonctionne ? Je vais dire oui et non. Les services communautaires travaillent pour les élus. » (Entretien n°30)

Tous les agents s'accorderont pour dire qu'une relation politco-administrative « normale » consiste pour le fonctionnaire à produire une information préalable aux élus du niveau intercommunal pour les « aider à décider ». Mais de quel « élu » s'agit-il ? S'il s'agit d'un élu municipal, alors les services municipaux doivent pouvoir travailler en amont. S'il s'agit d'un élu communautaire, alors seuls les services communautaires ont à le faire. Les agents, selon qu'ils sont municipaux ou intercommunaux, épousent l'une ou l'autre de ces conceptions, ce qui explique en partie les conflits dans les relations de travail entre administrations. En pratique, c'est la deuxième conception qui semble prévaloir et expliquer les récriminations des agents municipaux. Les services communautaires sont d'ailleurs d'autant moins disposés à communiquer qu'ils

ont, de leur côté, des problèmes d'accès et de fiabilité des informations (tout particulièrement sur l'évolution des bases de TP, dans le cadre de la réforme)⁵⁷.

Dans ces conditions, les fonctionnaires municipaux tentent de pallier le manque de données en construisant leurs propres outils, indépendamment des services communautaires. A Lille, par exemple, les services de la ville anticipent les réformes pressenties de la TP en travaillant avec d'autres communes autour non pas des taux de TP (données accessibles) mais des tendances communales pour l'année à venir (2011). De même, ils anticipent la réforme pressentie des dotations intercommunales (AC et DSC) par un travail de simulation sur les charges de centralité assumées par la ville centre (par exemple les charges liées aux Palais des Beaux Arts) pour chiffrer un montant des « compensations financières » auxquelles la ville peut prétendre. A Nantes Métropole, les cadres communaux s'organisent en réseaux, à l'instar du réseau des DGA finances. Si ce dernier est un lieu de partage de l'information, le réseau des DGS semble au contraire avoir pris une importance politique remarquable au sein des pôles.

Pour finir, il faut souligner que les maires semblent assez peu concernés (alertés) des problèmes que nous venons d'explicitier. Rares sont ceux qui regrettent disposer trop tardivement des informations, et se satisfont de pouvoir, en étant membre de la commission finances, être informés avant les autres. Les problèmes d'informations financières, les conflits entre services municipaux et communautaires leur sont souvent étrangers. Ce sont plutôt d'autres élus municipaux, les adjoints aux finances délégués communautaires, qui semblent les plus alertés de ces problèmes et les plus attentifs aux récriminations des services municipaux. Mais ils disposent alors d'une faible marge de manœuvre pour relayer ces critiques, auprès des maires ou des services communautaires. Et lorsque, dans de rares cas, ils se montrent sensibles aux conflits entre administrations, à l'instar de cet élu lillois en charge des RH à la communauté, leur vision du conflit administratif se résume pour l'essentiel au problème des doublons c'est-à-dire, concrètement, aux problèmes de chevauchement de compétences. Or un tel problème concerne en premier lieu l'urbanisme ou le développement économique, et plus rarement les services financiers. Il relève en outre d'une volonté des communes de ne pas se dessaisir, ce qui place les services municipaux dans une posture de « résistance » à l'égard du développement de l'intercommunalité.

Les critiques adressées à l'administration communautaire par les fonctionnaires municipaux font apparaître les difficultés fonctionnelles entre des organisations qui sont mécaniquement amenées à travailler ensemble. Elles traduisent aussi la rivalité entre des organisations concurrentes pour leur développement, mais aussi pour l'accès aux élus. Derrière la nécessité de « faire son travail » correctement se noue un conflit avec les services communautaires sur le rôle assigné aux conseillers communautaires en général, et aux maires en particulier. Dans ce conflit, les services municipaux peinent à trouver des soutiens politiques auprès des maires, pourtant les mieux placés pour porter les critiques au niveau communautaire. L'organisation de réseaux professionnels plus ou moins informels peut constituer alors une réponse pour organiser le partage des problèmes, la production d'informations et d'outils de connaissance, parallèlement à l'administration communautaire.

Conclusion partielle

Au final, l'examen des « consensus intercommunaux » livre une image pour le moins ambiguë. Ce qui ne l'est pas, très clairement, c'est le fait que ces « consensus intercommunaux » ne renvoient jamais à un accord sur des principes communs, que ce soit dans la répartition des financements, dans les critères de péréquation, dans la nécessité d'augmenter la fiscalité, etc. Ces choix relèvent toujours de négociations et de compromis, traduisant des conceptions différentes, très liées aux positions municipales. Dans le même, on voit bien que ces négociations reposent sur des bases qui tendent à être fragilisées. L'exercice de la collégialité ne résiste pas aux asymétries de positions et de statuts qui placent certains en position de négocier tandis que d'autres s'en retrouvent exclus. Les calculs et les accords qui fondent les stratégies de négociations sont également affaiblis du fait d'une désobjectivation tendancielle des outils permettant soit de calculer financièrement son intérêt, soit de comparer sa situation avec celle de la (des) commune(s) voisine(s). Pour toutes ces raisons, les « consensus intercommunaux » s'expliquent de moins en moins par référence à des calculs, fussent-ils municipaux, mais ils puisent de plus en plus dans les relations de confiance qui existent dans l'institution.

⁵⁷ En résumé, les taux communautaires s'appliquent sur des bases que la réforme fait évoluer, ce qui oblige les services financiers à de réaliser leurs simulations sur des chiffres obsolètes.

Le procès en technocratie de l'EPCI marseillais fournit une illustration assez éclairante de cette tendance. Les critiques portées à l'administration intercommunale, quelle que soit la voie qu'elles empruntent, traduisent l'affaiblissement d'un calcul strictement municipaliste. Elles montrent tout d'abord une même amnésie vis-à-vis des accords politiques qui, en même temps qu'ils lui donnaient naissance, amputaient l'institution de sa future vitalité financière. Les élus les plus anciens ont peu intérêt à faire la lumière sur ces origines, tandis que les nouveaux semblent étrangers à ces questions, et plus préoccupés par les nécessités d'une anticipation financière. Elles montrent aussi l'incapacité matérielle et politique à sortir du diagnostic « tous coupables, mais surtout Marseille », qui noie les responsabilités individuelles dans une unique responsabilité collective. Ce cas montre enfin le poids déterminant de la perte de confiance dans les critiques adressées à l'administration, c'est-à-dire concrètement le soupçon d'une influence de l'administration marseillaise. Même s'il ne fait pas l'unanimité, ce point de vue donne à voir une forme non pas de consensus, mais de « consensus contre ».

Chapitre 4. Des socialisations différenciées au « consensus intercommunaux »

L'introduction d'une collégialité même formelle dans les échanges entre élus (par la formation de groupes *ad hoc*, où une large majorité des communes sont représentées) ne suffit pas à assurer la collégialité des décisions, comme nous l'avons vu. Néanmoins, il ne faut pas en sous-évaluer les effets à plus long terme. Envisagée sous l'angle des négociations immédiates, la collégialité ne produit pas d'effets notables, si ce n'est neutraliser l'EPCI. A plus long terme en revanche, la collégialité permet le développement de relations de « travail » qui se muent en « relations personnelles », parfois en « relations d'amitié ». Or considérer que ces « relations d'amitié » sont sans effet sur les négociations collectives serait beaucoup plus hasardeux.

Nous voudrions développer ce point de vue et changeant finalement de focale. Continuer de nous intéresser à la commission et au bureau des maires, bien sûr, mais en les considérant non plus comme des organes décisionnels mais comme des espaces de socialisation politique. La collégialité n'apparaît alors plus sans conséquences sur les règles qui dictent leurs échanges et leurs manières d'être. Elles supposent (et imposent) courtoisie, respect mutuel, et se muent parfois sur le long terme en relations de connivences et d'amitié. Nous voudrions dans cette partie éclairer les « consensus intercommunaux » en examinant l'apprentissage de l'intercommunalité et du « consensus », et de ces effets. Cet examen montre que les règles du vivre ensemble intercommunal produisent un rapprochement objectif des élus, mais aussi que cette socialisation n'opère pas pour tous les élus de la même manière.

De la collégialité à « l'amicale des maires »

Dire que les « conflits » sont interdits dans les arènes intercommunales serait inexact. Ils n'y apparaissent pas partout de la même manière, même on en trouve la manifestation ici et là. A MPM, les altercations au conseil communautaire sont fréquentes, alors qu'elles semblent presque inexistantes à LMCU. A NM, c'est plutôt parmi les maires de la majorité de gauche que se livrent les différends, qui sont ensuite tus lorsqu'il faut faire front devant les maires de droite. En commission et parmi les maires, les « conflits » ne semblent tolérés que s'ils ne remettent pas en cause les pratiques de « cogestion » en vigueur, et que s'ils sont exprimés sur le mode du respect mutuel, de la bienséance, et de la cordialité. Ces règles réduisent considérablement l'espace des oppositions possibles et les manières de s'opposer. Elles définissent le cadre d'un « accord sur les désaccords », pour reprendre la formule de Pierre Bourdieu.

Les sujets à éviter

L'appartenance à un groupe de pairs, dans une égalité formelle, ne signe pas la disparition de règles collectives de fonctionnement et de discipline. Deux d'entre elles sont suffisamment importantes pour être rappelées ici.

Une première règle consiste pour chaque commissaire à ne pas s'immiscer dans les affaires des communes voisines, et donc pas non plus dans les dossiers intercommunaux qui concernent d'autres communes. Cette règle, déjà constatée sur d'autres terrains, érige un « devoir de non ingérence » qui pèse très fortement sur les élus communautaires en général, et sur le travail en commission en particulier.

« Parce que le maire il a le souci du fonctionnement de sa commune. Le maire est élu au suffrage universel. Quelle que soit sa sensibilité – moi je suis militant communiste – mais quelle que soit sa

sensibilité politique il doit des comptes à ses habitants. C'est ça le maire. Le président, il fait pareil. Une fois on a un conseil de communauté... moi j'ai dit à Gaudin 'touche pas à ma commune', mais je dois pas toucher à la sienne... Et quand il y a un projet à Marseille que le groupe communiste il votait contre, moi je votais pour. Puisqu'il touche pas à ma commune, moi j'en ai rien à foutre de Marseille. Je respecte le maire et il me respecte... » (Entretien n°23)

« Après des fois il y avait des trucs à la con qui se passaient sur Marseille, je disais au maire 'quand même, c'est pas possible qu'on vote pour ce truc'. Il me disait : 'attend, ça se passe sur Marseille, moi je veux pas qu'on m'emmerde sur ces thèmes...' Donc moi je vote pour. Et il a vraiment fallu... moi je me suis abstenu... Et il y a vraiment une ou deux questions dans le mandat précédent, quand il voulait faire je sais plus quel complexe de loisir sur le Mont Rose, où là j'ai voté avec les marseillais en disant : 'écoute là on n'est plus dans un problème de territoire communal, on est vraiment dans un problème de vision large des choses, on peut pas accepter qu'il y ait des projets de ce genre dans un territoire qui a vocation à être dans le Parc National des Calanques' » (Entretien n°17)

Ce « devoir de non ingérence » puise largement dans la légitimité démocratique concédée aux élus. Cela concerne en premier lieu les maires, bien sûr, mais aussi les adjoints. Les élus rencontrés, ceux qui sont membres de la commission des finances, se reconnaissent mutuellement comme des représentants de leur commune d'origine plutôt que comme des élus du niveau intercommunal. Cette conception collective trace les limites d'un « politiquement correct » : ne jamais se prononcer sur un dossier qui concerne une autre commune. Cette règle prime sur les appartenances partisans, comme le confirment les élus qui s'expriment ci-dessus. Le premier revendique plusieurs fois durant l'entretien son appartenance historique au Parti Communiste, et un statut de « vieux militant ». Quant au second, il est tout simplement président de groupe politique. On peut supposer Dans d'autres cas, plus nombreux, où les élus communautaires sont moins attachés à un mouvement politique, on peut raisonnablement penser que le « devoir de non ingérence » a d'autant plus de raisons de primer sur les logiques de groupe.

Cette discipline s'accompagne d'une seconde règle, qui lui est corollaire, et qui oblige les élus à éviter tout sujet clivant, et notamment les questions de « politique politicienne », c'est-à-dire concrètement les enjeux partisans. Pour être plus précis, l'expression des clivages et de la compétition entre partis est tolérée pour autant qu'elle se tienne dans des périodes de temps très précises, décidées collectivement, au moment des périodes électorales, et s'opère dans des conditions relativement contrôlées. Dans ces moments, et dans ces moments seulement, les élus peuvent retrouver une liberté de ton et une possibilité de critiquer leurs « associés-rivaux ». Hors de ces moments, cela est impossible... sauf à se voir rappeler à l'ordre, comme l'illustre l'échange en conseil communautaire où, reprochant au président de la communauté d'avoir enfreint la règle, un conseiller socialiste de Marseille en fait apparaître toute la consistance.

« Enfin, Monsieur le Président, mes chers collègues, permettez-moi de terminer sur un ton que je souhaite être non polémique sur votre déclaration d'avant-hier au Sénat. Je n'avais rien prévu. Nous savons tous ici que nous travaillons à la Communauté Urbaine dans un travail de cogestion, que nous validons et que je reconnais. Nous pensions travailler dans des méthodes de relations assez sereines. Je vous dis que rien n'était prévu parce que nous devons à votre demande stopper nos travaux au 15 mars pour que tout un chacun se lance avec ses partis politiques dans la campagne présidentielle et dans la campagne des élections législatives.

Ce n'est pas une surprise que vous nous annonciez que vous soutenez la candidature de Jacques Chirac, c'est votre droit, ce n'est pas une surprise comme vous avez pu soutenir en 1981, la candidature de Valéry Giscard d'Estaing, en 1988, la candidature de Raymond Barre, en 1995, la candidature d'Edouard Balladur avec le succès que l'on connaît. Ce qui nous a surpris, ce sont deux choses : le lieu et le moment ; le lieu, parce qu'être à Paris pour parler de Marseille, pour un Marseillais, cela surprend un peu et le moment, parce que nous nous étions entendus avec vous pour justement à bon escient arrêter les débats politiques à la veille de ces élections.

(Manifestations dans la salle)

Merci, cela me conforte dans le vrai. Je tiens à vous indiquer que vous avez entre nous, amicalement, rompu ce pacte ce qui m'autorise à dire quelques mots aujourd'hui à ce sujet (...)

Je voudrais vous dire, Monsieur le Président, mes chers collègues en conclusion, que nous continuerons à travailler au sein de cet hémicycle dans la méthode de gestion collective que nous pratiquons, mais lorsque le débat se déplacera sur un débat plus politique, nous serons aussi toujours là. Merci. » (Christophe Masse, Conseil Communautaire, 22/02/2002, p. 8-9).

Le fait que le président ait dérogé à la règle du « cantonnement politique » (« rompu le pacte ») qui lie les élus communautaires ne vient à bout ni des règles de cordialité évoquées précédemment (« sur un ton que je souhaite non polémique », « amicalement »), ni les pratiques de cogestion qui existent entre au sein de la communauté (« nous travaillons à la Communauté Urbaine dans un travail de cogestion, que nous validons et que je reconnais », « nous continuerons à travailler au sein de cet hémicycle dans la méthode de gestion collective que nous pratiquons »). La difficulté pour cet élu à politiser le débat, alors même que le contexte préélectoral, la publicité donnée à sa déclaration et les écarts de Jean-Claude Gaudin l'y invitent, a de quoi surprendre. Elle est encore plus surprenante lorsqu'on sait que cet élu est alors conseiller général socialiste, en lice pour les législatives (qu'il remportera d'ailleurs). Cette déclaration montre toute la force de la règle du « cantonnement politique », capable de survivre y compris à ses écarts. Elle montre aussi toute la difficulté qu'il peut y avoir à politiser sans s'affranchir d'une autre règle, plus formelle celle-ci, c'est-à-dire la règle de la bienséance et de la cordialité. **La dépolitisation ne tient pas seulement du fait des règles qui encadrent le contenu des débats (ne parler des élections, des partis politiques, par exemple), mais elle tient aussi grâce aux formes que le discours doit emprunter.** C'est à ces règles formelles, en l'occurrence la bienséance et la cordialité, que nous allons nous intéresser maintenant.

Les façons de se comporter

Comment se comporter entre conseillers communautaires, soit au sein d'une commission, soit entre maires ? La cordialité est, de façon très claire, une réponse apportée unanimement par les différents élus, quels que soient les arènes dans lesquelles ils siègent. Les termes de « consensus », « d'entente », de « cordialité », parfois « d'amitié » même, sont ceux qui reviennent pour décrire le climat qui prévaut. Faute d'avoir pu assister à ces réunions, il est difficile d'objectiver ce climat sans se référer d'abord aux déclarations de certains élus.

Pour celui qui présida la commission finances de MPM de 2001 à 2008, le climat est tout à la fois « ouvert, amical, décontracté et fructueux » (Pierre Pène, conseil communautaire, 15/03/02). Celui qui lui a succédé ne nie pas l'existence d'un « consensus », mais il prend plutôt la forme d'une apathie générale, et concrètement d'une assiduité toute relative (un absentéisme qui flirte avec les 50%, à en croire le nouveau président de la commission finances à MPM), soit un faible nombre d'interventions des commissaires et un faible nombre de commissaires qui interviennent. A LMCU, le « consensus communautaire » largement décortiqué par Fabien Desage (2005) aurait semble-t-il changé d'allure. Plusieurs interlocuteurs soulignent en effet que le passage de « l'ère Mauroy » à « l'ère Aubry » se serait accompagné d'un durcissement de la décision, moins sujette au consensus. Pour reprendre les termes d'un adjoint au maire de Lille : « *L'élection de Martine Aubry qui a été large, a sonné le glas des années de consensus mou* ». Faute d'être « mou », on peut se demander à quoi ressemble un consensus lorsqu'il s'est « durci ». Une réponse à cette question est apportée par le maire d'une petite commune qui, pourtant critique par ailleurs sur les politiques communautaires, reconnaît : « *Entre maires, on a aucun problème, on a un relationnel qui est très bon même de couleurs politiques différentes* ». Quant à Nantes, le terme de « consensus » fait parfois son apparition mais c'est plus encore la réprobation du mot « conflit » qui, à plusieurs occasions, est la plus frappante. On lui préfère volontiers celui de « difficultés », ou de « débats ». Ainsi, le maire d'une petite commune témoigne par sa réponse à notre question de sa réticence à politiser les débats avec les autres élus, ici les maires :

« - comment s'organisent les négociations avec les autres maires ?

- (long silence) Par rapport à la DSC, par rapport à certains sujets, sur différentes politiques publiques, oui, on intervient, ça arrive qu'on se retrouve. Si on considère à un moment donné que quelques communes pour des raisons... pas forcément parce qu'on est les plus petites... La guerre des communes, petites / grandes, riches / pas riches, j'aime pas rentrer dans ce genre de trucs, du pauvre ou du mal loti. C'est pas par ce bout là qu'il faut le prendre. » (Entretien n°26)

Finalement, l'image qui ressort de ces arènes tranche avec les effets de manche et des altercations qui émaillent parfois les séances d'autres instances publiques. **Pour certains élus en effet, ces règles de bienséance tiennent dans une large mesure au huis clôt dans lequel se réunit ce comité, tout comme le bureau ou la commission finances** (de façon singulière, ces réunions sont confidentielles alors que leurs comptes-rendus sont publics). Ce huis clos permet de s'affranchir de la théâtralisation des débats qui caractérise le conseil. C'est ce qu'explique un élu marseillais qui siège depuis de nombreuses années au bureau :

« Les réunions du bureau, c'est strictement symbolique. Ça dure un quart d'heure ou vingt minutes, personne ne vous parlera des réunions du bureau. Parce que dans les faits, ça existe pas vraiment.

Les rapports sont entérinés parce qu'ils sont connus de tout le monde et ça pose pas vraiment de problème. Grosso modo, vous ne pouvez pas imaginer qu'en bureau il y ait un conflit. Il y a une raison à cela c'est que le bureau est pas public. Je vous dirais très simplement que dans le conflit politique, il n'y a pas mal de spectacle. Quand vous enlevez le spectacle, il y a beaucoup de gens qui se battent pas. Parce que j'ai rarement vu ces conflits portent sur les dossiers eux-mêmes » (Entretien n°2)

A l'inverse, les réunions du conseil communautaire sont publiques, la presse y est fréquemment invitée. Elles fournissent l'occasion de prises de positions ou de parole, parfois théâtrales, d'annonces publiques, visant à manifester le soutien ou l'opposition politique dans un débat. C'est ce qu'indiquent ces élus :

« Exactement, ça sert exactement à ça [le conseil], que les gens soient au courant qu'on se répartisse les interventions s'il y a lieu. Parce qu'il ne s'agit pas seulement de voter, il s'agit aussi de soutenir publiquement, en présence des autres et de la presse éventuellement, de soutenir les délibérations » (Entretien n°2)

*« - Entre élus de droite et de gauche, dans l'interco, il y a des tensions ?
- Non pas des tensions. Mais une opposition ça reste une opposition. La difficulté que je venais de citer pour nous commune de trouver des forces vives pour aller nettoyer les cours d'écoles, alors qu'on a plus le matériel pour le faire, où ça va nécessairement induire des coûts supplémentaires pour la mairie, je suis capable de l'entendre étant élu de la majorité. Si j'étais élu de l'opposition à Nantes Métropole, je monterais au créneau en disant (mimant ostensiblement l'énerverment) 'on a transféré y'a 10 ans ! maintenant, bande de voleurs, vous nous avez pris tous nos agents ! et vous refusez de respecter le contrat que vous avez signé !'. Donc c'est de bonne guerre aussi. » (Entretien n°26)*

On voit dans ces extraits la part de théâtralité attachée aux interventions visant soit à soutenir, soit à stigmatiser les décisions intercommunales. Dans le même temps, ces prises de position ne s'effectuent pas complètement librement, puisqu'elles sont liées pour une bonne part aux engagements pris dans d'autres instances. Les commissaires sont ainsi attachés (au double sens du terme) aux positions qu'ils ont prises lors des commissions. Celles-ci ne sont mentionnées et publicisées que s'ils figurent dans le compte-rendu. Pour le dire autrement, **les interventions des commissaires lors des conseils communautaires ne trahissent jamais les échanges et les divisions au sein de la commission, et même si l'on trouve de rares références à de tels débats, c'est sans nommer leurs protagonistes ni porter atteinte à « l'avis de la commission »⁵⁸. Pour exister en tant qu'organe de l'institution, la commission doit donc apparaître unitaire et impersonnelle vis-à-vis de l'extérieur.** Cette nécessité est bien intégrée par certains présidents de commission qui, en contraignant les élus à prendre position en commission, limitent leur capacité à se désolidariser par la suite. C'est ce qu'explique un élu nantais, ancien responsable de la commission finances :

« J'obligeais tout le monde à travailler ensemble. Et en plus, c'était l'élu en charge qui devait me présenter les propositions, aidé par ses fonctionnaires. C'était une règle que j'avais fixée. (...) Parce qu'un certain nombre d'élus ont facilement dit : je viens aux réunions d'arbitrage budgétaire, je crierai après, j'envoie le fonctionnaire. Puisque comme y avait des cellules de gestion, bon, j'envoie le patron de la cellule de gestion qui a préparé le budget, et puis il se débrouille avec [le président de la commission], et puis après, si je suis pas content, je crierai dans les autres réunions (...) » (Entretien n°27)

De la même manière, les accords décidés lors des réunions entre maires de la majorité obligent les élus dans leurs prises de parole en conseil. C'est ce qu'explique le maire d'une petite commune de l'agglomération nantaise, membre de la majorité de gauche à la communauté urbaine.

« Quand j'interviens, jamais je ne mettrai ma majorité en défaut au conseil communautaire. Au conseil communautaire vous avez toute la presse qui est là, il est hors de question qu'on aille devant la presse s'étriper entre nous. Donc quand il y a un vrai problème auquel je tiens, et bien j'en discute quand on est avec les 18 maires de la majorité, où on lave son linge entre nous, on se dit les choses, et puis après on ressort une position commune et point barre. Mais moi je supporte pas les gens qui font

⁵⁸ Voir par exemple les propos de Monsieur Mari lors du conseil communautaire du 31/03/04, cités en page 7. On voit bien comment ce membre de la commission finances rapporte, en prenant soin de les rendre anonymes, les propos de maires qui « ne sont pas gauche ».

partie d'une majorité et qui le jour du conseil tapent sur le président ou de l'équipe majoritaire. Ça se fait pas. » (Entretien n°26)

La publicité en vigueur au conseil ne garantit donc pas une complète liberté aux élus. Ils sont pour une partie d'entre eux tenus aux engagements qu'ils ont noués dans d'autres instances, plus discrètes, et donc plus confortables, dans un climat souvent plus détendu et « convivial », facilitant ici l'expression des désaccords, là l'expression des proximités individuelles. La publicité des débats dans les institutions intercommunales joue donc un rôle plus ambivalent qu'il n'y paraît à première vue : d'un côté, elle incite les élus à théâtraliser leurs interventions et à réaffirmer leurs allégeances, partisans notamment, quitte à prendre des positions tranchées ou à assumer un conflit ; d'un autre côté, elle ne permet pas aux élus de s'affranchir des engagements pris dans d'autres arènes, notamment pas devant ceux avec lesquels ceux-ci ont été pris. Cette logique de l'engagement explique sûrement en partie la survivance de la cordialité et du respect mutuel, particulièrement perceptible au sein de MPM. On ne peut être que frappé, en effet, par le nombre important de manifestations des témoignages de respect, d'amitié, parfois d'affection, à l'occasion d'un événement personnel, de la présentation d'un rapport, voire même de l'exposé d'un différend.

Il faut bien sûr se garder de conclure immédiatement à l'amitié qui peut lier des élus parfois opposés politiquement. De telles manifestations font partie du jeu politique et des façons de théâtraliser les altercations entre élus et les manières légitimes de s'interpeler. Mais pour cette raison, précisément, elles nous renseignent sur les contraintes de « cordialité » et de « bienséance » qui s'exercent, jusques et y compris dans les arènes où le débat et les oppositions sont censées être les plus vives et les moins euphémisées. Ainsi, si les règles de bienséance ne nous renseignent pas sur les désaccords qui peuvent exister (subsister) entre les élus, elles ne sont pas sans effet sur les façons de les énoncer et de les argumenter⁵⁹, y compris au sein du conseil.

De la cordialité à l'amitié ?

Ces manifestations, dans ce qu'elles donnent à voir publiquement des relations qu'entretiennent certains élus, expliquent en partie les réactions de rejet ou les critiques de ceux qui en sont exclus. On peut lire ainsi, par exemple, les dénonciations de « l'amicale des maires », une expression qui apparaît dans plus structures intercommunales. Le cas marseillais fournit de ce point de vue un exemple intéressant. Le bilan dressé à la fin de la mandature Gaudin (2001-2008) est ainsi l'occasion pour quelques élus de la majorité de répondre aux critiques adressées à « l'amicale des maires » de MPM, c'est-à-dire aux relations de connivences supposées se nouer au sein du comité de maires, lorsqu'elles ne s'affichent pas à l'extérieur de cette instance.

« Je voudrais aussi vous remercier Monsieur le Président pour l'écoute, le tact, la mesure dans vos décisions qui concernent chacune de nos 18 communes. Je ne sais trop qui a ironisé sur l'Amicale des Maires. Mais l'un des nôtres, ce matin a répondu d'un mot. Il a dit que ce n'était pas le sujet, mais l'amitié des Maires existe. Quel plaisir d'avoir pu travailler dans une œuvre commune, avec des Maires géographiquement opposés, parfois, on le dit même, idéologiquement. » (Jacquier, Conseil Communautaire, 8/02/2008, p. 10)

Et le président Gaudin se justifie un peu plus loin de ce mode de fonctionnement et des relations qu'il a permis d'entretenir.

« J'entendais dernièrement que l'on nous reprochait d'avoir fait l'Amicale des Maires. Oui, heureusement et M. Giraud vient de vous en faire la démonstration. Cela nous permet de nous dégager de l'idéologie politique. Cela nous permet de nous dégager des soi-disant forces politiques qui lorsqu'elles s'effondrent sont obligées de se vendre pour un plat de lentilles. » (JC Gaudin, Conseil Communautaire, 8/02/2008, p. 16)

⁵⁹ Ce point de vue fait écho à l'analyse proposée par Albert Ogien quant aux effets de l'injonction de collégialité (travail en équipe) faite aux professions médicales : « En somme, on peut conclure que l'usage rituel de la notion d'« équipe » dans les échanges entre professionnels appelle une certaine représentation de l'activité pratique : la collégialité. Mais cette représentation ne consacre pas le partage des tâches de prise en charge et la participation égale de tous les intervenants aux procédures de prises de décision thérapeutique : elle gouverne uniquement l'organisation des échanges entre membre du personnel, en les obligeant à accommoder la production de leurs énoncés sur des concepts et catégories relevant d'un registre d'argumentation élaboré en référence à l'idée de « travail en équipe ». (Ogien, 1987, p. 83).

Les témoignages recueillis auprès d'autres élus ne disent pas autre chose, n'hésitant pas à qualifier d'amitié les relations avec leurs « collègues », comme l'exprime ici, non sans une certaine gêne, un maire communiste, membre de la commission des finances et vieux militant communiste :

« Un jour Jean-Claude Gaudin est venu, il m'a dit 'j'étais admiratif parce que vous avez dit la loi est mauvaise et le président il est bon'. Là j'ai tout dit quand j'ai dit ça... Et après on était plein de contradictions. Parce que imaginez un maire communiste avec un président UMP. Et pas n'importe lequel... Tellement ça fonctionne démocratiquement qu'il se crée une amitié entre nous. Voyez ? » (Entretien n°23)

On voit ici le sentiment de malaise que font naître chez ce maire les injonctions contradictoires du travail de commissaire. D'un côté, son rôle d' élu communiste (plus que ses convictions en l'occurrence) devraient le conduire à s'opposer au maire UMP de Marseille, figure politique locale et nationale, par ailleurs vice-président de l'UMP. D'un autre côté, les relations de proximité nouées au fil du temps avec ce même élu (il parle lui-même « d'amitié ») du fait de relations de travail régulières et pacifiées parce que « ça fonctionne démocratiquement » (c'est-à-dire en respectant les intérêts des communes et des maires). L'ancienneté joue ici un rôle considérable, puisque ces propos sont ceux d'un élu de très longue date : il est conseiller municipal depuis 1971 et maire de sa commune depuis 1981, un record de France, si l'on en croit la presse⁶⁰. Il siège à ce titre depuis de nombreuses années dans différentes instances de l'EPCI de l'agglomération marseillaise (communauté de communes, puis communauté urbaine), ce qui l'amène à fréquenter de longue date des élus d'autres communes en général, et des maires de droite en particulier.

De telles relations de connivence ne sont pas sans poser problème aux commissaires, en leur posant parfois de sérieux cas de conscience. C'est ce qu'exprime cet élu communiste, ancien militant communiste et membre de la commission finances.

« Un jour Jean-Claude Gaudin est venu, il m'a dit 'j'étais admiratif parce que vous avez dit la loi est mauvaise et le président il est bon'. Là j'ai tout dit quand j'ai dit ça... Et après on était plein de contradictions. Parce que imaginez un maire communiste avec un président UMP. Et pas n'importe lequel... Tellement ça fonctionne démocratiquement qu'il se crée une amitié entre nous. Voyez ? » (Entretien n°23)

On voit ici le sentiment de malaise que fait naître chez ce maire les injonctions contradictoires ressenties au sein de la commission. D'un côté, son rôle d' élu communiste (plus que ses convictions en l'occurrence) devraient le conduire à s'opposer au maire UMP de Marseille, figure politique locale et nationale, par ailleurs vice-président de l'UMP. D'un autre côté, son rôle de maire le conduit à défendre le primat de la commune (« ça fonctionne démocratiquement »), en accord avec les autres maires, fussent-ils de bords politiquement opposés. C'est très clairement cette deuxième voie qui est privilégiée, ce qu'on peut expliquer de deux manières différentes.

En premier lieu, l'ancienneté joue un rôle considérable. Ces propos sont ceux d'un élu de très longue date : il est conseiller municipal depuis 1971 et maire de sa commune depuis 1981, un record de France, si l'on en croit la presse⁶¹. Il siège à ce titre depuis de nombreuses années dans différentes instances de l'EPCI de l'agglomération marseillaise (communauté de communes, puis communauté urbaine), ce qui l'amène à fréquenter de longue date des élus d'autres communes en général, et des maires de droite en particulier. C'est l'explication mise en avant par le président de la commission finances, élu socialiste, ayant également confessé ses relations d'amitié avec le maire de Marseille :

« Comme le maire d'Allauch était contre la CU, pour la petite anecdote, il n'allait pas... il allait très rarement à la commission des maires. Donc moi j'ai fait valoir, j'étais un peu contre la politique de la chaise vide, et donc il avait obtenu de Gaudin que je le représente à la commission des maires. Donc pendant pratiquement 6 ans, j'ai été le représentant d'Allauch quasiment depuis la création. Donc le seul qui ouvrirait sa gueule en général, excusez-moi le terme, c'était moi. Parce que moi n'étant pas maire, j'étais le représentant de ma commune et... et donc ça a permis de créer des liens avec Jean-Claude Gaudin. Et moi j'étais le poil à gratter de la réunion. » (Entretien n°9)

⁶⁰ C'est en tout cas ce qu'affirment plusieurs reportages qui lui sont consacrés en 2008 à l'occasion de sa réélection : il serait alors, à 71 ans, le plus ancien maire communiste de France.

⁶¹ C'est en tout cas ce qu'affirment plusieurs reportages qui lui sont consacrés en 2008 à l'occasion de sa réélection : il serait alors, à 71 ans, le plus ancien maire communiste de France.

Le statut revendiqué de trublion (« le seul qui ouvrait sa gueule », « poil à gratter ») sonne ici comme une façon de justifier les « liens » confessés avec le maire de Marseille, pourtant opposant politique. Ces « liens » se nouent à la faveur de réunions régulières, sur la durée (« pendant pratiquement 6 ans »).

En second lieu, la transformation des relations entre élus doit beaucoup aux enjeux fonctionnels des relations entre élus, par exemple aux relations entre des commissaires qui ont pris l'habitude de « travailler » ensemble, c'est-à-dire de participer à des réunions de « travail » régulières. Il en va ainsi par exemple de relation entre les deux principaux responsables de la commission finances de MPM, le président et le premier vice-président. Le premier, adjoint socialiste, reconnaît dans le second, maire divers droite, une sorte d'alter ego qui, sauf lors de rares abstentions qui tiennent plus au jeu de rôle, est fondamentalement et régulièrement en accord lui : « on s'entend bien » dit le premier du deuxième ; « on entretient des relations fortes », répond ce dernier. Les deux élus ont ainsi développé des relations de travail et d'estime mutuelle, malgré des parcours et des positions politiques fortement différents. Cette proximité est favorisée par un ensemble de conceptions identiques : la finance comme domaine « technique » ; quelques règles élémentaires d'une « bonne orthodoxie financière » (voir infra). La proximité entre les deux hommes est aussi due au fait qu'ils se fréquentent (dans la communauté) depuis la mandature précédente et qu'ils ont mené et fait aboutir ensemble, avec d'autres maires, un dossier important.

En effet, l'expérience d'un projet défendu collectivement, à plus forte raison s'il est semé d'embûches, est aussi un facteur de rapprochement. Dans le cas présent, le projet est celui d'une piscine intercommunale implantée à l'est du territoire de MPM, et bénéficiant principalement à 3 communes, dont la commune de M. Y. Or l'élu socialiste n'hésite pas à s'imputer la réussite de ce projet difficile, qu'il considère avoir mené contre vents et marées, et contre certains pans de l'administration. Il faut sans nul doute relativiser la version héroïque et l'analyse très personnalisée que livre cet élu. S'il est vrai qu'il est alors vice-président, il n'est en revanche ni maire ni membre de la majorité, alors à droite. Le soutien de trois maires de droite apparaît alors comme une ressource politique salutaire, ce que l'un d'entre eux aura d'ailleurs l'occasion de nous expliquer. Mais peu importe son rôle finalement, l'important est ailleurs : il est dans l'expérience fondatrice de ce projet, porté avec (et pour) d'autres élus, au-delà des appartenances partisans. Cette expérience consiste à avoir partagé non forcément le succès de l'entreprise (il se l'attribue), mais notamment son portage politique, certaines difficultés, la recherche de solutions, etc. C'est le sens des propos de quelques maires de petites communes de la périphérie lilloise :

*« - Comment vous entendez-vous avec les autres maires pour les contrats de territoire ?
- Mes relations, j'ai essayé de les construire pour qu'elles soient très bonnes, quelle que soit l'opinion politique. Pourtant je suis le seul maire communiste. Mais on travail déjà beaucoup ensemble, sur différents projets, sur l'échangeur de Templemars, sur la médiathèque, etc. » (Entretien n°48)*

« Avec les autres communes, on a de très bonnes relations. On s'entend très bien avec eux parce qu'on a les mêmes problèmes... ils sont tous confrontés aux mêmes problèmes que nous. » (Entretien n°57)

La proximité entre élus doit donc au sentiment de « travailler » ensemble, d'accomplir une œuvre commune, de partager un bilan, d'être confrontés à des difficultés communes et de les surmonter ensemble. Autant de conditions qui ont réunies dans les institutions intercommunales, par exemple à l'occasion d'un mandat réalisé au sein d'une commission thématique.

Par conséquent, un ensemble de conditions assurent, sur la moyenne et la longue durées, une proximité des élus du fait de relations de travail régulières qui se transforment en relations d'interconnaissance, de connivence, voire d'amitié. Plusieurs facteurs favorisent l'apparition de telles relations : le huis clos qui entoure le travail des commissaires ; l'ancienneté dans l'institution intercommunale ; la dimension routinière de ce travail ; l'expérience de travail acquise en commun sur des dossiers intercommunaux, qui peuvent être conçus comme autant de « luttes » menées – voire de « victoires » gagnées – ensemble. Plus que de collégialité élargie, ce sont semble-t-il des formes d'fracollégialité qui apparaissent avec le temps.

La différenciation des profils et des parcours politiques⁶²

Si le fait de siéger dans la commission a pour effet d'apprendre au contact des autres un « code de bonne conduite intercommunale », la commission opère également comme un espace de socialisations différenciées selon les positions occupées. Pour le dire autrement, les commissaires ne se ressemblent pas tous après avoir siégé ensemble dans la commission. Ils reçoivent / subissent des socialisations différentes selon le groupe auquel ils appartiennent. Ce groupe se définit très largement par référence à deux critères principaux : la disponibilité et la compétence (ici financière). La première fait référence à la liberté que peut conférer une activité professionnelle (profession libérale, chef d'entreprise), le fait d'être retraité, ou encore la possibilité de vivre de la politique (et non pour la politique, selon la formule consacrée de Max Weber). La seconde fait référence aux savoirs et savoir-faire acquis pendant ses années de formation, à l'occasion du parcours professionnel et/ou de l'expérience acquise par l'exercice d'autres mandats politiques (adjoint aux finances, maire). Ces deux critères permettent de dessiner trois groupes de commissaires, relativement homogènes dans leur croyance dans la technique, leur vision de la commission et, par conséquent, le rôle qu'ils considèrent devoir y jouer.

Les « vigiles communalistes »

Le premier groupe, qu'on qualifiera de « vigiles communalistes », est composé des élus qui se caractérisent par une faible disponibilité et/ou un faible niveau de compétences sur les aspects financiers. Ces élus affichent (cumulent) un (des) handicap(s) qui ne leur permet(tent) pas matériellement de prendre connaissance des dossiers, de les travailler, voire d'en décrypter les enjeux politiques importants. On trouve surtout dans cette catégorie des adjoints de communes disposant de plusieurs délégués et des maires de petites communes, souvent seuls représentants de leur institution dans l'EPCI. En raison principalement des contraintes de temps (auxquelles s'ajoute parfois aussi le manque de compétences), ils sont souvent amenés à arbitrer entre plusieurs réunions, entre plusieurs tâches concurrentes : engagements professionnels, responsabilités municipales, travaux de différentes commissions intercommunales. Ces élus font tous état, à un moment ou à un autre, des problèmes de temps qu'ils rencontrent dans leur activité d'élu. Pour y remédier ils sont obligés d'arbitrer entre ces activités concurrentes, en privilégiant le plus souvent celles du niveau municipal. A la question 'combien de temps vous prend la communauté urbaine?', leurs réponses montrent en effet qu'ils préfèrent consacrer une part prépondérante de leur temps à leur commune ou, dans d'autres cas, considèrent que c'est l'activité du niveau intercommunal qui est la variable d'ajustement. Ceci les conduit par exemple à concentrer leurs efforts sur une commission, au détriment d'autres, puisqu'en règle générale les délégués des petites communes siègent à deux (voire trois) commissions au moins. Pour les maires, qui disposent en général d'une délégation en tant que vice-président, ce sont donc les autres commissions qui servent de variable d'ajustement. Quant aux adjoints, ils trouvent généralement plus abordables et plus intéressants les débats d'autres commissions que la commission finances.

Du fait principalement de ces contraintes de temps et des arbitrages qu'elles imposent, ces élus limitent donc leur implication dans la commission finances à un rôle minimaliste : la veille. La veille consiste pour l'essentiel à faire acte de présence, à s'assurer que leur commune est bien traitée vis-à-vis des autres et aussi à vérifier que les dossiers qui la concernent suivent leur cours et ne s'enlisent pas. Pour ces élus, la participation à la commission des finances ne suppose donc pas de travail supplémentaire, mais se résume tout au plus à siéger concrètement le jour des commissions, en exerçant une vigilance sur quelques dossiers communaux. C'est ce qu'indique cet élu, représentant d'une petite commune :

« - Et ça vous demande du travail supplémentaire, la commission ?

- Non, non. Je vais vous dire pourquoi. On est dans une structure relativement importante. Le principe de la TPU, c'est que à N-1 on a fait un état des lieux de chaque commune. D'accord ? On a transféré nos compétences, on a chiffré, donc dans la mesure où moi, sur Gémenos, on me renverse ce qu'on doit me reverser, je vois pas pourquoi... et donc là c'est pareil pour les autres communes. Ça me donne pas plus de boulot. » (Entretien n°6)

Cette posture plutôt passive vis-à-vis des travaux collectifs suscite globalement deux sentiments assez contradictoires parmi les « vigiles communalistes ». Les plus jeunes dans la commission (c'est-à-dire ceux

⁶² Il est important de rappeler ici que cette typologie a d'abord été construite sur la base de l'enquête marseillaise. Nous proposons ici de l'enrichir à l'aide des entretiens réalisés à NM et LMCU, mais sans disposer pour autant d'une analyse aussi aboutie sur ces deux autres territoires.

qui la découvrent) expriment souvent le sentiment de « regarder passer les trains », la conviction que « ça se passe ailleurs », ou le regret « de ne pas trop savoir comment c'est arbitré », bref de ne pas avoir prise sur les décisions adoptées en commission. Un sentiment qui s'accompagne souvent d'une critique à l'égard d'une intercommunalité dont ils se sentent « exclus », « oubliés », « mis à l'écart ». Ce sentiment n'est pas sans expliquer l'absentéisme très fort qui prévaut dans certaines commissions, à Marseille notamment. Les plus anciens, au contraire, semblent apprécier le climat pacifié des commissions, la décrivent comme une instance « intéressante », qui remplit principalement une fonction d'information : on assiste à des exposés « intéressants » des services ; on dispose des rapports et des projets de délibération avant les autres conseillers communautaires ; on peut s'informer sur les dossiers importants de la communauté ; les débats sont « d'une grande richesse ». En définitive, les dispositions à l'égard de la commission sont aussi dépendantes du degré de socialisation à l'intercommunalité qui explique, dans le cas des élus les plus inexpérimentés, les décalages importants entre leurs projections du fonctionnement communautaire et la réalité qu'ils découvrent.

Dans les deux cas, qu'ils se sentent impuissants ou apprécient l'information distillée en commission, les « vigiles communalistes » se retrouvent dans la critique de l'administration intercommunale, de ses retards, de ses lourdeurs, de son pouvoir. Le principal grief à l'endroit de la communauté concerne ainsi les services qui transmettent trop tard les documents aux commissaires qui ne disposent alors pas du temps suffisant pour en prendre vraiment connaissance ou pour les transmettre à leurs services le cas échéant :

« Une fois que les convocations arrivent aux élus avec la liste des rapports, c'est trop tard. Parfois ce ne sont que des synthèses, pas l'ensemble de la déclaration et ce n'est pas là-dessus qu'on peut avoir une visibilité. Même le budget on le reçoit 5 jours avant le vote » (Entretien n°15)

Par ricochet, c'est souvent la « technocratie intercommunale » qui fait l'objet des critiques. Celles-ci renvoient à plusieurs facteurs : la taille démesurément grande l'appareil intercommunal, comparée aux administrations municipales ; la technicité et la qualification des personnels et des enjeux ; l'autonomie relative de ces fonctionnaires vis-à-vis de leurs demandes ; le sentiment de dépossession des personnels communaux auxquels ils sont liés. Pour ces différentes raisons, les « vigiles communalistes » sont souvent critiques à l'endroit d'une administration intercommunale qui ne peut « même pas » les soulager du manque de temps chronique dont ils souffrent.

En résumé, les « vigiles communalistes » sont des commissaires qui, du fait principalement de leur manque de temps (auquel s'ajoute parfois un manque de compétences), relèguent les travaux de la commission derrière d'autres missions qu'ils considèrent prioritaires (les dossiers de leur commune), voire plus intéressantes (les dossiers examinés dans d'autres commissions, jugées moins « techniques »). Ceci les conduit à appréhender les travaux de la commission de façon minimaliste, c'est-à-dire comme un espace où l'on s'informe plutôt qu'un espace où l'on décide, et en cantonnant leur rôle à celui d'une veille, où il s'agit de rester vigilants sur les dossiers qui concernent leur commune. Du fait du manque chronique de temps, du fait aussi de la proximité avec les services communaux, les « vigiles communalistes » sont aussi souvent critiques à l'endroit de l'administration communautaire.

Encadré 14 : quelques profils du type « profanes communalistes »

Madame D., mère au foyer, élue d'une petite commune d'un peu plus de 4 000 habitants, 1^{ère} adjointe en 2001, puis maire en 2008. Encartée au Parti Socialiste, elle est élue sur une liste de gauche composée d'élus divers et variés, majoritairement composée de représentants de la « société civile ». Elle siège dans trois commissions et préside celle chargée du tourisme. Elle reconnaît passer beaucoup de temps à Nantes Métropole, mais précise immédiatement que c'est sans délaissier son mandat de maire. Elle regrette passer beaucoup de temps dans des réunions, et se demande « à quoi ça sert », voire considère tout simplement qu'il n'y a pas « pertinence à ce que ce soit le Maire qui y aille ».

Monsieur C., instituteur, maire d'une commune d'un peu plus de 7 000 habitants. Militant associatif, embarqué dans l'équipe de 1989, il est candidat malheureux en 1995, mais finalement élu maire en 2001, et réélu en 2008, sur une liste Divers Gauche qui compte une minorité de militants politiques. Il est lui-même encarté depuis 4 ans seulement au Parti Socialiste. Il siège dans 3 commissions, et dispose d'une délégation sur les questions d'assainissement qui lui prend beaucoup de son temps, à tel point qu'il a dû devenir « élu à plein temps », en abandonnant son mi-temps d'instituteur en 2008. Il considère que son temps se répartit comme suit : 50% à la mairie, 45% à la communauté, 5% dans d'autres instances.

Monsieur C. est élu depuis 1977 dans une commune de 6000 habitants environ, et il engage son deuxième mandat en tant que premier adjoint en charge des finances et de la voirie. Il siège dans 3 commissions à la communauté, en rapport direct avec ses délégations municipales : finances, voirie, développement. Il travaille comme technicien à la Société des Eaux de Marseille, ce qui lui permet d'arranger ses horaires : « C'est-à-dire je suis en mairie tous les matins, et je commence à travailler à 11h30 jusqu'à 19h ». Il reconnaît en effet que les commissions communautaires lui demandent très peu de travail, soit concrètement d'assister à 5 réunions par an au maximum (par commission).

Monsieur G. est élu d'une commune d'un peu plus de 10000 habitants depuis 2001, nommé 1^{er} adjoint délégué à l'administration générale, aux finances en 2008. Il siège à la communauté depuis 2008, dans les commission fonctionnement / finances, et aménagement, mais « surtout à l'aménagement de l'espace communautaire ». Il explique n'avoir « pas fait d'études particulières pour être élu communautaire » : licencié d'une entreprise familiale de pompes funèbres lors de son rachat par un grand groupe, il est embauché comme « prospecteur foncier » en 2009 par la société HLM locale, par l'entremise du maire, également conseiller général. Il regrette ne pas disposer d'assez de temps, car de trop peu de moyens, pour ses activités d'élus : « Parce que le gros souci que je rencontre, parce que bon je suis obligé de travailler, parce qu'on ne vit pas des indemnités d'élus, que ce soit premier adjoint ou conseiller communautaire, et par ailleurs j'ai quand même une activité professionnelle ».

Les « orthodoxes investis »

Le second groupe, que nous baptisons « orthodoxes investis », se compose des élus qui disposent à la fois de la compétence et de la disponibilité suffisantes pour s'investir dans l'instruction des dossiers y compris les plus techniques, c'est-à-dire s'approprier leur technicité, repérer les points qui peuvent poser problèmes et intervenir en séance pour le faire valoir. Ce groupe se compose très largement des responsables de la commission finance, anciens ou présents, présidents pour certains, présidents délégués pour d'autres. Si ces individus aux profils professionnels et aux parcours militants et politiques très différents, ils partagent néanmoins plusieurs traits essentiels : ils jouissent d'une grande disponibilité du fait de leur statut professionnel (retraités, pour l'essentiel) ; ils considèrent dans cette perspective que leur « entrée en politique » doit plus au hasard ou à leurs compétences plus qu'à des ressources politiques partisans ou militantes ; ils disposent enfin d'une compétence sur les questions financières assise pour quelques uns sur un diplôme, pour tous sur une expérience de gestionnaire dans leur commune (en tant que maire ou adjoint aux finances).

Pour cette dernière raison, ces élus partagent une même conception des finances publiques très largement marquée par l'importance de la compétence technique : savoir lire rapidement un tableau de chiffres, connaître le budget et les règles de l'exercice budgétaire, connaître les montages financiers complexes, les

limites des ressources fiscales, etc. De façon très récurrente, ces élus soulignent et regrettent, au sein de la commission et plus généralement parmi les élus, le faible niveau de compétences. C'est certes une façon de rappeler leur légitimité et, par conséquent, la preuve de l'importance qu'ils accordent à la compétence technique dans l'exercice de leur mandat. Voici quelques propos des présidents (ou président délégués), actuels ou passés, des commissions finances des trois institutions :

« il y a un niveau intellectuel moyen dans la commission qui n'est pas très élevé » (Entretien n°9)

« on est trois qui connaissent bien la commission finances... il y en a que ça intéresse par, les chiffres » (Entretien n°14)

« Il y avait des maires qui comprenaient rien à ce que je disais, parce que sur les finances locales, y a des maires qui... vont pas jusqu'au fond des choses » (Entretien n°27)

*« C'est très difficile d'intéresser les élus aux questions financières, la sensibilisation n'est pas très grande. L'élu voit plutôt à court terme.
- Certains maires se plaignent plutôt du manque de lisibilité...
- Ça leur paraît très compliqué. On leur a montré les tableaux de simulation. Les services sont à leur disposition, ceux qui ont demandé à être reçus l'ont été. Même à l'assemblée, on n'est que 15 à voter le budget. Même à l'assemblée, on n'est que 15 à voter le budget. » (Entretien n°43)*

De façon concomitante, ces élus ont généralement tendance à mettre les enjeux partisans à distance, avec plus ou moins de vigueur. D'un côté, ils considèrent que leurs responsabilités tiennent à leurs compétences individuelles avant que d'être le fruit de négociations politiques. Ils expliquent leur mandat par leurs diplômes et leurs compétences professionnelles, plus rarement par l'expérience acquise sur les terrain municipal, intercommunal ou professionnel, plutôt que par le jeu des équilibres partisans :

« Depuis toujours j'intervenais sur les aspects financiers. Alors là [pour le recours au TA] j'intervenais comme du poil à gratter parce que je stigmatisais les erreurs de gestion (...). Donc quand on a changé de majorité, j'étais pratiquement l'un des plus vieux élus communautaires, le plus au courant. Logiquement, j'ai pris la présidence. » (Entretien n°9)

« C'est le président Caselli qui m'a proposé, parce que c'était mon métier » (Entretien n°14)

Quant à l'ancien président de la commission finances à Nantes Métropole, il explique son accession à la présidence comme le fruit d'un équilibre entre centre et périphérie, en vertu d'un accord passé en 1989 avec le tout nouveau maire de Nantes et président du district, Jean-Marc Ayrault, lui-même ancien maire d'une commune périphérique⁶³. Il placera d'ailleurs souvent son action par référence à ce rôle de contrepoids à la ville centre (cf. partie 1). Et il indique que son successeur ne « connaît pas grand choses aux finances » et qu'il est plutôt un « bon diplomate », référence sans doute à son profil plus « politique » (il est également conseiller général). Pour certains des « orthodoxes investis », la distanciation avec les formations partisanses peut même prendre une tournure plus radicale encore. Ainsi du président de la commission de MPM, adhérent au PS qui se définit d'un côté comme un « militant de toujours », ancien de 68 et membre du Parti Socialiste depuis plus de 40 ans, mais ne se considère pas pour autant comme un homme d'appareil :

« Donc avec [X] on s'entend bien. Parce qu'il est issu comme moi du milieu économique, donc c'est pas un apparatchik. Quand je vous dis ça c'est pas... c'est un constat. Il est pragmatique. » (Entretien n°9)

Son collègue qui « n'est pas un apparatchik » se retrouverait d'ailleurs tout à fait dans ce qualificatif. Maire divers droite d'une petite commune, il considère son entrée en politique comme un hasard des circonstances, indique gérer sa commune « comme un chef d'entreprise » et manifeste à plusieurs reprises un certain dédain pour les appareils partisans. Au sujet du conseil de communauté de la veille, il réagit avec virulence : « C'est une horreur cette CUM ! C'est une tribune politique ! Les maires des petites communes n'ont rien à y faire ». Quant aux autres mandats, il indique : « ça m'intéresse pas, je n'ai pas pour ambition de faire de la politique ».

⁶³ Il est élu lors de la vague rose de 1977 maire de Saint-Herblain, contre le sénateur et maire sortant, le gaulliste Michel Chauty (qui reprend la ville de Nantes à la gauche en 1983). Jean-Marc Ayrault bat la liste de droite (menée par un chef d'entreprise nantais, Daniel Augereau) à Nantes en 1989. Il est remplacé par son premier adjoint à Saint Herblain Charles Gautier, devenu depuis lors sénateur.

Les élus de ce groupe considèrent donc que leur rôle dans la commission doit d'abord à la compétence technique qui leur est aujourd'hui reconnue et qu'ils mettent au service de l'institution. Cela ne signifie pas que l'appartenance partisane ne joue aucun rôle dans leur nomination, comme l'illustrent les cas de Coulomb (MPM) ou de Baert (LMCU). Mais dans ces cas comme dans les autres, l'expérience militante ou partisane est mise à distance du mandat intercommunal, considérée comme secondaire vis-à-vis des compétences acquises et reconnues sur d'autres terrains : sur le terrain professionnel et par son expérience d'adjoint, pour le premier ; son titre de maître de conférence de Science Po Paris, son expérience de cadre à la Banque de France ou son poste de secrétaire national de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, pour le second. Si ces élus sont « investis » (ou plus exactement se sentent investis), c'est donc au sens la compétence technique (ici la compétence financière) définit largement le sens de leur mission qui peut, dans un grand nombre de cas, prendre les airs d'évangélisation.

En effet, les compétences valorisées par ces élus définissent un système de valeurs assez homogène relatif à la « bonne » politique budgétaire. Celle-ci se définit par différents traits : une maîtrise (voire une réduction) de la dépense publique, ce qui revient concrètement à maîtriser (voire à réduire) la masse salariale ; le gel de la fiscalité ; la diminution de la dette publique ; le développement de l'autofinancement. Ces éléments constituent explicitement ce qu'un élu (chef d'entreprise) appelle lui-même « une bonne orthodoxie financière » :

« A la fin de la mandature, la dette était si forte que la marge nette ne permettait même plus de la rembourser, ce qui supposait de contracter de nouveaux emprunts pour en rembourser d'autres plus anciens. Cela ne se faisait donc pas selon une bonne orthodoxie ?

- Et c'est quoi une « bonne orthodoxie financière ?

- Bah, ne pas trop jouer sur la fiscalité, avoir un endettement raisonné, dégager un peu d'autofinancement... » (Entretien n°14)

Cette définition « orthodoxe » donne lieu à peu de critiques d'ailleurs, et elle est largement partagée par les commissaires, nonobstant leurs orientations politiques et leur formation politique d'appartenance. Elles sont défendues par des élus de droite comme de gauche, qui s'entendent pour souligner les conséquences délétères de l'endettement en général, et des communautés urbaines en particulier. Ces points de vue se conforment d'ailleurs aux logiques financières défendues, à l'échelle nationale, par l'Association des Communautés Urbaines de France, qui prône tout à la fois la maîtrise des charges de fonctionnement et la réduction de l'endettement⁶⁴.

Pour finir, ces élus attachés à leur légitimité technique ont une propension générale à rappeler la frontière qui sépare (ou doit séparer) le rôle de l'administration de leur propre rôle. Certains éprouvent la nécessité de rappeler régulièrement la frontière entre fonctionnaires et élus, d'autres stigmatisent la propension des premiers à empiéter sur le territoire des seconds, d'autres encore regrettent le fossé grandissant entre services et élus au quotidien, d'autres enfin voient dans leur compétence technique le moyen de réaffirmer leur légitimité vis-à-vis des services.

« Contrairement au fonctionnement d'aujourd'hui, [les techniciens des finances] avaient des rapports avec les VP en charge de leur secteur. Parce que quand moi je faisais mes arbitrages budgétaires, le VP ou les élus chargés du secteur, avec leurs fonctionnaires financiers, et moi j'avais à

⁶⁴ Dans la dernière livraison de *FOCUS*, la publication qu'elle consacre aux finances avec le soutien de la banque Dexia Crédit Local, l'ACUF indique dans son édito : « Devant ces fortes incertitudes, les responsables des communautés urbaines ont privilégié les fondamentaux constitutifs d'une bonne gestion des deniers publics : les dépenses de gestion courante ne progressent que très faiblement, de l'ordre de 1,6 % ; les charges liées aux intérêts de la dette ont diminué fortement (- 16 %) sous le double effet de la baisse des taux d'intérêt et de la réactivité avec laquelle les communautés urbaines ont su en profiter en réaménageant leur dette ; surtout, les communautés urbaines ont largement affirmé la priorité qu'elles entendent donner à l'investissement, affichant de manière claire leur rôle contra cyclique dans cette période marquée par la crise économique. Leurs dépenses d'investissement progressent ainsi légèrement de 0,8 % à périmètre constant ; enfin ces investissements n'ont été que très peu financés par l'endettement, puisque l'encours de dette ne progresse que de 0,8 % à périmètre constant. (...) Des dépenses de fonctionnement très maîtrisées au profit d'investissements maintenus à un niveau élevé, le tout sans recours accru à l'endettement : les communautés urbaines ont su faire preuve de sagesse et de responsabilité, dans un contexte pourtant peu favorable. » (*FOCUS*, ACUF, n°12, juin 2010, p. 1).

côté de moi la directrice des finances et le service finances, au niveau général. J'obligeais tout le monde à travailler ensemble. » (Entretien n°27)

« Président de la commission des finances, alors quand vous êtes dans ce genre de structure, votre rôle, c'est ce que vous voulez en faire. Donc la plupart des présidents de commission, ils arrivent devant la commission avec l'ordre du jour qu'ils découvrent pratiquement, rédigé par les services, ils impulsent rien, ils sont les animateurs de la réunion quoi. Voilà. Moi j'essaie d'être plus prégnant sur les services. Donc je leur donne... j'essaie de leur donner des instructions, des impulsions, je leur demande des précisions sur tel et tel sujet, etc. » (Entretien n°9)

« Je suis un spécialiste des finances ! Or l'administration me dit tout et son contraire : ça a créé des emplois, les transferts se sont pas bien faits... » (Entretien n°14)

Quant à Dominique Baert, il nous explique avoir souhaité que les simulations et les calculs financiers soient effectués en partie par des opérateurs extérieurs à l'administration communautaire, notamment les services de l'Etat. Dans ces différents cas, on voit comment les « orthodoxes investis » ressentent directement la concurrence avec les services communautaires en même temps qu'ils cherchent à réaffirmer leur rôle vis-à-vis de la technostucture.

Pour résumer, les « orthodoxes investis » sont des élus bénéficient d'une disponibilité et d'une expérience gestionnaire qui leur permet « d'investir » les dossiers de la commission, c'est-à-dire notamment de leur consacrer un temps important. Ils sont convaincus de l'importance de leur compétence financière dans l'exercice de leurs responsabilités intercommunales, d'autant plus que peu d'élus sont selon eux compétents en ce domaine. Ils partagent également un ensemble de conceptions convergentes de ce qu'est une « bonne gestion financière » intercommunale. Ils sont enfin amenés à réaffirmer régulièrement la ligne de partage entre le travail des techniciens et le leur pour justifier l'accomplissement de la mission dont ils se sentent « investis » du fait de leurs compétences techniques.

Encadré 15 : quelques profils du type "orthodoxes investis"

Monsieur C., ingénieur, diplômé de l'École Centrale de Paris, fait sa carrière dans le BTP, plus exactement dans l'ingénierie au sein de la société Sechaud, spécialisée dans les bâtiments énergétiques (nucléaire, incinération, etc.). Après avoir dirigé la filiale marseillaise du groupe, il a pris une retraite anticipée pour se consacrer à des activités d'expertise (conseil, expertise judiciaire). Sur un plan politique, il est « militant de toujours », entré au PS avant mai 68. Il est élu au conseil municipal d'Allauch depuis 1989, au poste d'adjoint aux finances. Actif au niveau intercommunal, il représente sa commune au sein de l'EPCI depuis le début voire même au sein du bureau des maires où il a longtemps remplacé son maire absent. Il est élu président de la commission finances en 2008, suite à l'alternance, et président également la commission développement économique de l'ACUF. Sous la mandature précédente, il est à l'origine d'un recours au TA pour « défaut de sincérité » concernant le budget. Il préside la commission finances depuis 2008.

Monsieur D. n'a pas fait d'études et indique être un « autodidacte ». Ancien ouvrier de l'arsenal d'Indret, il suit les cours du soir pendant de nombreuses années (10 ans) afin de progresser au sein de l'entreprise. C'est par ses activités syndicales (à la CGT) qu'il découvre la politique, avant d'adhérer au Parti Socialiste en 1967. Il y est alors chargé de la formation des candidats, ce qui l'oblige à se former lui-même, à apprendre les finances locales « sur le tas ». En 1977, il est élu maire de Saint Jean de Boiseau, commune traditionnellement à droite, mandat qu'il conserve jusqu'en 2008 lorsqu'il cède sa place. D'influence démocrate chrétienne, il reconnaît avoir pour modèle politique Robert Buron, ancien fondateur du MRP, ministre gaulliste, et adhère à la motion Objectif 72 au congrès d'Epinay. Il indique avoir suivi la construction de l'intercommunalité nantaise depuis ses débats (SIMAN, puis district), présidé la commission chargée des personnels (entre 1989 et 2001), organisé à ce titre les transferts à la communauté urbaine en 2001, avant de prendre la présidence de la commission finances en 2001. Il a par ailleurs présidé une association de collectivités et professionnels chargée de questions énergétiques, l'AMORCE, de 1995 à 2008.

Monsieur B. est titulaire d'une maîtrise de sciences économiques, et diplômé de l'IEP de Paris. Il fait carrière à la Banque de France, et indique avoir enseigné l'économie et les finances publiques à l'IEP de Paris et à l'IEP de Lille. Elu conseiller municipal de Wattrelos en 1983, il succède au maire en 2000 lorsque celui-ci démissionne. Réélu en 2001, il est nommé 1^{er} vice-président de LMCU, rapporteur général de la commission des finances par ailleurs présidée par l'UMP Marc-Philippe Daubresse. Il est également l'un des vice-présidents de la commission finances de l'ACUF. Il est élu député en 1997, perd aux législatives en 2002, mais gagne en 2007. Après un passage au cabinet d'Edith Cresson puis de Michel Delebarre au début des années 1990, il occupe plusieurs fonctions nationales sur les questions budgétaires et financières. En entretien, il indique vouloir revenir sur le système « sacralisé » des enveloppes voirie qui a prévalu à LMCU : « *C'est vrai que la clé de répartition de ces enveloppes, plutôt en proportionnel à la population, n'a pas toujours été une garantie d'efficacité. C'était peut être une efficacité politique parce que ça n'était pas contestable, mais pas une efficacité technique* »⁶⁵.

Monsieur G. est diplômé d'une école de commerce et d'un troisième cycle en gestion. Il a fait l'essentiel de sa carrière au sein d'une clinique privée, dont il fut directeur puis PDG, avant de vendre ses parts en 2009, prenant du même coup une retraite prématurée. Il considère son entrée en politique comme « un hasard plus qu'autre chose », puisqu'il candidate aux municipales en 1983, en réaction aux présidentielles de 1981 (« J'avais mal vécu 1981 »), dans la commune de Carnoux. Sa liste est élue, ce qui le conduit à occuper le poste d'adjoint aux finances de 1986 et jusqu'en 2001, où il devient maire dans un climat de confusion pour succéder au maire sortant. Il devient vice-président délégué de MPM en 2008, dans le cadre des accords de « gouvernance partagée ». A propos de sa conception de la politique, il indique : « *Je me comporte comme un chef d'entreprise : je me mêle de tout. C'est dû au manque de moyens de ma commune et c'est ma culture* ».

⁶⁵ Dans sa thèse, F. Desage cite à plusieurs reprises les propos de Dominique Baert qui tente de justifier la dépolitisation des affaires intercommunales par la technicisation de ses dossiers.

Les « militants agnostiques »

Le groupe des « militants agnostiques » est composé d'élus qui, malgré leur grande disponibilité, participent très peu aux travaux de la commission finances. Ils font preuve d'une connaissance moyenne des questions financières, c'est-à-dire moins affûtée que leurs collègues du groupe précédent et, ce qui est lié, d'une croyance très limitée dans les vertus de la technique (financière). Trois élus rencontrés entrent dans cette catégorie, dont deux sur le terrain marseillais, ce qui relativise les enseignements et la description qu'on peut faire d'un tel « groupe ». Nous allons néanmoins essayer d'en décrire les traits saillants et distinctifs.

Ces élus apparaissent tout d'abord engagés dans un processus de professionnalisation politique, facilité pour deux d'entre eux par l'exercice d'une profession libérale, concrétisé ensuite par l'exercice de mandats rémunérateurs : conseiller général dans un cas, conseiller régional dans deux cas, vice-président de la communauté urbaine dans tous les cas. Deux d'entre eux assurent également la présidence d'un groupe politique à la communauté urbaine. Dans leur parcours politique, l'inscription dans une formation partisane précède l'exercice de mandats locaux, et constitue une ressource politique déterminante pour comprendre « l'entrée en politique ». A la différence des élus du groupe précédent, qui préfèrent présenter leur « entrée en politique » comme le fruit d'autres considérations, ici le « hasard », là une « opportunité » offerte par exemple par un aîné chevronné, les « militants agnostiques » sont plus enclins à la rapporter à leurs ressources militantes et partisans. C'est cette même lecture qui traverse leurs conceptions de la commission.

Pour ces élus, si la commission est une anti chambre du conseil, ce n'est pas au sens où elle doit instruire les dossiers techniques, mais plutôt parce qu'elle permet d'évaluer les rapports de force. Ces élus n'expriment pas d'intérêt pour les questions financières en tant que telles, mais plutôt à la nécessité d'être là « où ça se passe », c'est-à-dire concrètement là où les dossiers les plus sensibles sont examinés.

« Je suis président du groupe et c'est moi qui répartit les gens. Je suis à la commission des finances et d'administration parce que mes fonctions exigent que je sois dans cette commission. Préalablement, je m'étais mis dans la commission ports, et il s'est avéré que la commission ports ne servait à pas grand-chose, et par contre au niveau de la commission transport il y avait des problèmes politiques, et je me suis dans la commission transports depuis deux commissions (réunions, ndr), depuis trois ou quatre mois. C'est moi qui choisis. Plus exactement, j'ai demandé à quelqu'un de siéger à la commission port, et j'ai pris sa place à la commission transports. » (Entretien n°2)

Il n'y a pas d'intérêt intrinsèque des questions financières, mais plutôt un intérêt indexé sur celui des dossiers examinés. Les plus routiniers (les différentes phases de l'élaboration du budget par exemple) sont de peu d'intérêt tandis que les questions nouvelles et inédites (l'instauration d'une fiscalité ménage, l'évolution des taux de la fiscalité, les critères de répartition des dotations aux communes) doivent être suivies de très près. La technique financière ne présente pas non plus d'intérêt en elle-même et ces élus ne la maîtrisent qu'imparfaitement. Ils peinent, dans le cours de l'entretien, à fournir et détailler les chiffres, les montants, les enveloppes. Ceci montre leur caractère secondaire, eu égard aux enjeux politiques :

« Moi je m'intéresse au budget de manière politique. Je ne m'intéresse pas au budget de manière technique. Peut-être à tort... Ce qu'il est possible de faire de l'argent, mais je saurais pas trop vous dire, dans le détail, comment ça évolue. » (Entretien n°2)

En tant que président de groupe, le problème principal que ces élus ont à résoudre consiste à maintenir sa cohésion interne, c'est-à-dire concrètement à faire en sorte que les élus du groupe votent sinon de façon identique, au moins de façon convergente. Dans le cas de la communauté urbaine, cet exercice se heurte à la prééminence des logiques municipales sur les logiques politiques qui le compliquent très fortement (voir supra). Les rares occasions où les élus du groupe votent de façon unanime sont ainsi mises en avant comme des moments forts de la mandature⁶⁶. Pour l'essentiel, faute de pouvoir infléchir les logiques municipalistes, le vote revêt pour ces élus une dimension symbolique qui consiste à incarner une opposition de principe ou, au contraire, une position intermédiaire et conciliatrice. L'un vote ainsi, par principe, contre tous les budgets communautaires lors de la mandature Gaudin. L'autre s'efforce, non sans difficultés ni ambiguïtés, de trouver des « points d'équilibre » et de les incarner dans son vote, en adoptant

⁶⁶ Dans le cas du groupe des élus communistes, trois dossiers emblématiques ont permis de les souder : il s'agit du dossier de l'incinérateur, de la DSP du tramway, et de l'instauration de la fiscalité ménage.

ici une position intermédiaire entre logique municipale et logique de groupe, là une position intermédiaire entre logique de groupe et logique majoritaire :

« Souvent moi je m'abstenais pour essayer de rapprocher les points de vue, parce que j'avais aussi une règle avec mon maire, c'est qu'on ne mettait jamais deux niveaux de vote différents entre nous. C'était jamais oui non. Quand c'était oui, moi je m'abstenais. Et des fois c'est lui qui faisait l'effort inverse.

« D'ailleurs une des batailles avec Caselli en tant que groupe dès le début, ça a été de dire, 'tu touches pas aux taux d'impôts ménages. On te demande pas de supprimer la recette, mais tu touches pas'. Et il faut savoir que les communautés urbaines doivent re-délibérer à chaque début de mandat pour le maintien de ça. C'est-à-dire qu'on peut décider à chaque début de mandat qu'on le met plus, l'impôt ménage. Là, il y a eu le débat. Et moi je lui ai dit 'voilà : je te demande pas de... de... mais nous on va être cohérent avec ce qu'on a fait le coup d'avant. Il était injuste et inefficace, il est toujours injuste et inefficace. Donc on votera les budgets, tout ça, mais pas la délibération sur le principe'. Qui se déroule à une séance distincte de la séance du budget. Et nous donc on a à nouveau voté qu'il était injuste et inefficace » (Entretien n°17)

L'existence symbolique du groupe réside également dans les prises de parole publiques, fixées et distribuées à la veille des conseils communautaires. L'une des missions du président de groupe consiste donc précisément à préparer et organiser ces réunions, de sorte que les élus prennent connaissance des dossiers à voter, s'attribuent les prises de parole.

« Exactement, ça sert exactement à ça. Que les gens soient au courant qu'on se répartisse les interventions s'il y a lieu. Parce qu'il ne s'agit pas seulement de voter, il s'agit aussi de soutenir publiquement, en présence des autres et de la presse éventuellement, de soutenir les délibérations » (Entretien n°2)

En résumé, le rôle du président de groupe consiste à assurer l'existence symbolique d'un groupe politique dans une institution où elle est particulièrement problématique. Dans cette perspective, la commission finances revêt quelques enjeux relativement circonscrits. Il s'agit d'abord d'enjeux de postes au sens où la commission est une instance pour distribuer des ressources politiques (matérielles, symboliques) en tout début de mandat. Ensuite, la commission présente essentiellement l'intérêt de s'informer. S'informer sur les dossiers à enjeux d'une part, de sorte de participer à la circulation des connaissances au sein du groupe pour informer ou alerter les élus et pouvoir les convaincre. S'informer sur les rapports de force ensuite, pour connaître la répartition des votes, anticiper les dissensions, préparer la « position du groupe ». L'implication des élus dans les travaux de la commission n'est donc ni forte, ni faible, elle est conjoncturelle, variable selon les circonstances et l'importance présumée des dossiers. Il se trouve que les dossiers examinés en commission sont rarement intéressants, ce qui explique que les élus ont contribué à faire augmenter l'absentéisme déjà important qui prévaut dans la commission. Ainsi, l'un avoue « [garder] toujours un œil sur ces choses-là, mais pas forcément dans le détail. », tandis que l'autre reconnaît que les travaux de la commission finances ne lui demandent « aucune charge de travail supplémentaire ». Si les élus s'impliquent faiblement dans la commission finances, ce n'est pas parce qu'ils n'ont pas le temps suffisant pour le faire, mais parce qu'ils considèrent que cela n'en vaut pas toujours la peine.

En résumé, les « militants agnostiques » sont des élus qui, du fait d'une socialisation politique marquée par l'importance des ressources militantes et partisans, du fait également de responsabilités de président de groupes, font une lecture « politique » (au sens de *politics*) du fonctionnement de l'institution intercommunale : c'est un espace de négociation et de répartition de ressources matérielles⁶⁷ et symboliques entre les maires et, dans une moindre mesure, entre formations politiques⁶⁸. Dans cette

⁶⁷ Sur un plan politique, le mandat de VP fournit un ascendant hiérarchique direct sur un pan de l'administration intercommunale. Il donne surtout accès à une indemnité qui, selon la population de l'EPCI, peut être très significative. Pour certains maires de petites communes, elle est même une source de revenu majeure.

⁶⁸ Ainsi, le président d'un groupe politique de gauche envisage-t-il ses relations avec Jean-Claude Gaudin de la manière suivante : « Gaudin a fait preuve d'une certaine hauteur de vue, de ce point de vue là. Il a fait passé sa casquette de maire de Marseille après sa casquette de président de la communauté. Après, ce qu'on lui a souvent reproché nous, c'est sa faible capacité à mobiliser les financements extérieurs. Moi ça m'est arrivé deux fois de lui dire 'mais à quoi ça sert que vous soyez numéro 2 du Sénat et numéro 2 de l'UMP ? ça sert à rien'. Enfin, il est pas rancunier en plus ».

perspective, la commission finances ne présente aucun intérêt, ni comme espace de négociation, ni comme tribune. Tout juste sert-elle à distribuer quelques ressources en début de mandature. Ceci explique largement une participation très irrégulière aux travaux de la commission, qui a en outre tendance à s'étioler avec le temps.

Encadré 16 : trois profils du type « militants agnostiques »

Monsieur B. est juriste de formation, avocat, inscrit au barreau de Marseille depuis 1969, par ailleurs fondateur et vice-président pendant quelques temps du syndicat des avocats de France, et trésorier national puis président de l'UFC Que Choisir pendant deux ans. Il est également un très ancien adhérent au PS, chevènementiste devenu soutien actif de Michel Vauzelle à l'issue du Congrès de Metz, et depuis plusieurs années membre dirigeant de la Fédération des Bouches du Rhône. Il est élu conseiller municipal de Marseille (et communautaire) en 1995 et préside depuis lors le groupe socialiste à la communauté et, depuis 2008, la commission d'appel d'offre. Il est également conseiller régional de 2004 à 2010.

Monsieur M. est médecin généraliste, aujourd'hui retiré de cette activité après avoir longtemps exercé dans les quartiers nord de Marseille. Il se définit lui-même comme un « *militant communiste jamais gauchiste mais dans la mouvance de 68, puisque j'étais au PSU entre 67 et 69, pour tout vous dire...* ». Il est élu au conseil municipal de Septème-les-Vallons en 1983, au sein d'une municipalité conquise par le PC en 1965, occupe plusieurs postes d'adjoints, dont celui d'adjoint aux finances depuis 1997. Il est élu président de commission à la communauté urbaine en 2001 un poste dont il démissionne en 2006, pour protester contre l'intégration de Daniel Simonpieri à l'exécutif communautaire⁶⁹. Il est élu conseiller régional de 2004 à 2010, et réélu vice-président de MPM en 2008, date à laquelle il prend la présidence du groupe des élus communistes, et siège également au conseil régional de 2004 à 2010.

Monsieur F. indique n'avoir pas fait d'études, puisqu'il a commencé comme maître nageur, avant de devenir fonctionnaire de la ville. Militant syndical (Force Ouvrière) et politique (PS), il devient maire de Couëron en 1995. Il est siège également au conseil général depuis 1998 où il préside depuis 2004 la commission des routes et ports. Lors des municipales de 2001, il réussit à s'opposer aux accords Verts-PS qui imposent sur sa liste le président des Verts de Loire-Atlantique, qui réclame un poste d'adjoint et une vice-présidence à NM. Les remontrances publiques de Jean-Marc Ayrault, député de sa circonscription, sont éphémères, et sans effets : d'autres élus des Verts, moins revendicatifs, siègeront sur sa liste. Il est nommé en 2008 vice-président en charge de l'espace public, de la voirie, et des finances à NM, en remplacement de Camille Durand qui le présente comme un élu moins compétent que « diplomate ». En 2005, il devient également président de la Fédération des Villes et Conseils de Sage, après Kofi Yamgnane et avant lui Jacques Auxiette.

Conclusion partielle

Les règles du « vivre ensemble » dessinent finalement les limites d'un « politiquement légitime », c'est-à-dire d'un ensemble de règles de conduite qui, lorsqu'elles sont enfreintes, suscitent la réprobation et l'opprobre. **En désignant les sujets légitimes et ceux qui ne le sont pas, en désignant également les bonnes et les mauvaises manières, ces règles de conduite ne dessinent plus seulement le « politiquement correct » mais aussi le « politiquement pensable », plus seulement le « politiquement incorrect » mais aussi le « politiquement impensable ».** C'est ainsi toute une conception de la politique qui s'impose par l'institutionnalisation de ces règles, comme l'illustrent les propos d'un élu, ancien militant communiste ayant épousé les règles du fonctionnement communautaire.

« Entre membres de la commission, ça se passe très bien. Je vais pas... s'il y avait un défaut je vous le dirais. Le président c'est Coulomb, les sensibilités politiques sont différentes, mais chacun a dans son idée le fonctionnement démocratique de la communauté urbaine, le fonctionnement démocratique

⁶⁹ Maire de Marignane, ancien membre du FN et du MNR passé à l'UMP en 2004, Daniel Simonpieri a appelé à voter pour Jean-Marie Le Pen lors des élections présidentielles de 2002.

de la commission. Je veux dire on a plaisir à se voir et à travailler ensemble. J'ai pas de reproches à faire. Quelle que soit la sensibilité, il y a la gestion de la commune, la politique dans le sens noble du mot » (Entretien n°23)

On retrouve ici finalement tous les ingrédients du vivre ensemble intercommunal, tel que nous l'avons développé précédemment : les « sensibilités politiques différentes » sont remises au motif de faire primer les intérêts des communes, une règle parée des vertus du « fonctionnement démocratique » ; le respect collectif de la règle assure un climat détendu, serein, une ambiance de « travail » (« travailler ensemble ») qui fait de la réunion un moment agréable (« plaisir à se voir »). **On voit aussi comment se s'immisce, au passage, une conception de la politique qui procède d'un curieux retournement sémantique. La « politique au sens noble » semble passée d'une acception philosophique (la défense d'un système de valeurs, par opposition à la politique comme négociation ou comme jeu d'appareil) à une vision strictement gestionnaire.**

Pour autant, les élus connaissent des processus de socialisation distincts qui tiennent, comme nous l'avons montré, aux compétences acquises et aux moyens matériels de les investir au niveau intercommunal. La socialisation s'exerce ainsi différemment selon les positions et les parcours politiques. Ces différences relativisent l'idée de « consensus intercommunal » en insistant non plus sur ses conditions de production, faites de négociations et de compromis, mais en soulignant son caractère polysémique et socialement situé. Dans un cas, celui des « profanes communalistes », ce terme renvoie à l'évacuation de la dimension communale : l'intercommunalité est consensuelle dès lors qu'elle n'empiète pas sur le territoire communal, en particulier sur le pouvoir des maires, et elle doit donc à ce titre se cantonner à l'exercice de compétences « résiduelles », « supplétives », « à côté » (ou « en plus ») des prérogatives municipales. Dans le cas des « orthodoxes investis » le « consensus intercommunal » renvoie aux règles de l'orthodoxie budgétaire, partagées par un large spectre d'élus, nonobstant leurs appartenances partisans. Le consensus, dans ce cas, rime avec l'absence de débat et de solutions alternatives. Dans le cas des « militants agnostiques », le consensus intercommunal revient à souligner le respect collectif des règles du jeu politique : la répartition équitable des postes, dans le respect des équilibres partisans, le cantonnement des enjeux partisans aux périodes électorales, la dissociation bien comprise entre les prises de position publiques et les négociations en coulisses. En définitive, **les « consensus intercommunaux » existent bel et bien, mais selon des types différents : il n'y a pas un « consensus intercommunal » mais des « consensus intercommunaux ». Des consensus qui ne renvoient que très peu (dans un type seulement) à des positions convergentes sur les finalités de l'action, mais figurent plutôt des accords, prenant des formes différentes, sur les manières de gouverner.**

Conclusion de la partie

Le détour par les questions financières nous a également obligé à un détour par des dispositifs non envisagés au départ. Focalisé initialement sur les calculs de l'AC et de la DSC, nous nous sommes entendu répondre qu'ils n'avaient finalement plus beaucoup d'intérêt, que leur histoire était ancienne, partiellement oubliée, qu'ils variaient peu dans le temps. Seuls quelques spécialistes, ayant à la fois la mémoire de leur histoire et la conviction que leur réforme va être bientôt nécessaire, considèrent que ces dotations présentent un intérêt. Il en va tout autrement des FC et de la PPI qui, à en croire l'écrasante majorité des maires, seraient devenus une source de financement cruciale et par conséquent le principal objet de leurs « attentions intercommunales ». Le premier enseignement, c'est donc que les enjeux financiers ne sont pas là où on les attend le plus. Pour les « retrouver », il faut en fait accepter leur mouvement. Un mouvement dans le temps d'abord, car ces enjeux ne sont pas figés, immuables, mais ils évoluent. A l'attention et aux réactions déclenchées par la loi Chevènement et par l'originalité des dispositifs financiers succède une période d'accalmie et de relâchement progressifs où ils évoluent peu, et apparaissent ainsi plus inoffensifs. Mais d'autres dispositifs prennent alors le relais, qui obligent à un deuxième mouvement : les FC et la PPI, disposant de ressources plus évolutives, susceptibles d'être négociées (voire renégociées). C'est alors moins le montant des dotations que leurs variations dans le temps qui permettent de comprendre leur intérêt financier pour les élus. **Actualité juridique, variabilité dans le temps, voilà donc deux facteurs qui expliquent le déplacement et la fixation conjoncturelle et provisoire des attentions politiques sur les dispositifs financiers.**

Fort de cette distinction, le rôle des maires apparaît nettement au moment où l'AC et la DSC se mettent en place. Celui-ci donne à voir, dans les trois communautés étudiées, le travail politique de neutralisation financière engagé par les maires qui repose sur la mise en œuvre concrète de deux principes.

Premièrement, un « **principe des compensations** » qui corrige par les dotations les effets attendus ou avérés des dispositions nouvelles. Corriger la perte de TP, corriger le transfert de certains agents, corriger les effets différents d'une commune à l'autre, etc. Ce qui est corrigé, ce n'est donc pas une inégalité de situation entre communes, fut-elle une inégalité de richesse, d'accès, de développement. Ce qui est corrigé, c'est l'effet financier du développement de l'intercommunalité. La « politique financière des compensations », outre qu'elle est profondément conservatrice, revient précisément à reconnaître le développement de l'EPCI dès lors... qu'il est sans effet financier. Mais le travail politique des maires ne s'arrête pas là, et il se poursuit ensuite selon un « **principe de garanties** » qui consiste à figer les enveloppes tant dans leurs montants que dans leurs évolutions. L'instauration d'un minimum garanti, parfois même d'une augmentation garantie, constitue une réponse concrète apportée de manière plus ou moins explicite, plus ou moins formalisée, aux inquiétudes de communes qui sont devenues pour certaines d'entre elles de plus en plus dépendantes des dotations communautaires.

A ne regarder que cette période, on serait bien en peine de trouver les effets de péréquation financière de l'intercommunalité. Loin de combler des écarts ou de pallier des faiblesses, les dotations semblent au contraire condamnées à entériner des différences de situation, en les inscrivant dans le formalisme des règles de calcul des dotations intercommunales. Les choses ne sont pourtant pas aussi figées, pour autant qu'on se donne la peine de regarder ailleurs, et plus loin. C'est sur le financement des politiques communautaires que les changements sont le plus visibles. On y voit un **ensemble de processus convergents de désobjectivation / réobjectivation**. Du côté de la désobjectivation, les avantages pour (et les comparaisons entre) les communes deviennent plus difficiles à chiffrer et se mesurent de façon plus rudimentaire, en nombres d'équipements, d'interventions, d'aménagements. Aux avantages financiers se substituent des avantages en nature, en quelques sortes. Ces derniers font l'objet d'une réobjectivation, c'est-à-dire un travail de définition de critères partagés qui permettent de hiérarchiser les choix de financement : conformité aux documents de programmation, inventaire des projets communaux pour la mandature, typologie des projets éligibles au soutien communautaire, encadrement du montant des enveloppes. Ces règles ne font pas disparaître la capacité de négociation, mais elles en définissent les limites. Ces processus de désobjectivation / réobjectivation doivent beaucoup au travail et aux efforts de l'administration communautaire pour définir, solidifier, médiatiser les règles du jeu politique. Ces règles ne signent pas la prise de pouvoir de l'EPCI par les fonctionnaires, mais elles réduisent considérablement les marges de manœuvre des maires, qui doivent mobiliser des ressources politiques d'autant plus importantes qu'ils souhaitent s'en affranchir. **En leur fournissant des garanties sur les investissements communautaires, en leur laissant la possibilité de continuer à négocier, les nouvelles règles du jeu politique rassurent les maires tout en restreignant leurs marges de manœuvre.**

Est-ce à dire que les changements s'opèrent sans les maires ? Que l'EPCI serait gouverné par une technocratie communautaire ? Tel n'est pas notre point de vue, même si nous reconnaissons un rôle crucial des agents et de la technocratie. Mais il s'exerce moins dans les activités de gouvernement de l'institution que dans le travail de codification de certaines règles du jeu politique, auxquelles les élus peuvent ensuite choisir de ne pas se conformer. Ce que montrent les deux derniers chapitres, c'est aussi que les élus alimentent largement les transformations et les processus de rationalisation financière. Les changements bénéficient en effet du renouvellement politique, imposé par les urnes ou les passations de pouvoir qui, une fois partis leurs protagonistes principaux (voire exclusifs), laissent les négociations passées orphelines de toute justification et de tout porteur politique. Les jeunes élus, à l'inverse, se montrent plus disposés à rebattre certaines cartes, et à faire table rase de compromis qui apparaissent rétrospectivement injustifiés, voire préjudiciables aux compromis qu'ils entendent nouer eux-mêmes. S'il faut pointer d'un côté la très grande longévité du personnel politique dans les EPCI, il faut dans le même temps reconnaître l'amnésie politique chronique qui se nourrit du renouvellement du personnel politique qui, même s'il s'opère très lentement, n'en demeure pas moins inexorable. **Ce n'est pas le moindre des paradoxes de ce système de gouvernement que de faire du maire l'unique courtier des intérêts sa commune, mais de fragiliser ainsi la capacité à maintenir la défense de ces intérêts au-delà de son départ. En ce sens, la rationalisation financière qui est engagée dans les communautés n'est pas imposée aux élus mais bénéficie de leur soutien, volontaire et involontaire.**

Il faut donc prendre acte de la façon dont les élus coopèrent aux processus de rationalisation. Le dernier chapitre montre, de ce point de vue, des dispositions assez différentes à son égard. Tant que ce processus n'affecte pas le « principe de non ingérence » dans les affaires de leurs communes, les « vigiles communalistes » peuvent rester assoupis, ou demeurer passifs. Après tout, la réduction du « train de vie » de l'administration communautaire n'a pas nécessairement de conséquence immédiate sur les investissements municipaux. Quant à la rationalisation de ces investissements, précisément, ils portent

souvent (presque) sur le partage d'un surplus, sans affecter le principe des garantis. Il y a donc une ligne de crête, mince mais tangible, entre la nécessité de codifier et de contenir les dépenses et celle de ne pas empiéter sur les prérogatives communales. Les « militants agnostiques » ne semblent pas non plus devoir interférer dans les transformations financières examinées, dès lors qu'elles ne polarisent pas les débats autour des formations partisans. Au final, il n'est guère que les « orthodoxes investis » pour disposer d'un « point de vue » plutôt favorable à la rationalisation financière (le terme de « point de vue » s'entend ici au double sens d'une « connaissance » et d'un « avis » sur les transformations en cours). Un « point de vue » technique qui épouse les objectifs de réduction (ou à tout le moins de maîtrise) de la dépense publique d'une part, un point de vue politique d'autre part qui voit dans la programmation et la fixation de critères une façon de limiter des négociations qu'ils réprouvent et qui leur échappent. La PPI n'est d'ailleurs pas sans renforcer le rôle des acteurs politiques et administratifs qui maîtrisent les questions financières. Parmi eux, les « orthodoxes investis » ont donc un intérêt objectif à épouser et soutenir les transformations financières. **En définitive, qu'elle bénéficie selon les cas de l'inattention, de l'indifférence ou d'un soutien explicite, la rationalisation des investissements communautaires suscite au sein du personnel politique une adhésion plus ou moins volontaire.**

CONCLUSION GENERALE

Quel bilan tirer, au final, de nos études de cas ? Et comment permettent-elle d'alimenter nos hypothèses de départ ?

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 contraint 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'Etat 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 Prorol, 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 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 / bénéfiques 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.

Ces éclairages valident-ils nos hypothèses de départ ? A nouveau, la réponse n'est pas univoque. Les prérogatives intercommunales ne s'affranchissent 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 stigmate 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 de cette recherche. Un 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 », à « dédommager » ou à donner des « gages ».

Dans le deux cas cependant, on voit le rôle crucial de la technostucture, 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 technostucture 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 administration 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.

Pour finir, nous voudrions revenir brièvement sur quelques enseignements qui, au-delà de nos questions de départ, permettent de faire converger nos analyses et démontrent par là même l'intérêt de la comparaison. Nous en avons retenu trois.

Premier enseignement, l'intercommunalité apparaît nettement condamnée à se développer « en creux », dans les interstices que lui laissent les communes. Tous les cas étudiés vont dans ce sens : la condamnation de la CCB à investir le champ de « l'organisation des grands événements sportifs », pour prendre pied sur les politiques touristiques ; la nécessité pour la gestion des risques à se cantonner à des domaines « nouveaux », sans empiéter sur la planification par exemple ; une définition des politiques du logement qui se cantonne aux grandes opérations. Cette contrainte ne borne pas seulement les domaines d'action, mais elle organise aussi très largement les pratiques administratives, en découpant et multipliant les lieux où se réfléchissent et où se prennent les décisions. Ici réside une limite structurelle de ces institutions qui, faut-il le rappeler, étaient destinées à rendre l'action publique plus « cohérente ». Si cette « cohérence » s'entend comme l'articulation entre des domaines d'action différents, alors force est de constater que l'intercommunalité pose plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Deuxième enseignement, l'action publique intercommunale s'organise conformément à ce que nous voudrions appeler une « politique de l'irresponsabilité », c'est-à-dire une propension à rendre difficile, voire impossible, la possibilité d'imputer les décisions prises à cet échelon. Ceci ne tient pas seulement à une volonté et à un intérêt proprement politiques à faire endosser à l'EPCI des choix qui peuvent être impopulaires, mais cela tient aussi (et surtout) à l'organisation même du processus décisionnel. La multiplication et la division des organes politiques internes (bureau des maires, commissions, conférences territoriales), l'articulation intime et complexe avec le niveau municipal, la préférence pour des négociations menées à huis clôt ou de façon informelle, la segmentation très forte du processus de décision, la nécessité d'exporter le règlement des conflits les plus durs, le recours croissant à des modalités de financements croisés,... sont autant de mécanismes qui font de l'EPCI une institution politique peu transparente et surtout faiblement redevable de ses choix. Non pas parce que l'EPCI ne fait pas de choix, mais parce que ceux-ci peuvent difficilement être imputés à et assumés par un (ou plusieurs) acteur(s) clairement identifié(s). A ce sujet d'ailleurs, ne peut-on lire la multiplication des recours contentieux comme la marque de cette « irresponsabilité politique » ?

Troisième enseignement, il est indéniable que l'intercommunalité se développe et s'autonomise politiquement, malgré la tonalité très « municipaliste » qui se dégage de nos conclusions. Ce développement est bien perceptible dans les analyses consacrées au logement ou aux finances. Il s'appuie sur les efforts de fonctionnaires communautaires soucieux d'affranchir leur travail de la tutelle mayorale. Mais il bénéficie aussi du soutien de plusieurs catégories d'élus qui se « prennent au jeu » de l'intercommunalité. Certains d'entre eux, convaincus des contingences techniques d'un certain nombre de prérogatives communautaires, y voient un argument suffisant pour dépasser la régulation « consensuelle » en vigueur. D'autres encore, impliqués dans les négociations inter partisans à cette échelle, ont une préférence pour des décisions où les logiques de groupes politiques jouent plus fortement, en contradiction avec les votes des conseillers communautaires qui se conforment encore très largement aux consignes que donnent leur maire. Ces élus, qu'ils croient à la technique ou à la politisation, ne sont pas en situation dominante dans l'EPCI, notamment vis-à-vis des maires. Mais cela ne les empêche pas de poursuivre des stratégies spécifiques qui, en même temps qu'elles visent leur propre autonomisation dans le jeu politique, contribuent à celle de l'institution intercommunale. Ces entrepreneurs intercommunaux, fonctionnaires ou élus communautaires, s'appuient fortement sur une rhétorique de la crise ou de l'urgence qui peut constituer un solide allié, dans certaines conjonctures. C'est ainsi une curieuse coïncidence que de la voir réapparaître chroniquement sous des formes différentes, à Marseille avec la

crise des déchets, à Nantes avec la fuite des classes moyennes, à Briançon avec les aléas climatiques, sur tous les terrains avec la crise des finances locales.

Mais fort de la centralité des maires dans le paysage politique local, l'autonomisation de l'intercommunalité souhaitée par ces entrepreneurs semble comme condamnée à s'opérer de façon lente, discrète et incrémentale, dans les interstices laissés par les maires. C'est dire si la politisation et l'émancipation de l'intercommunalité, même lorsqu'elles émanent des agents les plus critiques et les moins disposés aux « consensus » entre maires, ne semblent pas pouvoir s'affranchir des contraintes de discrétion et de huis clôt qui caractérisent le fonctionnement politique de ces institutions, et qui fournissent une explication cruciale pour comprendre leur difficile démocratisation.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Ouvrages, chapitres d'ouvrages

BARBIER Remy et LAREDO Philippe, *L'internalisation des déchets. Le modèle de la communauté urbaine de Lille*, Economica, Paris, 1997.

BENCHENDIK François, « Les compétences de développement économique et d'aménagement du territoire des intercommunalités à fiscalité propre », in *L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire*, sous la direction de M. le doyen H. Jacquot, Faculté de droit d'Orléans, le 4 juin 2004, CLCL, série droit, n° 3, 2005, p. 47-72.

BOINO Paul, *La ville : ressource de son développement*, Millénaire 3 Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, Direction Prospectives et Stratégies d'agglomération, février 2005.

BOUDIERES (V.), MARCELPOIL (E.), « Les remontées mécaniques : quelle place dans la genèse et l'évolution des stations de montagne ? », in Actes du colloque SAPRR: *Objectifs, méthodes, résultats et enjeux des observatoires socio-économique et environnementaux des infrastructures linéaires*, Paris (<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00180082/fr/>), 2005.

BOURJOL Maurice, *La coopération intercommunale. Les deux logiques*, Paris : LGDJ, 1996.

BOUTIER (J.), *Briançon à travers l'histoire*, Gap, Société d'études des Hautes-Alpes, 2e édition, 1997.

CHARMES Eric, *La ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF, 2010.

CHOMENTOVSKI Victor, *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport DIV – Cabinet CONJUGUER, mars 2007.

COCQUIERE Alexandra et EDDAZI Fouad, « Le partenariat institutionnel du schéma », p. 46, in Jean-Pierre Lebreton (dir.), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, p. 44.

DESAGE (F.), GUERANGER (D.), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, éd. Du Croquant, 2010.

DONZEL André (sous la direction de), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Maisonneuve et Larose, Paris, 2001, 495 p.

DONZEL André, *Marseille, l'expérience de la cité*, Anthropos, coll. « Villes », Paris, 1998, 196 p.

DUPUY (K.), LEWY (R.), *Tourisme et intercommunalité, Rapport de la section Politiques Territoriales Touristiques du Conseil national du tourisme à l'attention du Secrétaire d'Etat au tourisme*, Paris : éd. La Documentation Française, 2004.

ESTEBE Philippe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUCA – PUF, 2008.

FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel (dir.), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation Française, 2001.

FLOCH Jacques, *L'agglomération nantaise : récits d'auteurs*, AURAN, L'Aube, Nantes, 1996.

FOURNIER Pierre et MAZZELLA Sylvie (sous la direction de), *Marseille, entre ville et ports : les destins de la rue de la République*, La Découverte, Paris, 2004

GARAT Isabelle, POTTIER Patrick, GUINEBERTEAU Thierry, JOUSSEAU Valérie & MADORÉ François, *Nantes, la Belle endormie. Au nouvel Eden de l'Ouest*, Economica-Anthropos, Paris, 2005.

GRANET-ABISSET (A.-M.), « Des « Escartons » aux Interreg. Quand le passé est utilisé pour légitimer des recompositions transnationales : l'exemple des Alpes occidentales », in M. Crivello, P. Garcia, N. Offenstadt (dir.), *Concurrence des passés. Usages politiques du passé dans la France contemporaine*, Aix-en-Provence, PUP, 2006, pp. 59-70.

GUERANGER (D.), *L'intercommunalité en questions*, La Documentation Française, coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°951-952, 2008, 168p.

- GUMUCHIAN (H.), PECQUEUR (B.), (dir.), *La ressource territoriale*, Paris, éd. Economica, 2006
- LAJARGE Romain (avec GUMUCHIAN H., GRASSET E., ROUX E.), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, coll. Anthropos, 2003.
- LANGÉVIN Philippe, « L'application de la loi Chevènement dans la région marseillaise : vers des communes éclatées », in André Donzel (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Maisonneuve et Larose, Paris, 2001, 495 p.
- LANGÉVIN Philippe et JUAN Jean-Claude (sous la direction de), *Marseille, une métropole entre Europe et Méditerranée*, Paris, La Documentation française, 2007, 221 p.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.
- LEHEIS Stéphanie, « L'impossible synchronisation des projets autoroutiers en milieu urbain. Le cas de la rocade L2 à Marseille », in DE CONINCK F. and DEROUBAIX J-F.(dir), *Ville éphémère, ville durable. Nouveaux usages, nouveaux pouvoirs*, Paris, Editions l'œil d'Or, 2008.
- LE SAOUT Rémy, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbainisme à la communauté urbaine de Nantes », In LE SAOUT Rémy & MADORÉ François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- LOLIVE Jacques, *Les contestations du TGV Méditerranée : projet, controverse et espace public*, L'Harmattan, 1999, 314 p.
- MADORE François, « La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels », LE SAOUT Rémy, MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- MARCHAND Marie-Jacqueline, « Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle », LE SAOUT Rémy, MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- MELE Patrice et LARRUE Corinne (coordonné par), *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, L'Harmattan, 2008, 272 p.
- MELE Patrice, « Conflits d'aménagement et débats publics », dans, JEAN Yves et VANIER Martin (dir.), *La France, aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2008, pp. 97-114.
- MERLE (R.), *Histoire du ski dans le Briançonnais*, Gap, Ophrys/Alpes et Midi, 1989.
- MICHEL Hervé, *Intercommunalités et gouvernements locaux, l'exemple des départements de l'ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- MOREL Bernard, *Marseille, naissance d'une métropole*, L'Harmattan, Paris, 1999, 221 p.
- NÉGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, PUG, Grenoble, 2005
- OLIVE Maurice et OPPENHEIM J.-P., « La communauté urbaine de Marseille. Un fragment métropolitain », p. 31-66, in BARAIZE François et NEGRIER Emmanuel (sous la direction de), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2001.
- OLIVE Maurice, « Des techniciens face à l'intégration communautaire. Etude sur le transfert du personnel municipal vers la communauté urbaine de Marseille », pp. 109-126 in LE SAOUT Rémy et MADORE François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Les PUR, 2004, 224 p.
- OLIVE Maurice, *L'intercommunalité, levier des dynamiques politiques territoriales ? L'aire métropolitaine marseillaise*, CERU, Cahier n° 3, 2002, p. 24-31.
- POTVIN Laurence, « Les compétences de la communauté urbaine », p. 41-64, in LUISIN Bernard (dir.), *L'expérience française des communautés urbaines*, P.U.N., 2000, Nancy, 125 p.
- RONCAYOLO Marcel, *Les Grammaires d'une ville. Essais sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, EHESS, 1996, 507 p.
- VIARD Jean, *Marseille, la métropole inachevée*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, 1994.
- VIARD Jean, *Marseille, une ville impossible*, Payot et Rivages, 1995, 307 p.

Articles de revues scientifiques

ARCUSET (L.), « Logiques touristiques en station de haute-montagne : quelles évolutions possibles vers la durabilité ? », *Revue de géographie alpine*, 97-3, 2009.

BALSEINTE (R.), « Megève ou la transformation d'une agglomération montagnarde par les sports d'hiver », *Revue de Géographie Alpine*, t.47, fasc. II, pp. 131-224, 1959.

BELLANGER Emmanuel, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1920-1960) », *Histoire urbaine*, 3 (23), 2008.

BENCHENDIKH François, « L'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme : une modernisation contestable », *AJDA*, 14 sept. 2009, p. 1588.

BENCHENDIKH François, « Le recours à la mutualisation par les intercommunalités à fiscalité propre : remède à la crise ou complexification de l'action publique locale ? », *Droit administratif*, mars 2011.

BERNARD Nathalie, MARTIN Samuel et ROUSSIER Nicole, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits de l'espace agricole périurbain », *Géographie Economie Société*, 2006-3, vol. 8, p. 329-350.

BODIGUEL Jean-Luc et KESSLER Marie-Christine, « Les communautés urbaines », *Revue Française de science politique*, vol. 29, n° 2, avril 1968, n° 2, p. 257-277.

BOUDIERES (V.), GERBAUX (F.), MARCELPOIL (E.), « La difficile construction des politiques touristiques dans les stations de montagne », *Revue Espaces*, n°104-107, 2004.

BOUDIERES (V.), MARCELPOIL (E.), « Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité. Une lecture en termes de proximité », *Développement durable et territoires*, n°7, mai 2006.

BRISSAUD (I.), « Le Briançonnais, les innovations et les cycles économiques », *Cahiers d'histoire*, 46-3/4, 2001.

BUR Dominique. « La péréquation ». *Territoires 2020*, N°10, juillet 2004, pages 11 à 14.

CENSI Marc. « L'intercommunalité sans carburant ? », *Pouvoirs locaux* – N°71, IV, décembre 2006, p. 62 à 66.

COLARD Daniel, « Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines », *AJDA*, n° 9, 20 sept. 1967, p. 449-461.

DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son plan local d'urbanisme dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », *AJDA*, 2006, p. 668.

DAUMALIN Xavier et RAVEUX Olivier, « Marseille (1831-1865). Une révolution industrielle entre Europe du nord et méditerranée », *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 2001/1, 56ème année, p. 153-176.

DAVEZIES Laurent. Quelle inégalité financière publique locale ? In : *Territoires 2020* – N°10, juillet 2004, pages 29 à 35.

DELIANCOURT Samuel, « Une commune ne peut légalement modifier son plan local d'urbanisme dans le seul but de faire échec au projet d'implantation d'un incinérateur », *AJDA*, 2006, p. 668.

DESAGE, Fabien. « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la CU de Lille », *Lien Social et Politique*, 2006.

DESAGE Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasses d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 3 (80), 2010.

DESAGE Fabien, GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4, 2005.

DOUAY Nicolas, « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], mis en ligne le 25 mai 2009 (URL : <http://www.cybergeo.eu/index22347.html>)

- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°11, novembre 2006.
- GARNIER Jacques et ZIMMERMANN Jean Benoît, « L'Aire Métropolitaine Marseillaise et les territoires de l'industrie », *Revue Géographie, économie, société*, Volume 8 2006/2, pp. 215 à 238.
- GUELTON Sonia. Les finances intercommunales. In : *Pouvoirs locaux* – N°71, IV, décembre 2006, p. 52 à 58.
- GUENGANT Alain. Institut des villes, groupe de travail sur les finances locales. *En taxe professionnelle unique, la péréquation ne se limite pas à la DSC*. 2002. 11 pages
- HENRY Emmanuel, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante », *Revue française de science politique*, 2 (54), 2004.
- HERNANDEZ Frédérique, REIGNER Hélène, « Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de « détournement » des réseaux », *Flux*, n° 69, vol. 3, 2007, pp. 21-34
- LAJOUS Jacques et EYRAUD P, « L'intervention des communautés urbaines en matière d'habitat », *L.P.A.*, n° 69, 10 juin 1994, p. 4-8.
- LAJOUS Jacques et MUSSOTTE Odile, « Les communautés urbaines après la loi d'Administration Territoriale de la République », *L.P.A.*, n° 86, 19 juillet 1993, p. 6-10.
- LAJOUS Jacques, « L'évolution des compétences communautaires : le cas de la communauté urbaine de Bordeaux », *L.P.A.*, n° 79, 2 juillet 1990, pp. 4-11.
- LAJOUS Jacques, propos recueillis par Claudine BARCON, « Les communautés urbaines à l'épreuve du temps », *Diagonal*, n° 83, mai 1990, p. 29-30.
- LAJUGIE Joseph, « Les interventions économiques de la communauté urbaine de Bordeaux », *R.E.R.U.*, n° 2, 1982, p. 225-233.
- LARIQUE (B.), « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », *Flux*, 1-2, n° 63-64, 2006.
- LEPRINCE Matthieu et GUENGANT Alain, « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique* – vol. 53, N°3, mai 2002, p.525 à 535.
- LE SAOUT Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°3, juin 2000.
- MACCHIAVELLI (A.), « Le tourisme alpin », *Revue de géographie alpine*, 97-1, 2009.
- MEDARD Jean-François, « Les communautés urbaines : renforcement ou déclin de l'autonomie locale ? », *R.D.P.*, n° 4-5, 1968, p. 737-800.
- OGIEN Albert, « Le travail en équipe : l'imposition de la collégialité dans l'exercice de la psychiatrie », *Sciences sociales et santé*, Volume 5, n°2, 1987, pp. 61-84.
- OLIVE Maurice, « La difficile émergence politique de l'agglomération marseillaise », *Annales des Ponts et Chaussées*, 100, 2001, p. 24-31
- PENEAU Daniel, « La solitude des aménageurs. Evolution du projet urbanistique nantais depuis 1919 », *Cahier de l'Institut Kervegan, Nantes Métropole, quelles solidarités ?* Nantes, novembre 2000
- PHILOT David, « La réforme des critères de répartition des dotations de l'Etat », *Pouvoir locaux* – N°64, I, 2005, pages 41 à 45.
- RAPETTI Danielle, « Contre vents et marées : « Nantes Atlantique » », *M@ppemonde*, n°74, 2004/2, <http://mappemonde.mgm.fr/num2/articles/art04205.html>. Consulté le 4 octobre 2006.
- RENARD Jean, « Nantes, métropole inachevée », *L'information géographique*, n°2, 2000, pp.117-133.
- REZENTHEL R., « La création des grands ports maritimes », *Revue Française de Droit Administratif*, 2008.
- ROUSSEAU Marie Paule, « La nouvelle architecture fiscale et les enjeux d'intégration et de développement de certains territoires », *L'œil*, 2007.
- ROUSSEAU Marie-Paule, « L'intercommunalité à l'épreuve de la réforme de la TP », *Pouvoirs locaux*, n°71, IV, décembre 2006, p. 59 à 61.

RUDAZ (G.), « Recompositions territoriales et gouvernance des régions de montagne », *Revue de géographie alpine*, 97-2, 2009.

RUMPALA Yves, « Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers », *Revue française de science politique*, Vol. 49, n° 4-5, 1999.

SAVARY Gilles, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux », *Politiques et Management Public*, vol 16, n°1, 1998.

THOMAS, Olivier, « Intercommunalité française et augmentation de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée », *Revue française d'administration publique*, n°127, 2008.

ZALIO Pierre-Paul, « L'acteur économique et le projet urbain. De l'histoire des représentations à l'horizon d'action des entrepreneurs. Le Havre et Marseille », *L'Année sociologique*, 2008/1, Vol. 58, p. 95-117.

Travaux universitaires

BONNAUD Laure, *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, thèse de sociologie, ENS Cachan, 2002.

DESAGE Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de science politique, Université de Lille 2, 2005.

GRALEPOIS Mathilde, *La gestion locale des risques urbains*, mémoire de master, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées- Université Paris-Est, 2004.

GRALEPOIS Mathilde,, *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises à travers le parcours des agents administratifs locaux*, thèse d'aménagement, Université Paris-Est, 2008.

GUERANGER David, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, thèse de science politique, IEP de Grenoble, 2003.

LAJARGE Romain, *Territorialités intentionnelles. Du projet à la création des Parcs Naturels Régionaux*, thèse de géographie, Université Joseph Fourier, 2000.

NOTARIANI Jean-Marc, *Intercommunalité et agglomérations : à travers l'exemple de l'agglomération d'Aix-Marseille*, 1998.

ROCHER Laurence, *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, Université de Tours, 2006.

TIANO Camille, *Les fauteurs d'imaginaire : construction d'un imaginaire et jeu d'acteurs dans les opérations de requalification urbaine : Euralille, Euroméditerranée et Neptune*, thèse d'aménagement, IFU, 2007

SOURCES

Sources écrites

Documents officiels

Lois, projets de lois

Projet de loi relatif aux communautés urbaines, présenté au nom de Georges POMPIDOU par Roger FREY, lors de la séance du 17 juin 1966 (seconde session ordinaire de 1965-1966), doc. A.N. annexe n° 1946, J.O.A.N. du 23 septembre 1966, p. 1312.

Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

Loi du 16 juillet 1971 de fusions et de regroupements de communes

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999

Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité

Circulaires

Circulaire du Ministre d'Etat Nicolas Sarkozy et du Ministre délégué aux collectivités territoriales Brice Hortefeux à l'ensemble des Préfets de France, métropole et DOM compris. Communiqué datant du 23 novembre 2005 relatif au renforcement de l'intercommunalité.

Circulaire du Ministre délégué aux collectivités territoriales Brice Hortefeux à l'ensemble des Préfets de France, métropole et DOM compris. Communiqué datant du 21 décembre 2006 relatif aux bilans et perspectives de l'intercommunalité.

Rapports officiels

COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC, Bilan du débat public de Fos 2XL, établi par le Président de la commission nationale du débat public, juillet 2004

CRC PACA, *Rapport d'Observations Définitives sur la gestion de la commune de Briançon, au cours des années 1992 à 2001*, 7 janvier 2003, non paginé.

CRC Pays de la Loire, *Rapport d'observations définitives concernant la gestion de Nantes Métropole*, 1^{er} juillet 2005.

CRC PACA, *Rapport d'observations définitives sur les opérations de transfert de la ville de Marseille à la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole*, CRCT PACA, 19 septembre 2005.

CRC PACA, *Rapport d'Observations Définitives sur la gestion de la ville de Briançon. Années 2000 à 2006*, 3 juillet 2007, 11 pages.

CRC PACA, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole*, novembre 2007

CRC PAYS DE LA LOIRE, *Observations définitives concernant la gestion de la communauté urbaine de Nantes Métropole. Années 2004 et suivantes*, Rapport d'observations définitives, juin 2009.

COUR DES COMPTES, Rapport Public Annuel 2001, Chapitre 4, Les stations de sports d'hiver en Provence-Alpes-Côte d'Azur, p. 819.

COUR DES COMPTES, Rapport public particulier au Président de la République, *Les communautés urbaines*, novembre 2001, Les éditions des journaux officiels, 267 p.

COUR DES COMPTES, Rapport public particulier au Président de la République, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 370 p.

DALLIER Philippe, Rapport d'information n° 48 (2006-2007) de M. Philippe DALLIER, sénateur, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 30 octobre 2006, Sénat.

INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE, *Étude d'incidence des cancers à proximité des usines d'incinération d'ordures ménagères*, Rapport d'étude, mars 2008.

PEBEREAU Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Rapports officiels, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, La Documentation Française, 2005.

PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir*, Présidence de la République, Paris, La Documentation Française, 2008.

PIRON Michel, *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?*, Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Paris, Assemblée nationale, 2006.

ROZET Pierre-Jean, *Communes, intercommunalités, quels devenir ?*, Rapport du Conseil Economique et Social, 2005.

ZIMERMANN, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1946 relatif aux «communautés urbaines», séance du 5 octobre 1966, doc. A.N. annexe n° 2054, J.O. débats du 21 mars 1967, (première session ordinaire 1966-1967), pp. 502-523.

Documentation publique, littérature grise

Lille

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE LILLE METROPOLE, *L'emploi et le chômage dans les quartiers prioritaires*.

AGENCE D'URBANISME DE LILLE, *Repères 2009. Les habitants de Lille métropole*. Cahier habitat/peuplement, 2009.

INSEE NORD-PAS-DE-CALAIS. Pages de Profils. Février 2007. N°21.

LMCU, *Nouveau mode de gouvernance. Mode d'emploi*, non daté, 13 pages.

Marseille

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Rapport Annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets*, 31 pages.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Rapport d'activités*, 39 pages.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE. *Rapport financier 07*.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU*. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2003.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU*. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2004.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU*. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2005.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU*. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2006.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU*. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2007.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, *Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU*. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2008.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, Finances et Programmation – Programmation et observatoire fiscal de LMCU. Extrait du registre aux délibérations du Conseil de la Communauté. 2009.

COMMUNAUTE URBAINE MARSEILLE PROVENCE METROPOLE, Compte administratif de l'année 2007. 2007.

ORFIS, Energies Locales et CMS Bureau Francis Lefebvre, *Audit financier et de gestion de la CUMPM*, 19 janvier 2008, 155 pages.

Nantes

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION NANTAISE, « La croissance de Nantes métropole et de son bassin de vie depuis 1999 ». Document de synthèse à partir des recensements INSEE, 2009.

COMMUNAUTE URBAINE DE NANTES, *Dynamique de l'occupation des sols. Les empreintes de l'environnement humain*. Cahiers indicateurs n°1, Loire Estuaire Cellule de mesures et de bilans, janvier 2002.

COMMUNAUTE URBAINE DE NANTES / AURAN, « La construction de logements neufs dans l'agglomération nantaise et l'aire urbaine 2001-2007 », 2008.

NANTES DEVELOPPEMENT, AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE NANTES METROPOLE, *Nantes Métropole : une ambition économique*, 2006

VILLE DE NANTES, « Les ateliers prospectifs », thématique Logement/habitat, document interne, novembre 2009.

Document de travail Plateforme Estuaire, Plan Loire Grandeur Nature (État, Etablissement Public Loire, Comité de bassin Loire Bretagne et Agence de l'eau Loire Bretagne), www.plan-loire.fr/upload/documentconcertation/fichiers/Developpement_specifique_estuaire_280906.pdf,

Synthèse générale. Modélisation prospective de la Loire estuarienne. Agence de l'eau Loire Bretagne, Association communautaire de l'estuaire de la Loire, Communauté européenne, État, Grand Port Maritime Nantes/St-Nazaire, VNF, novembre 2000.

Articles de presse cités

« Briançon, un condensé des dérives de la décentralisation des années 80 ? », *Libération*, 30/01/1999

« Briançon, ses télécabines, son trottoir chauffant, sa dette record », *L'Expansion*, 18/02/1999

« Elections internes à l'UMP : crise dans les Hautes-Alpes », *AFP*, 24 mai 2003.

« L'ex-président du conseil général des Hautes-Alpes critiqué pour sa gestion », *AFP*, 9/06/2004.

« Secret Capitals. They're not big, but they are clever », *Time Magazine*, 22/08/2004.

« Situation de l'immobilier dans l'agglomération nantaise, le club immobilier Nantes Atlantique dresse un constat alarmant », *Presse Océan*, 30/11/2004

« L'ex-patron des Hautes-Alpes poursuivi par son successeur », *Libération*, 21/03/2005

Pensées Urbaines. *Le Monde*, [en ligne]. 11 mai 2005. www.villes.blog.lemonde.fr.

« L'étrange apathie du tribunal de Gap », *Libération*, 22/10/2007

« Hautes-Alpes : l'affaire Bayrou dépaysée à Lyon », *Le Progrès*, 30/11/2007.

« Le comité Balladur partagé sur le statut de « ville métropole ». *Les Echos*. 29 décembre 2008.

« Gilles Catoire place l'année 2009 sous le signe de l'intercommunalité ». *Les Echos*. 26 janvier 2009.

« Lille Métropole peine à répondre à la demande de foncier ». *Les Echos*. 6 février 2009.

« Les élus misent sur la fin d'un impôt moribond pour relancer la réforme de la fiscalité locale ». *Les Echos*. 9 février 2009.

« Le projet d'incinérateur de Fos-sur-Mer refait surface », *Libération.fr*, 21/02/2009, (consulté le 21 mars 2011).

Sources

« Oxyrane Group délocalise Kipsta sur la métropole lilloise ». *Les Echos*. 23 février 2009.

« 1000 hectares pour renforcer l'attractivité et le développement économique de Lille Métropole ». *Les Echos*. 26 février 2009.

« Les pionniers de la VRC peinent à changer d'ère ». *Les Echos*. 19 mars 2009.

« La ville fait le pari high-tech pour résister à la crise ». *Le Monde*. 4 avril 2009.

« La métropole lilloise s'offre un nouveau pôle d'excellence ». *Les Echos*. 16 avril 2009.

« Hébergement d'urgence : Lille sollicitée plus souvent qu'à son tour », *La Voix du Nord*, 27/11/2010

« Evincé des sénatoriales, Charles Gautier se lâche », *Presse Océan*, 6/12/2010

« Budget : pas de hausse d'impôt ! pas de recours à l'emprunt ! », *Le Mag de Fos*, journal d'information municipale en ligne, consulté le 21 mars 2011.

Sites web consultés

Lettre du cadre territorial. www.lettreducadre.fr

LMCU. www.lmcu.fr

MPM. www.marseille-provence.com

DGI. www.impôts.gouv.fr

MINEFI. www.colloc.bercy.gouv.fr

INSEE. www.insee.fr

Sénat. www.senat.fr

Droit de l'urbanisme. [12 juin 2009]. www.droitdelurbanisme.fr

Sources orales

Entretiens sur les installations classées

A Marseille Provence Métropole

- 1) M. BERRON, direction générale de la prévention et de la protection, Ville de Marseille, 24 septembre 2009
- 2) M. BERIDOT, Directeur, Direction de l'Économie, de l'Aménagement du Territoire, Conseil Général des Bouches-du-Rhône, 25 septembre 2009
- 3) M. BLANCHIER, responsable des grands comptes, Direction développement économique et des affaires internationales, Marseille Provence Métropole, 10 février 2011
- 4) Mme BOULAY, élu écologiste, Marseille Provence Métropole, 28 janvier 2010
- 5) M. BUSSIERE, DREAL PACA, Service Prévention des Risques, Chef de l'unité Risques Chroniques et Sanitaires, 28 janvier 2010
- 6) M. CAMPIONI René, élu à la commune de Plan de Cuques et élu communautaire « Economie - emploi & Espace communautaire & Agglomération Eco responsable », 28 janvier 2010
- 7) M. CHARRIER, Maire de Port-St-Louis, Vice-Président délégué à l'aménagement du territoire du Syndicat d'agglomération Nouvelle d'Ouest Provence, 24 septembre 2009
- 8) Mme DEVEZE, Chef de Service, Service Aménagement et Développement Durable, GMP Marseille Fos, 25 septembre 2009 + 09 février 2011
- 9) Mme GARROUX, Direction Etudes et Aménagement, Ville de Marseille, 28 janvier 2010
- 10) M. GIRARD, docteur à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 15 juin 2009
- 11) M. GONELLA, professeur de mathématiques à l'université Marseille-Provence et sociétaire de l'association Fare-Sud, 24 juin 2009
- 12) Mme HERDANDEZ, chargée de mission ICPE, direction environnement, environnement, Ville de Marignane, 29 janvier 2010

- 13) M. MAGRO, élu MPM, Vice-président Délégué Aménagement de l'Espace Communautaire, adjoint au maire de Septème-les-Vallons, Conseiller régional Provence Alpes Côte d'Azur, 23 septembre 2009
- 14) Mme MICHELANGELI, Cabinet du président, Marseille Provence Métropole, 29 janvier 2010
- 15) M. RAYNAUD, ancien fonctionnaire du ministère de l'équipement, chargé de cours à l'université de Marseille, 25 juin 2009
- 16) M. SACHER, directeur et Mr POURTAİN, ingénieur chargé d'études, CYPRES (Centre d'information du public pour la prévention des risques majeurs et la protection de l'environnement), 23 septembre 2009
- 17) M. SALTEL-PONGY, Responsable Environnement et Communication, EVERE, Jeudi 10 fev 2011
- 18) M. STACHO, Directeur service urbanisme, Mairie de Fos sur mer, Jeudi 10 février 2011

A Nantes Métropole

- 19) M. ARCHAMBEAUD, Directeur de l'aménagement et du développement, Conseil Général de Loire-Atlantique, 12 avril 2011
- 20) M. BLANCHE, Direction de l'Assainissement, communauté urbaine de Nantes Métropole & M. COUTURIER, vice président à l'assainissement, Maire des Sorinières, 12 avril 2011
- 21) M. CHEVALIER, directeur du développement, Grand Port Maritime Nantes St-Nazaire, 16 octobre 2009
- 22) M. DANTEC, vice président environnement et développement durable Nantes Métropole, adjoint au maire de Nantes, 11 avril 2011
- 23) M. GARREAU, directeur de la mission risques et pollutions, Direction de l'environnement & Mme Lambert, chargée de mission, Direction des entreprises, communauté urbaine de Nantes Métropole, 24 février 2009.
- 24) M. JUDIC, Adjoint à l'Urbanisme et au développement du territoire, Mairie d'Indre, 13 avril 2011
- 25) Mme LAMBERT, chargée de mission, Direction des entreprises, Nantes Métropole, 12 octobre 2009
- 26) M. LEGUENNIC, chargé de mission sécurité civile, SIDPC, Préfecture de Loire-Atlantique, 12 avril 2011
- 27) Mme LUCAS, Chargée de mission développement économique, Pôle Sud-Ouest, communauté urbaine de Nantes Métropole, 11 avril 2011
- 28) M. MORENO & M. GUILLOTIN, directeurs d'études et de projets, Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise, 15 octobre 2009
- 29) M. PASQUEREAU, Commandant, SDIS Loire-Atlantique, 12 avril 2011
- 30) M. PERRONNEAU, chef de la cellule opérationnelle de prévention des risques & Mr CHAUVET, chargé de mission, Agence de développement, 21 décembre 2009
- 31) Mme PLESSIS, chargée de mission, Direction de la sécurité civile, Ville de Nantes, 12 avril 2011
- 32) M. RAYNAUDON, chargé de mission déchets, Conseil Général de Loire-Atlantique, 22 décembre 2010
- 33) M. QUERO, Conseiller technique chargé de l'environnement, Cabinet du président, communauté urbaine de Nantes Métropole, 11 avril 2011
- 34) M. RETIERE, Vice-président à l'aménagement du territoire et habitat, Maire de Rezé, 13 avril 2011

Entretiens tirés de la thèse de Mathilde Gralepois

- 35) M. BESSIN, Directeur de Mission Aménagement du Territoire et Prospectives, 10 octobre 2006
- 36) M. DEMAURE, professeur honoraire, ancien et premier élu à l'Environnement, 10 octobre 2006
- 37) M. TRET, directeur du service Urbanisme Foncier, Nantes Métropole, 15 février 2006

Entretiens sur le logement social

A Nantes Métropole, trois séjours (de mars 2009 à avril 2010)

- 1) BERNARD Guy, animateur de la Confédération nationale du logement 44
- 2) BERTY Anne, directrice du service habitat, NM
- 3) CHAHINE Annie, responsable du service logement, ville de Nantes
- 4) FRANCOIS Maurice, DGA, direction de la Proximité, NM
- 5) GALLIOT M., adjoint au maire divers gauche de La Chapelle sur Erdre (commune résidentielle de gauche au nord de l'agglomération), vice président à la CU de Nantes

- 6) GUIDET Thierry, journaliste, un des fondateurs et rédacteur de *Place publique*, bon connaisseur du territoire
- 7) JOZAN Sophie, leader de l'opposition municipale UMP, ville de Nantes
- 8) MARTINEAU David, adjoint au logement, ville de Nantes
- 9) MEUNIER Michèle, Vice président au conseil général de Loire Atlantique, adjointe au maire de Nantes chargée des politiques sociales et administratrice du CCAS
- 10) MORICEAU Sylvie, fonctionnaire communautaire chargée d'une opération intercommunale ANRU (Bellevue)
- 11) MOUSSET Franck, chef de service, direction de l'urbanisme, NM
- 12) RETIERES Gilles, maire de Rezé, troisième ville la plus importante de l'agglomération, vice-président chargé de l'habitat en CU.
- 13) RIMBERT Patrick, président de Nantes Habitat, 1er adjoint de la ville de Nantes chargé des grands projets et des politiques de la ville, VP à la CU, ancien député (rapporteur de la loi SRU)
- 14) SINA Franck, directeur de l'urbanisme, ville de St Herblain
- 15) STEFAN Luc, directeur du patrimoine, OPHLM « Nantes Habitat »
- 16) VIOLANT Thierry, directeur de l'AURAN
- 17) Une militante de l'association Droit au Logement de Nantes.

A Lille Métropole Communauté Urbaine (entre février et mars 2011)

- 18) BONTE Raphaël, chef de service parc privé et politiques de solidarité à la direction de l'habitat de LMCU
- 19) BRUNET Bernard, chargé de mission à la direction habitat de LMCU
- 20) CACHEUX Alain, adjoint au maire de Lille, député du nord (socialiste), président de LMH, vice-président chargé du logement à la CU.
- 21) CHAPRON Guillaume, chargé de mission « partenariat avec les bailleurs sociaux » à la direction de l'habitat de LMCU
- 22) DELEBARRE Patrick, maire UMP de la commune résidentielle périurbaine de Bondues (10 000 habitants).
- 23) DUBOIS Pierre, premier adjoint socialiste chargé de l'urbanisme et du logement à Roubaix, conseiller communautaire, président de l'un des groupes de la Conférence intercommunale de l'habitat
- 24) FERET Luc, chef de la délégation territoriale de Lille à la Direction départementale des Territoires et de la Mer.
- 25) HALYNCK Rose-Marie, adjointe chargée du logement à Quesnoy-sur-Deûle, commune périurbaine résidentielle de LMCU
- 26) LINKENHELD Audrey, adjointe au logement à la ville de Lille, ancienne directrice de cabinet de Martine Aubry, conseillère communautaire.
- 27) STANIEC-WAVRANT Marie-Christine, adjointe socialiste à la ville de Lille chargée de la solidarité et de la lutte contre les exclusions
- 28) TINANT Lorraine Tinant, NEGRETTI Alessandra, chargées de mission Conférence intercommunale de peuplement à la direction de l'habitat de LMCU
- 29) TOMCZAK Corinne, chef de service chargée du PLH à la direction de l'habitat de LMCU
- 30) VANBELLE Jean-Claude, maire divers droite de la commune de Leers, vice-président chargé de l'hébergement d'urgence à LMCU

Entretiens sur les équipements sportifs

Première campagne (janvier 2009)

- 1) CHARQUET Bernard et Aurélie POYAUX, Conseillers municipaux d'opposition, 29 janvier 2009
- 2) CHEVALIER Béatrice, DGS de la CCB, 29 janvier 2009
- 3) FARDELLA Alain, Maire de la commune de La Salle les Alpes, 30 janvier 2009
- 4) RAOUX Henri, Maire de la commune de Saint Chaffrey, 30 janvier 2009
- 5) RETIERE Franck-Eric, Militant PS, 31 janvier 2009

Deuxième campagne (été 2009)

- 6) BOUVIER Pierre, Maire, Monétier les Bains
- 7) HEDE Denis, Ancien conseiller municipal de Puy St André, Ancien Président du SIVU Prorel
- 8) SALLE Jean Yves, Directeur de Serre Chevalier Vallée, Société de gestion du domaine skiable

- 9) SIESTRUNCK René, Maire de la commune de Vals les Prés

Troisième campagne (printemps 2010)

- 10) de CAUMONT Robert, Président de l'ADECOHD (Comité de Bassin d'Emploi), ancien Maire de Briançon, ancien député de la 2^{ème} circonscription des Hautes Alpes
11) CAYOL Alain, DGS (par intérim, de janvier à mai 2010), CCB
12) CREISSELS Denis, PDG de TGM-Téléphérique des Glaciers de la Meije
13) CRET Xavier, Maire de Villard d'Arène et Conseiller Général du canton de La Grave
14) FARDELLA Alain, Président de la CCB, Maire de La Salle les Alpes et Conseiller Général du canton de Monétier-les-Bains
15) MORERE Michel, Directeur commercial de TGM-Téléphérique des Glaciers de la Meije
16) SALMON Jérôme, nouveau DGS de la CCB (à partir de mai 2010)
17) SEVREZ Jean-Pierre, Maire de La Grave

Quatrième campagne (juillet 2010)

- 18) HERMITTE Guy, Maire de Montgenèvre
19) LEROY Pierre, Maire de Puy St André

Entretiens sur les finances

A Marseille Provence Métropole

- 1) ANKRI Agnès, chef de projet sur l'extension du Stade Vélodrome, Direction de l'Urbanisme, Ville de Marseille, 25/05/2010
2) BERNARDI François-Noël, Conseiller municipal de Marseille, président de la commission d'appels d'offres, membre de la CFCU, Président du groupe socialiste, MPM, 3/06/2010
3) BERTRAND Jean-Pierre, Maire de Plan-de-Cuques, Vice-président de MPM, juin 2009
4) BERTRAND Jean-Pierre, Maire Plan de Cuques, VP de MPM (relations internationales), 29/06/2010
5) BRUNEL Jean, Conseiller municipal de Marignane, membre de la CFCU, 4/06/2010
6) CAMILLIERI Phillipe, 1er adjoint au maire de Gémenos, membre de la CFCU, 3/06/2010
7) CAUHAPPE Danielle, Directrice des Finances et MERTZ Jean-Marc, Inspecteur Général, MPM, 9/04/2010
8) Mme CONSTANTIN, chef du service économique, ville de Croix, juin 2009
9) COULOMB Vincent, Président de la CFCU, conseiller communautaire d'Allauch, 29/05/2010
10) FREYRIA Alain, Chef du service de l'aménagement et de l'économie agricole, DDT des Bouches-du-Rhône, 7/04/2010
11) M. GHACHEM, directeur des finances, Allauch, juin 2009
12) GILLES Michèle, adjointe aux finances de la ville de Cassis, 1/06/2010
13) GIORGI Jean-Pierre, Maire de Carnoux-en-Provence, VP de MPM en charge des finances, 8/04/2010
14) GIORGI Jean-Pierre, Maire de Carnoux-en-Provence, VP de MPM, rapporteur du budget, 28/06/2010
15) GRAUGNARD Gérard, 1^{er} adjoint au maire de Châteauneuf les Martigues, membre de la CFCU & BACCULA Delphine, directrice financière de Châteauneuf les Martigues, 31/05/2010
16) LEOTARD Eric, 1^{er} adjoint au maire de Châteauneuf-les-Martigues, 31/05/2010
17) MAGRO Pierre, 1^{er} adjoint aux finances à Septème les Vallons, VP en charge de l'aménagement de l'espace communautaire, MPM & VOLPINI Pierre, directeur de Cabinet des élus communistes, 8/04/2010 & 27/05/2010.
18) MARGUIER Bruno, directeur des finances et des moyens généraux, La Ciotat, 1/06/2010
19) MARCIE Stéphane, Directeur des Equipements d'intérêt communautaire, MPM, 27/05/2010
20) MILLON Danièle, maire de La Ciotat, VP déléguée à la voirie, MPM, 25/05/2010.
21) PENE Pierre, Maire de Carry-le-Rouet, Ancien VP de MPM en charge des finances MPM, 9/04/2010
22) RAUSCHER Domenin, Directeur adjoint de l'Urbanisme, Ville de Marseille, 8/04/2010.
23) ROSSO Georges, maire du Rove, membre de la CFCU, 2/06/2010
24) SAICHI Alain, Directeur adjoint des Sports, DGST de la ville de Marseille, 26/05/2010.

A Nantes Métropole

- 25) COUTURIER Christian, maire des Sorinières, 26/05/2010
- 26) DEMANGEAU Valérie, maire du Pellerin, 25/05/2010
- 27) DURAND Camille, ancien maire de Saint-Jean-de-Boiseau, ancien premier vice président en charge des finances, 16/06/2010
- 28) FLEHO Mickaël, directeur du pôle de l'Aubinière, NM, 16/06/2010
- 29) FOUGERAT Jean-Pierre, premier vice président en charge des finances, accompagné d'un technicien, 27/05/2010
- 30) FRANCOIS Maurice, DGA aux pôles de proximité, Nantes Métropole, 28/05/2010
- 31) GAUTIER Charles, sénateur maire de Saint-Herblain, 29/05/2010
- 32) GUILLOTIN Philippe, chargé d'études, économiste de l'AURAN, 28/05/2010
- 33) LANDEL Olivier, délégué général de l'ACUF, ancien responsable au transfert des charges de la CU, 04/06/2010
- 34) LE DRENN Jean-Luc, Maire de Indre, 27/05/2010.
- 35) LEGENDRE Jean-Pierre, maire de Brains, 16/06/2010
- 36) LEMAISTRE Jacques, directeur du pôle Erdre Fleuriaye, Nantes Métropole, 17/06/20120
- 37) LE SAOUT Rémy, spécialiste de l'intercommunalité, 24/05/2010
- 38) MARIOT Patrick, DGA Finances, Orvault, 14/06/2010
- 39) OLLIVIER Gilles, directeur de cabinet du maire de Indre, 27/05/2010
- 40) PRAS Pascal, maire de Saint-Jean de Boiseau, 26/05/2010
- 41) ROTUREAU Alexandre, DGS la chapelle sur Erdre, 28/05/2010

A Lille Métropole Communauté Urbaine

- 42) AMIELH Philippe, Maire de Salomé, 12/06/2010
- 43) BAERT Dominique, Député-maire de Wattrelos, Premier Vice-président chargé du Budget à la Commission des Finances et ressources, 15/06/2010
- 44) BAILLOT Frédéric, Maire de Templemars, membre de la CFR, 2/06/2010
- 45) BERNARD Alain, Maire de Bouvines, VP Evaluation des politiques publiques, membre de la Commission Finances et Ressources, 31/05/2010
- 46) BLANQUART Sophie, chef du service programmation et observatoire fiscal, LMCU, juin 2009
- 47) BOIZARD Daniela, DGA aux finances, ville de Lille, 3/06/2010
- 48) DEBREU Bernard, Maire de Seclin, Membre des commissions Finances et ressources, 14/06/2010
- 49) FRANCOIS Blandine, Directrice Budget et gestion au sein du pôle finances et gestion, LMCU, 16/06/2010
- 50) FREMEAUX Jean-Louis, adjoint au maire de Lille, VP, membre de la Commission Finances et Ressources, 31/05/2010
- 51) JASPARD Annick, DGA des services en charge du pôle finances et gestion, LMCU, 16/06/2010
- 52) LEGRAND Georges, Mairie de Sainghin en Weppes, membre de la CFR, 3/06/2010
- 53) LEJEUNE Françoise, Directrice Compatibilité et Financements du pôle finances et gestion, LMCU, 1/06/2010
- 54) PICHOFF Alexandra, chef du service économique, Seclin, juin 2009
- 55) RABARY Alain, Maire de Ronchin, Membre de la commission des finances, 3/06/2010
- 56) TARDY Renaud, Adjoint au maire de Roubaix, membre des commissions Gouvernance, International et Euro région et Vivre ensemble, 2/06/2010
- 57) WILLOCQ Roger, Maire d'Anstaing, membre de la commission Espace Public, 31/05/2010

TABLES ET INDEX

Sigles et acronymes

AC : Attribution de compensation	ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
ACRN : Association communautaire de la région nantaise	IVS : Institut de Veille Sanitaire
ADECOHD : Association pour le Développement Economique de la Haute Durance	LMCU : Lille Métropole Communauté Urbaine
ANAH : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat.	MODEM : Mouvement Démocratique
ANRU : Agence Nationale de la Rénovation Urbaine	MPM : Marseille Provence Métropole
AURAN : Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise	NM : Nantes Métropole
BEA : Bail Emphytéotique Administratif	OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
BMP : Bataillon des Marins Pompiers	OREAM : Organismes régionaux d'étude et d'aménagement
CCB : Communauté de Communes du Briançonnais	ORSUCOMN : Organisation pour la résorption des courées dans la Métropole du Nord
CDA : Compagnie des Alpes	PAE : Programme d'Aménagement d'Ensemble
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations	PCF : Parti Communiste Français
CETE : Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement	PDEDMA : Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
CFCU : Commission des Finances de la Communauté Urbaine	PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration
CFR : Commission des Finances et Ressources	PLUS : Prêt Locatif à Usage Social
CLIS : Commission locale d'information et de surveillance	PLH : Programme Local de l'Habitat
CNDP : Commission Nationale Du Débat Public	PLU : Plan Local d'Urbanisme
DALO : Droit au logement opposable	PLS : Prêt Locatif Social
DDCS : Directions départementales de la cohésion sociale	PPI : Programmation pluriannuelle des investissements
DREAL : Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement	PRI : Périmètre de Restauration Immobilière
DSP : Délégation de Service Public	PRU : Plan de rénovation urbaine
DDTM : Directions départementales des territoires et de la mer	SANOP : Syndicat d'agglomération Nouvelle de l'Ouest Provence
EHPAD : Etablissements pour l'Hébergement des Personnes Agées Dépendantes	SCSD : Serre-Chevalier Ski Développement
FC : Fonds de concours	SDASI : Schéma Directeur de répartition des activités et des Sites Industriels
GDE : Guy Dauphin Environnement	SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
GPM : Grand Port Maritime	SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
	SEM : Société d'Economie Mixte
	SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière

SIGED : Syndicat Intercommunal de Gestion et Développement

SIMAN : Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise

SITPAN : Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération nantaise

SIVOM : Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiplie

SIVRAN : Syndicat intercommunal de la voirie rapide de l'agglomération nantaise

SIVU : Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique

TGM : Téléphérique des Glaciers de la Meije

UMP : Union pour un Mouvement Populaire

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

Table des illustrations

- CARTE 1 : LES 24 COMMUNES DE NANTES METROPOLE (2001) 9
CARTE 2 : ICPE A RISQUE EN LOIRE ATLANTIQUE 11
CARTE 3 : INSTALLATIONS SEVESO EN PACA 15
CARTE 4 : LES 18 COMMUNES DE MPM (2001) 17
CARTE 5 : PANORAMA DES EPCI AUTOUR DE MPM 20
CARTE 6 : CARTE DES INDUSTRIES LEGERES DU SDASI 46
CARTE 7 : CARTE DES INDUSTRIES LOURDES DU SDASI 46
CARTE 8 : COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BRIANÇONNAIS 114
CARTE 9 : LES 7 POLES DE NANTES METROPOLE 169
CARTE 10 : LES 8 TERRITOIRES DE LMCU 172
- ENCADRE 1 : SYNTHÈSE DU MONTAGE CONTRACTUEL DE L'INCINÉRATEUR DE FOS S/MER 52
ENCADRE 2 : CHRONOLOGIE SELECTIVE DES PRINCIPALES LOIS AFFECTANT LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT, DEPUIS LA DECENTRALISATION 60
ENCADRE 3 : EXTRAIT DU POWERPOINT DE PRESENTATION DE LA NOUVELLE PROCEDURE ZAC HABITAT (1) 94
ENCADRE 4 : EXTRAIT DU POWERPOINT DE PRESENTATION DE LA NOUVELLE PROCEDURE ZAC HABITAT (2) 95
ENCADRE 5 : LA COMPLEXITE ET LE SURCOUT (COUR DES COMPTES, 2001, P. 819) 123
ENCADRE 6 : L'ADECOHD 124
ENCADRE 7 : LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LA RESIDENCE DES SAISONNIERS 124
ENCADRE 8 : LES PRINCIPES DE FINANCEMENT DE LA RESIDENCE DE SAISONNIERS 125
ENCADRE 9 : LA CLE DE REPARTITION AU SEIN DU SIVU CHARGE DU PROREL 128
ENCADRE 10 : QUELQUES ILLUSTRATIONS DES PROBLEMES FINANCIERS DE BRIANÇON 138
ENCADRE 11 : LE RAPPORT DE LA CRC (2007) SUR BRIANÇON 139
ENCADRE 12 : LES CONCLUSIONS DE L'AUDIT RELATIVES AUX CHARGES TRANSFEREES 147
ENCADRE 13 : UN MAIRE FACE AUX CONTRAINTES DE LA NEGOCIATION SUR LA VOIRIE 176
ENCADRE 14 : QUELQUES PROFILS DU TYPE « PROFANES COMMUNALISTES » 208
ENCADRE 15 : QUELQUES PROFILS DU TYPE "ORTHODOXES INVESTIS" 212
ENCADRE 16 : TROIS PROFILS DU TYPE « MILITANTS AGNOSTIQUES » 215
- PHOTO 1 : LE VILLAGE DE PORT LAVIGNE A BOUGUENNAIS ET LA CONFRONTATION DES LOGIQUES DE DEVELOPPEMENT (PHOTO MATHILDE GRALEPOIS) 28
PHOTO 2 : L'ENCEINTE FERMEE DU CENTRE DE TRAITEMENT DES DECHETS METALLIQUES A NANTES (PHOTO MATHILDE GRALEPOIS) 31
PHOTO 3 : LE CENTRE DE TRAITEMENT MULTIFILIERE, UNE INNOVATION VALORISEE PAR LE GROUPE URBASER 40
PHOTO 4 : SCHEMA DU PROJET « ESPACE 3000 » A MONTGENEVRE 134
- TABLEAU 1 : EVOLUTION DES BASES FISCALES DANS LA CCB (2000-2009) 116
TABLEAU 2 : EVOLUTION DES RECETTES FISCALES DE LA CCB (2000-2009) 116
TABLEAU 3 : JALONS ELECTORAUX AU SEIN DE LA CCB 117
TABLEAU 4 : COMPETENCES DE LA CCB 120
TABLEAU 5 : RESULTATS D'EXPLOITATION DE SERRE-CHEVALIER (2004-2010) 130
TABLEAU 6 : COMPOSITION DE L'EXECUTIF DE LA CCB SUITE AUX RENOUVELLEMENT DE 2009 140
TABLEAU 7 : TABLEAU SYNTHETIQUE COMPARE NM, MPM, LMCU 144
TABLEAU 8 : LA RICHESSE ECONOMIQUE DANS LES TROIS CU 145
TABLEAU 9 : EVOLUTION DES CRITERES DE DSC DE NM (2000-2003) 156
TABLEAU 10 : PART DE LA DOTATION PETITES COMMUNES PAUVRES DANS LA DSC 2003 156
TABLEAU 11 : EVOLUTION DES REVERSEMENTS DE FISCALITE A NANTES METROPOLE (2004-2007) 157

Table des matières

Sommaire	2
Introduction	3
Première partie. Les activités nuisantes dans les communautés urbaines de Nantes et de Marseille	5
<i>En guise de préambule : qu'est-ce qu'une activité nuisante ?</i>	5
<i>Chapitre 1. L'intercommunalité et les risques industriels dans deux configurations différentes</i>	6
A Nantes Métropole : la compétence avant l'intercommunalité	6
La peur chronique de la ville centre	6
La récente stabilisation de l'intercommunalité nantaise	8
Une gestion des risques précoce	10
Les contradictions politiques de l'agglomération qui voulait se faire métropole	12
A Marseille Provence Métropole, l'intercommunalité sans la compétence	14
Une gestion des risques supra-communale mais pas intercommunale	14
L'intercommunalité à reculons ou « l'exception marseillaise »	17
Un territoire « par défaut » qui fragilise les politiques intercommunales d'aménagement	18
Un exemple archétypique de municipalisme	20
<i>Chapitre 2. Une ICPE dans un EPCI. Deux études de cas.</i>	24
L'usine de recyclage des déchets métalliques de l'agglomération nantaise	24
La genèse du projet	25
Un drôle de « consensus communautaire »	27
Des riverains moins « consensuels »	31
Le centre de traitement multifilière de MPM à Fos-sur-Mer	33
De la controverse géographique à la controverse technique	34
Un vieux serpent de mer « politique »	34
Des controverses techniques	36
Les nombreux protagonistes de la controverse	37
Le rôle des gestionnaires dans l'installation de l'incinérateur	38
Les services déconcentrés de l'État en droite ligne des décisions du maire Gaudin	40
Les acteurs politiques locaux, un front de l'opposition à l'incinérateur	41
<i>Chapitre 3. Les nuisances neutralisées. Deux formes de la neutralisation politique dans l'EPCI</i>	44
La neutralisation <i>ex post</i> à NM	44
La régulation politique par la formulation technique des enjeux : le rôle du schéma directeur des activités et des sites industriels (SDASI)	44
La confrontation au cas de la localisation de l'usine de traitement des déchets métalliques	47
La neutralisation <i>ex ante</i> à MPM	48
L'absence de régulation politique : réguler par le contentieux	48
Un montage contractuel complaisant pour le centre multifilière	51
L'enjeu politique de la qualification domaniale	52
Le choix de la localisation : une volonté d'exporter les nuisances	55
Deuxième partie. Les politiques du logement. Qu'a signifié « prendre la compétence habitat » pour les CU de Lille et de Nantes ? (1992-2010)	58
<i>Chapitre 1. Une prise de compétence contrariée : temporalités et cadrages</i>	67
La compétence habitat sacrifiée sur l'autel des compromis intercommunaux (1992-2001)	67
Assurer le consensus communautaire en rassurant les maires	67
Quelques interventions communautaires, « dans les interstices »	69
Comment fut partiellement levée l'hypothèque pesant sur la prise de compétence (2002-2004)	71

Vive la crise ?	71
Une pression croissante de l'Etat, des élus des grandes communes et d'acteurs extérieurs	73
Des gages donnés aux communes quant au maintien de leur rôle	75
Un cadrage des problèmes et des priorités qui diffère quelque peu à Nantes et à Lille	77
A Nantes : lutter contre l'installation des « familles » en dehors de la CU	77
A Lille : la question des déséquilibres communaux et du renouvellement urbain	78
Des premiers PLH communautaires ambitieux mais qui peinent à atteindre leurs objectifs (2004-2007)	80
Plus, mieux...	80
... mais en « souplesse »	81
Un bilan nécessairement mitigé ?	83
<i>Chapitre 2. Ressorts et portée du renforcement de l'intervention communautaire (2008-2010)</i>	87
Re-mobilisations intercommunales pour le logement	87
Des objectifs pas si éloignés de ceux de la période précédente	88
Une montée en puissance des ressources et de l'expertise des CU...	89
...qui ne s'est pas accompagnée d'un repli des autres acteurs	90
Le resserrement de l'emprise communautaire sur la programmation	91
Un arrimage croissant des politiques de l'habitat aux outils de l'urbanisme	91
La reprise en main des ZAC habitat	93
Une position des CU de plus en plus incontournable, faute d'être centrale	96
La légitimation sous contraintes du logement social dans les communes périurbaines	98
Ne pas être parmi les « mauvais élèves »	98
Convaincre les maires des communes peu pourvues : « autochtonisation » et banalisation du logement social	99
Les politiques de peuplement en point de mire	103
Populations « indésirables »	106
Des déséquilibres persistants	109
Une spécialisation sociale des territoires difficile à infléchir	109
Une solidarité sans rattrapage	111
<i>Conclusion</i>	112
Troisième partie. Les équipements touristiques du briançonnais	114
<i>Chapitre 1. Le briançonnais ou le tourisme sans l'intercommunalité</i>	115
La centralité touristique du briançonnais	115
Le tourisme à Briançon : une évidence non structurée	115
Une histoire politique indexée aux enjeux touristiques	116
Une compétence sans ressources juridiques ?	118
Les flous d'une « compétence » touristique	118
Des palliatifs peu opératoires	119
La contrainte « d'incompétence touristique » de la CCB	119
La construction d'une intercommunalité inoffensive	119
Des logiques supplétives : le tourisme par « événements »	121
L'exercice intercommunal malgré tout : le logement des saisonniers du tourisme	123
<i>Chapitre 2. L'intercommunalité affaiblie par le tourisme</i>	126
Le Prorel, l'intégration par le concessionnaire	126
La genèse du Prorel et la logique de « coup parti »	126
La renégociation à trois du « coup parti » : le SIVU du Prorel	127
« Serre Chevalier Vallée » : la prise de contrôle par le concessionnaire ?	129
La Grave : trop dangereux pour être intercommunal	131
Montgenèvre : trop rentable pour être intercommunal	133
Le poids des héritages politiques	134
Alain Bayrou : parcours d'un contestataire du Prorel	135
L'endettement briançonnais et la méfiance à la CCB	137
En guise d'épilogue : une bifurcation en 2009 ?	140
<i>Eléments de prospective : de la ressource touristique à la ressource territoriale intercommunale</i>	141

Quatrième partie. Les enjeux financiers dans trois communautés urbaines	144
<i>Chapitre 1. Retour sur l'application des dispositions financières de la loi Chevènement.</i>	145
Marseille Provence Métropole	146
L'attribution de compensation et les transferts de charge	146
La dotation de solidarité communautaire	149
Les conséquences des garanties et de la pétrification : le cas de Gémenos	151
Nantes Métropole	153
L'attribution de compensation et les transferts de charge	153
La Dotation de Solidarité Communautaire	155
Lille Métropole Communauté Urbaine	158
L'attribution de compensation	158
La dotation de solidarité communautaire	158
Conclusion partielle	161
<i>Chapitre 2. La rationalisation par les procédures</i>	162
Du municipalisme financier...	162
Les Fonds de Concours	162
La contribution des financements départementaux et régionaux	165
... à la rationalisation des financements	166
La Programmation Pluriannuelle des Investissements	167
La territorialisation des politiques communautaires	169
Les conséquences sur les politiques en matière de voirie	173
Conclusion partielle	179
<i>Chapitre 3. L'examen des « consensus intercommunaux » : lieux communs et angles morts</i>	180
Mythes et limites de la collégialité dans les commissions finances	180
La collégialité formelle dans les institutions intercommunales	180
Première illusion : une influence sur le processus décisionnel	181
Deuxième illusion : collégialité et égalité	183
Les limites concrètes aux stratégies municipalistes	186
La démonétarisation des avantages communaux	186
Les difficultés politiques de la comparaison	188
Une mémoire des accords qui s'efface	191
Le « consensus » par manque de confiance : le procès en technocratie de l'intercommunalité	192
Sa version politique	193
Sa version technique	196
Conclusion partielle	198
<i>Chapitre 4. Des socialisations différenciées au « consensus intercommunaux »</i>	199
De la collégialité à « l'amicale des maires »	199
Les sujets à éviter	199
Les façons de se comporter	201
De la cordialité à l'amitié ?	203
La différenciation des profils et des parcours politiques	206
Les « vigiles communalistes »	206
Les « orthodoxes investis »	208
Les « militants agnostiques »	213
Conclusion partielle	215
<i>Conclusion de la partie</i>	216
Conclusion générale	219
Bibliographie générale	223
<i>Ouvrages, chapitres d'ouvrages</i>	223
<i>Articles de revues scientifiques</i>	225
<i>Travaux universitaires</i>	227
Sources	228

<i>Sources écrites</i>	228
Documents officiels	228
Documentation publique, littérature grise	229
Articles de presse cités	230
Sites web consultés	231
<i>Sources orales</i>	231
Entretiens sur les installations classées	231
Entretiens sur le logement social	232
Entretiens sur les équipements sportifs	233
Entretiens sur les finances	234
Tables et index	236
<i>Sigles et acronymes</i>	236
<i>Table des illustrations</i>	238
<i>Table des matières</i>	239