

Consultation internationale de recherche

janvier 2009

PUCA

► Gouvernement des villes et fabrique du bien commun

L'intercommunalité en débat

# L'intercommunalité à l'épreuve des faits

premier bilan

# **PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE**

**Consultation internationale de recherche**

## **L'INTERCOMMUNALITÉ À L'ÉPREUVE DES FAITS**

**PREMIER BILAN**

Janvier 2009

programme finalisé « Gouvernement des villes  
et fabrique du bien commun »

**Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable  
et de l'Aménagement du Territoire**

**Ministère du Logement**

**Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature**

**PUCA - Plan Urbanisme Construction Architecture**

Grande Arche de la Défense - 92055 La Défense cedex

*[www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca)*

*Responsables du programme «Gouvernement des villes et fabrique du bien commun» :*

**Patrice Aubertel**

*[Patrice.Aubertel@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Patrice.Aubertel@developpement-durable.gouv.fr)*

**François Ménard**

*[Francois.Menard@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Francois.Menard@developpement-durable.gouv.fr)*

**Nicole Rousier**

*[Nicole.Rousier@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Nicole.Rousier@developpement-durable.gouv.fr)*

*Coordination :*

**Martine Vernier**

*[Martine.Vernier@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Martine.Vernier@developpement-durable.gouv.fr)*

**Réalisation : MEEDDAT/SG/SPSSI/ATL2/Coralie Cordonnier - Avril 2009**

## Pourquoi cette consultation de recherche ?

Confrontée à la nécessité de disposer d'instruments de gouvernement local à la mesure des territoires urbains, la France a fait le choix de privilégier la coopération intercommunale. Une politique fondée sur le volontariat communal, donc, plutôt que sur des mesures autoritaires de fusion comme cela a été la voie choisie dans nombre de pays européens.

La dynamique de coopération a reçu une impulsion forte à la suite de la promulgation des lois Chevènement, Voynet et Solidarité et Renouveau urbain. Dans le même temps les chercheurs ont multiplié leurs analyses de ce phénomène, le mettant en perspective avec le renouvellement des formes de gouvernement local à un moment où la décentralisation acquérait son régime de croisière.

Cette consultation s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2007-2012 du PUCA et plus particulièrement dans son programme « Gouvernement des villes et fabrique du bien commun ». Elle a été précédée d'un séminaire organisé conjointement par l'Université Louis Lumière Lyon 2 et le PUCA. Le pilotage scientifique de ce séminaire a été assuré par Paul BOINO, professeur à l'Université Lyon 2, Xavier DESJARDINS, chercheur au CSTB, et Philippe ESTEBE, directeur d'études à ACADIE. Présenter un panorama des recherches menées dans le champ de l'analyse de l'intercommunalité a constitué un véritable défi. Les rencontres de ce séminaire ont permis de présenter l'état des réflexions engagées dans les différentes disciplines scientifiques mobilisées par l'étude de la coopération intercommunale. Historiens, sociologues, géographes, politistes, économistes, juristes... ont développé les thèmes abordés par leurs pairs et les questions qui structurent leurs investigations.. Sous le titre « L'intercommunalité en débat » les communications de ce séminaire, rassemblées, sont publiées à la Documentation française.

A l'examen il apparaît que certains angles d'approche n'ont pas été adoptés et que certains domaines n'ont pas été explorés. C'est ainsi que, paradoxalement, nous disposons de relativement peu d'éléments de connaissance sur ce que font effectivement les intercommunalités. Au-delà des intitulés de compétence, au-delà des présentations des politiques menées, qu'en est-il effectivement des actions engagées par les intercommunalités ? Mènent-elles des politiques substantiellement différentes de celles des communes membres ? Quels sont les montants financiers qu'elles mobilisent ? Ont-elles une appréciation différente du contenu des politiques à mener et des moyens à mobiliser ? Qu'en est-il de l'effectivité des politiques menées ? C'est cette investigation, à l'épreuve des faits, qui a été retenue pour poursuivre la démarche engagée. Et notamment pour finaliser la consultation de recherche. C'est ce qui a également retenu l'attention des associations d'élus de structures de coopération intercommunale, qu'il s'agisse de l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) ou de l'Association des Communautés de France (AdCF). Membres du jury de sélection des projets présentés dans le cadre de la consultation, des représentants de ces associations seront également parties prenantes du suivi de la réalisation des recherches.

La consultation a suscité vingt-trois projets présentés par des équipes de recherche, relevant pour quinze d'entre elles d'Universités ou de grands organismes publics de recherche (dont une équipe suisse), et pour huit, de bureaux d'études, d'agences d'urbanisme ou de CAUE,. Dans le large champ de compétences assurées par les structures intercommunales, la consultation avait souhaité que les investigations privilégient les domaines des politiques de développement économique, d'aménagement, de développement durable, d'habitat.

Cette dernière compétence a suscité l'intérêt de nombreuses équipes ; en revanche les autres ont été un peu délaissées. Cette dichotomie de traitement est peut-être le reflet de l'état actuel des forces de recherche. On peut regretter le faible nombre de projets envisageant de traiter des politiques territoriales en matière de soutien à l'activité économique ou de prise en compte des questions environnementales. En effet, les attentes des acteurs sont nombreuses dans ce champ. Les consultations du PUCA en sont un des témoignages.



# **TEXTE DE LA CONSULTATION**



# Contexte et motifs de la consultation <sup>1</sup>

## Actualité de la question

Avec plus de 90% des communes appartenant à des groupements intercommunaux à fiscalité propre, la question de l'intercommunalité occupe désormais une place centrale dans le débat relatif au développement économique local, à l'aménagement durable du territoire, et au maintien de la cohésion sociale. Spécificité française, en raison du maintien d'un nombre élevé de communes, l'intercommunalité s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui enjoint les territoires locaux à devenir à la fois plus compétitifs et plus solidaires, plus dynamiques et plus respectueux de l'environnement, plus attractifs et moins dépensiers, dans un contexte marqué par la globalisation de l'économie, la métropolisation des grands centres urbains et la maîtrise des dépenses publiques.

En France, c'est dans la conjonction de la crise des finances locales, de la mise en place de l'acte II de la décentralisation, de la poursuite de la construction européenne, et, du côté de l'Etat, de la révision générale des politiques publiques, que s'inscrivent nombre de réflexions sur le sujet.

Dans ce contexte, l'enjeu d'un programme de recherche consiste à produire des éclairages nouveaux dans des champs clairement identifiés et suffisamment larges pour que cette production intéresse une vaste palette d'acteurs. Pour cela, il convient de partir des travaux existants, tout en soulignant qu'ils sont trop nombreux pour en présenter ici tous les enseignements.

Le PUCA y a sa part – c'est ceux ci, essentiellement, que nous évoquerons – mais d'autres rapports, circonstanciels ou s'inscrivant dans des réflexions de plus longue durée, méritent d'être signalés dans la mesure où ils ont nourri les débats qui sont à l'origine de la présente consultation.

Parmi ces documents, dont tous n'ont pas la même vocation ni le même statut, il convient de citer plus particulièrement :

- les travaux menés par l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), particulièrement l'étude sur les compétences des Communautés Urbaines (ACUF et INET-CNFPT, novembre 2005), qui fait un état des lieux de la diversité des compétences des Communautés Urbaines et des moyens pour les mettre en œuvre.
- les travaux de l'Association des Communautés de France (AdCF) et notamment ceux de son observatoire, telle la note sur Compétences statutaires et actions intercommunales (janvier 2007).
- les réflexions menées par l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF).
- les travaux du Conseil économique et social et notamment le rapport Valletoux de 2006, relatif aux finances et à la fiscalité locales.
- le rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales (novembre 2007) qui souligne la nécessité de préciser les compétences à mettre en œuvre, d'alléger les contraintes normatives, de clarifier les relations financières.
- les rapports thématiques de la Cour des Comptes, notamment sur les aides des

<sup>1</sup> Le texte de la consultation est le résultat d'une élaboration collective qui a associé Nicole ROUSIER, François MENARD, Patrice AUBERTEL du Secrétariat permanent du PUCA

La rédaction du texte a également associé Paul BOINO, Professeur à l'Université Lyon 2, qui contribuera au suivi scientifique de la consultation.

collectivités territoriales au développement (novembre 2007) et sur l'intercommunalité en France (novembre 2005).

- les travaux de l'Institut de la décentralisation.

D'autres textes peuvent également être mentionnés, moins pour leurs dimensions réflexives que pour les orientations qu'ils contiennent :

- la résolution commune AdCF-ACUF de janvier 2008, sur le statut, la place et le rôle de l'intercommunalité.
- le manifeste « pour une ville durable et solidaire » de l'Association des Maires de Grandes Villes de France de janvier 2008.

## Les travaux conduits par le PUCA

Parmi les travaux initiés par le PUCA ou engagés avec son soutien sur les enjeux des dynamiques intercommunales, certains permettent de disposer d'un état général des connaissances produites par la recherche sur le sujet et d'identifier les axes qui ont plus particulièrement mobilisé les chercheurs ces dernières années.

### On peut citer :

- un rapport intitulé « Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs » (X. Desjardins, juin 2006) a réalisé un état des lieux des recherches menées depuis la promulgation des lois Chevènement, Voynet et Gayssot sur les coopérations intercommunales.
- un cycle de séminaires intitulé « L'intercommunalité en débat » organisé en 2006-2007 en partenariat avec l'université Lyon 2 (P. Boino, Ph. Estèbe, X. Desjardins) a permis de mettre en débat les recherches effectuées par des équipes de différentes disciplines, de souligner les points d'accord ainsi que les questions qui restent en suspens. Les synthèses de ces rencontres sont consultables sur le site Internet du PUCA.
- une opération dite « Plate-forme internationale d'échanges sur les agglomérations urbaines » associe chercheurs et praticiens de pays francophones pour réaliser des analy-

ses comparatives sur différentes politiques menées par les pouvoirs publics locaux dans des contextes sociaux, économiques et institutionnels différents.

- un rapport du Groupe de Recherches sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH, mars 2006) analyse, sous le titre « Intercommunalité et politique de l'habitat », la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat en termes juridiques et institutionnels.
- par ailleurs le rapport « L'histoire des villes nouvelles et l'histoire de la France urbaine : quelles spécificités ? Quels enjeux historiographiques ? » (L.Vadelorge, 2004) pour le programme Histoire et Evaluation des Villes Nouvelles est riche, lui-aussi, d'enseignements.
- un séminaire intitulé « Construction du « bien commun » à l'échelle métropolitaine : dépasser l'insoutenabilité du découpage municipal » organisé à l'initiative de l'ENS-ULM (C. Ghorra-Gobin) a produit une analyse comparative entre les États-Unis et la France sur la question du morcellement communal et de ses effets.
- le numéro 99 des Annales de la Recherche Urbaine : « Intercommunalité et intérêt général », en décembre 2005 a approfondi la question de la formation de l'intérêt général communautaire par rapport aux intérêts communaux.

D'autres opérations organisées ou soutenues par le PUCA ont également abordé cette problématique de l'intercommunalité sous un angle incident :

- un séminaire portant sur « L'attractivité métropolitaine » (P. Ingallina, 2007) a traité des stratégies mises en place par les gouvernements urbains pour valoriser les territoires dont ils ont la charge.
- le programme de recherche partenariale POPSU (Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines) s'attache quant à lui à analyser les modalités actuelles de production de la ville.

## Le contexte scientifique

Aujourd'hui, de nouvelles recherches s'engagent à l'occasion de programmes initiés par des organismes publics. Certains pro-

grammes proposent un objet plus large que la question intercommunale, d'autres privilégient un angle d'attaque spécifique à leurs domaines de compétence.

### **On peut citer :**

- l'appel à projets de l'ANR lancé en 2008 et intitulé « Gouverner et administrer ».
- l'étude commandée par la DIV dont rendent compte les actes de la journée du 21 mars 2007 « Politique de la ville et intercommunalité : état des lieux » (V. Chomentowski, Conjuguer). La DIV poursuit ses réflexions sur les modalités d'exercice de la politique de la ville par les EPCI.

Ces différentes initiatives, engagées au PUCA ou dans d'autres cadres, témoignent de la diversité des recherches menées ces dernières années sur l'intercommunalité, que cela soit en droit, en sociologie, en sciences politiques, en géographie ou encore en urbanisme. Cette diversité disciplinaire ainsi que la multiplicité des sujets et des terrains étudiés permettent de mieux comprendre les formes de gouvernance, les logiques d'action et les systèmes d'acteurs qui constituent la réalité des dynamiques intercommunales. Elles n'épuisent toutefois pas le sujet.

En réponse à un morcellement communal que la France n'a pas réussi à résorber, ces dispositifs de coopération volontaire entre communes se sont très fortement développés ces dernières années. Hors Ile-de-France, 85% de la population métropolitaine habitent aujourd'hui dans une commune appartenant à une structure de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces communautés sont conçues comme des instruments de rationalisation de l'action publique et des facteurs supposés d'efficacité, de cohérence et de solidarité territoriale. Par ailleurs, les conseils communautaires, élus au suffrage indirect, permettent tout à la fois le maintien de la démocratie directe communale (500.000 conseillers municipaux des 36.000 communes) et la structuration d'une nouvelle échelle d'action publique locale plus adaptée aux réalités actuelles.

L'analyse des regroupements réalisés (inadaptation des périmètres aux réalités urbaines), du fonctionnement réel des commu-

nautés (force et limite des prises de décision au consensus) et notamment des rapports entre communes et communautés (prégnance de l'ordre municipaliste) montre cependant que l'équilibre entre ces deux objectifs, de proximité entre l'administration et les citoyens d'une part et d'efficacité territoriale d'autre part, est délicat et instable. A bien des égards, les intercommunalités sont aujourd'hui au milieu du gué. Même si le propos est simplificateur, deux options semblent ouvertes : soit s'engager vers la supracommunalité, avec l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires (sans nécessairement supprimer les communes mais en les rapprochant du statut des mairies d'arrondissement tel que défini par la loi PLM) ; soit conforter leurs dimensions techniques et partenariales (économies d'échelle, mutualisation des moyens, etc.) en s'appuyant sur la dynamique qui en a assuré jusqu'à présent le succès, à savoir la coopération volontaire de communes toujours régies par le principe constitutionnel de libre administration. Etablissements publics au service des maires ou collectivités territoriales de plein exercice, confédéralisme municipal ou fédéralisme communal, telle semble être l'alternative.

L'essentiel des recherches réalisées jusqu'à aujourd'hui s'accordent sur ces constats, elles ont largement montré la redistribution des cartes qui s'est opérée à l'occasion de la mise en oeuvre de ces nouveaux dispositifs de coopération intercommunale, redistribution d'autant plus forte qu'elle s'opère dans un contexte de relance de la décentralisation et de montée en puissance de l'Union européenne sur les questions territoriales. Peu de travaux en revanche se sont attachés ou ont pris comme point d'entrée les formes d'exercice effectif des compétences transférées, les modalités de mises en oeuvre ou les types et les montants des investissements réalisés.

Sous le titre général « Intercommunalité à l'épreuve des faits », l'objet de la présente consultation est en définitive, de susciter des projets de recherche analysant la dynamique intercommunale à partir, non pas des systèmes d'acteurs qui se constituent à cette occasion, mais des politiques qu'ils conduisent à cette échelle, ceci afin de prendre en compte deux dimensions

qui semblent ne pas avoir encore été suffisamment étudiées : celle du contenu substantiel des politiques menées par les intercommunalités et celle des mécanismes effectifs de production de leurs normes.

Il y a en effet une très grande variété des modes d'organisation et de fonctionnement adoptés par les intercommunalités, selon les histoires institutionnelles locales (comme le souligne, parmi d'autres, l'étude de l'ACUF).

# Objet de la consultation

## L'analyse du contenu substantiel des politiques intercommunales

Les intercommunalités assurent aujourd'hui une part significative des investissements publics locaux. Leur puissance financière est égale à celle de toutes les communes prises ensemble et quatre fois à celle des Régions. Elles ont en effet bénéficié de transferts importants de compétences en provenance des communes et elles sont également des acteurs reconnus par l'Etat qui conclut des contrats avec elles (pour l'attribution de l'aide à la pierre par exemple).

Quelles sont les politiques effectives mises en oeuvre par les intercommunalités ? Quelle est la structure de leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement selon les domaines d'action ? Y a-t-il émergence de politiques intercommunales spécifiques ou l'intercommunalité n'est-elle qu'un échelon de coordination de politiques communales ? L'élaboration des politiques intercommunales est-elle l'occasion d'un débat sur les finances locales et, le cas échéant, en quels termes ? Ce débat porte-t-il essentiellement sur les transferts de charges et de ressources, ou plus largement sur les marges de manœuvre financière, des intercommunalités mais aussi des communes ? Est-il possible d'identifier et de caractériser des « pactes financiers locaux » ? Plus largement, est-il possible de repérer l'impact de ce débat sur les finances publiques et l'économie locale ?

La ligne de partage n'est pas étanche entre les champs propres aux intercommunalités et ceux des autres acteurs publics locaux. En

différents domaines, sur différents projets, les intercommunalités interviennent non pas seules mais conjointement avec d'autres échelons territoriaux. Au-delà des singularités locales qui expliquent la manière dont les intérêts communautaires ont été définis, est-il possible d'identifier ce qui relève tendanciellement des seules politiques intercommunales (constitutif de l'intérêt communautaire) et les actions qui font l'objet d'une coopération entre échelons communaux et intercommunaux ? Par quels mécanismes institutionnels et financiers est assurée cette coordination multi niveau ? Permet-elle l'affirmation d'un chef de file et s'il y a lieu, comment se formalise-t-il ? Au-delà, y a-t-il émergence de politiques intercommunales spécifiques ou l'intercommunalité n'est-elle qu'un échelon de coordination de politiques communales ? Le législateur a dévolu aux intercommunalités des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Aujourd'hui la priorité assignée au développement durable (avec la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement) correspond-elle à une nouvelle forme de coordination entre politiques de développement économique, politiques de cohésion sociale et de solidarité, qui tienne compte de l'impératif de protection de l'environnement ? Mettra-t-elle en évidence des tensions, voire des contradictions, entre les dynamiques économiques, sociales et environnementales ? Est-elle l'expression de nouvelles normes ou de nouvelles finalités assignées à l'action publique ? La reformulation des enjeux territoriaux dans une perspective de développement durable ne conduit-elle pas notamment à réinterroger la géographie des intercommunalités en regard des dynamiques territoriales (agglomération, aire urbaine...) ?

La question posée en définitive, est bien celle de l'existence d'une politique des intercommunalités, au sens où elle se manifesterait

tendancielle par des choix, par des articulations nouvelles qui ne seraient pas un simple transfert de compétences. Elle est d'interroger, non pas les discours sur les politiques intercommunales, mais les actions menées au niveau intercommunal, dans leurs différentes temporalités, et dans la variété des engagements financiers et des partenaires impliqués. Elle est d'examiner ce que produisent les intercommunalités ou ce qu'elles ne parviennent pas à produire, autrement dit à interroger leur « performance ». En changeant de modalité de gestion et d'échelles territoriales, les compétences transférées au plan intercommunal gardent-elles les mêmes contenus ?

Dans cette perspective, seront notamment privilégiées :

- l'analyse des politiques de développement économique : quels contenus ? Quels paradigmes ? Quels objectifs ? Quels modes de financement ? Quelle organisation des services ? Quelles relations avec les politiques d'aménagement ? Quelles modalités de mise en oeuvre de la TPU et de son affectation ?
- l'analyse des politiques d'habitat : quelle est la consistance des PLH ? Qu'est-ce qui leur échappe ? Quelle est leur capacité à influencer sur les politiques municipales (PLU, permis de construire, délégation des aides à la pierre, etc.) ? Comment est mise en oeuvre cette politique ?
- l'analyse des politiques d'aménagement au plan opérationnel et réglementaire : quelle est l'ampleur et la consistance des PLU communautaires ? Quels sont les projets promus par les intercommunalités ? Quelle articulation entre planification et urbanisme opérationnel ?

Comment ces politiques d'aménagement prennent-elles en compte les objectifs de cohésion sociale, de développement économique ou encore de protection de l'environnement ?

Quelles sont les dimensions privilégiées, les tensions aussi qui se font jour et les arbitrages politiques opérés ?

L'emploi du terme performance n'implique nullement ici le recours à un référentiel normatif mais invite à s'interroger : « Ce qui est observé aurait-il pu être produit sans structure intercommunale ? » ou encore de

manière plus prospective, « Un autre mode d'intégration politique et territorial aurait-il pu conduire à des résultats différents ? »

## **Les mécanismes effectifs de la normalisation des politiques intercommunales**

De longue date, les structures intercommunales ont été des vecteurs de modernisation : rôle moteur des SIVU pour l'électrification rurale, des SIVOM dans les services publics... A travers le développement de nouveaux réseaux et services, ces syndicats ont diffusé de nouvelles normes de gestion urbaine. Étudier le contenu des politiques intercommunales conduit donc à s'interroger sur les normes implicites des politiques mises en oeuvre par les communautés. Quelles sont-elles ? Comment se diffusent-elles ? Quelles en sont les conséquences ?

Les interrogations peuvent être poussées dans plusieurs directions opposées ou complémentaires. Le développement des politiques contractuelles territoriales dans les années 80-90 avait conduit à identifier un nouveau modèle d'action publique dans lequel il existait un cadre national contraignant mais essentiellement procédural et un échelon local où s'élaborait sur un mode contractuel le contenu substantiel du projet.

Le recentrement de l'Etat au tournant des années 2000 et le développement de procédures d'appels à projet portés par des agences nationales modifient la donne.

Les communautés disposent certes de compétences étendues dans des champs qui étaient précisément ceux faisant auparavant l'objet de démarches coopératives et contractuelles mais, dans le même temps, l'Etat central fixe non plus seulement les procédures à respecter mais aussi un certain nombre d'objectifs substantiels à atteindre pour être éligibles aux concours financiers de l'Etat, voire de l'Europe. De quelles normes ce gouvernement

apparemment à distance est-il porteur ? Jusqu'où sont-elles assimilées par les acteurs locaux et de fait intégrées dans les politiques qu'ils conduisent ?

Parallèlement à la recomposition de l'Etat, les stratégies urbaines, réagissant à, tout autant que produisant, une exacerbation des concurrences interterritoriales posent aussi la question de la normativité et/ou de la normalisation des politiques d'agglomération. La recherche de compétitivité, confinant parfois à la rivalité mimétique entre villes ou entre agglomérations et les comparaisons de type « benchmarking » que l'on voit fleurir au niveau européen, voire mondial, dans tous les domaines (environnement, sécurité, qualité de vie...) conduisent-elles à diffuser partout les mêmes actions, les mêmes instruments et les mêmes démarches ?

Les intercommunalités cependant peuvent-elles être réduites à de simples chambres d'enregistrement de tendances dominantes, greffières de normes définies par ailleurs ? Structurant de nouvelles arènes politiques, elles sont devenues des enjeux nationaux tant le contrôle d'une intercommunalité tend à devenir aujourd'hui, comme celui d'une grande commune hier, une des conditions nécessaires à une existence politique nationale. Tout à la fois scènes locales et bases d'actions à des échelles plus larges, départementales, régionales et nationales, il y a lieu de se demander si les intercommunalités ne seraient pas le lieu de reconstitution d'un « pouvoir périphérique », qui eut ses heures de gloire dans une France encore fortement centralisée et qui reprendrait aujourd'hui une dimension nouvelle dans un contexte caractérisé par la multiplicité des acteurs et la complexité des systèmes de décision. Par la capacité d'intervention au niveau national de leur leader, par les nécessaires conciliations qui doivent être opérées entre les différentes logiques communales, les intercommunalités constituent-elles un lieu d'élaboration de l'écart à la norme, voire de définition de nouvelles normes, ou au contraire une chambre d'amplification des tendances dominantes ?

Entre autonomie et hétéronomie, la question qui est posée ici est bien celle de comprendre ce qui fonde la normativité des politiques intercommunales si elle existe, et ce qui permet leur diffusion.

# Attendus

La méthodologie est laissée à la libre appréciation des équipes de recherche ou bureaux d'études postulants, dès lors qu'elle est justifiée par les hypothèses proposées et que sa mise en oeuvre est crédible au regard des capacités de l'équipe et de la réalité des terrains envisagés.

Les travaux proposés doivent s'inscrire dans une analyse fine des situations.

Cela suppose la coopération pleine et entière de collectivités nommées dans le projet au moment de sa soumission, il est recommandé aux équipes de s'assurer de leur collaboration et d'en apporter l'attestation par un courrier signé par un représentant de chaque collectivité concernée.

## ***Les approches comparatives permettant de dégager des tendances d'ensemble au-delà des spécificités locales seront privilégiées***

Bien que la problématique posée paraisse spécifique au contexte et aux institutions français, les mises en perspective internationales, notamment européennes, sont attendues dès lors qu'elles permettent d'introduire une dimension prospective dans l'analyse ou lorsqu'elles établissent des convergences susceptibles d'inspirer des réseaux scientifiques ou collaboratifs. Ainsi des contre-exemples de pays européens ayant conduit des démarches de fusion autoritaire et s'interrogeant ou mettant en place des structures de proximité pourront être notamment intéressants.

Pour cette consultation, une attention particulière sera portée aux territoires peu étudiés dans les travaux précédents, ainsi qu'à la région parisienne.

## ***Un suivi sera mis en place afin de créer un « effet de programme » pour permettre aux équipes de recherche de nouer des échanges et de confronter leurs analyses***

### **Nature et forme des résultats attendus**

Il est attendu des propositions qui seront faites qu'elles débouchent sur la production de rapports de recherche susceptibles d'éclairer le débat public mais également de « nourrir » les acteurs locaux (élus, techniciens, professionnels) dans le travail réflexif qu'ils opèrent sur leurs propres pratiques. Les rapports devront ainsi présenter, en conclusion, les enseignements tirés des travaux.

Si certaines démarches de recherche se fondent sur la production à un stade intermédiaire de monographies par site, la compilation de ces monographies ne saurait constituer à elle seule un rapport final de recherche. Les situations locales, la multiplicité des modes d'appropriation locaux des dispositifs institutionnels justifient que l'analyse de cette multiplicité de dynamiques à l'oeuvre soit une dimension importante des projets présentés.

La durée des recherches proprement dites sera d'une durée inférieure ou égale à deux ans.

### **POUR EN SAVOIR PLUS, sur le site Internet du PUCA**

Un certain nombre de références, renvoyant à des recherches et à des ateliers financés par le PUCA, font l'objet de présentations plus développées sur le site Internet du PUCA.

Il s'agit notamment de :

Dans la rubrique Agenda :

- les actes du séminaire « L'intercommunalité en débat », sous la responsabilité scientifique de Paul Boino, Philippe Estèbe, Xavier Desjardins
- la problématique du séminaire « Construction du bien commun à l'échelle métropolitaine, dépasser l'insoutenabilité du découpage municipal » sous la responsabilité de Cynthia Ghorra-Gobin

Dans la rubrique Arguments :

- une synthèse de la communication d'Alain Guengant « Péréquation, solidarité et correction des inégalités financières urbaines » présentée dans le cadre du séminaire « Construction du bien commun à l'échelle métropolitaine, dépasser l'insoutenabilité du découpage municipal », le 26/09/07.
- une brève présentation des résultats de la recherche de Philippe Estèbe et Magali Talandier « Carte politique comme instrument de solidarité »

# Modalités de la consultation

## Champ de la consultation

Cette consultation est une consultation de recherche. Il s'agira de développer une problématique, d'explicitier des hypothèses à tester et de justifier la méthodologie retenue.

Sont attendues des propositions qui contribuent au débat public et nourrissent de nouvelles approches de politiques urbaines et de planification spatiale.

Cette consultation pourra être l'occasion de mettre en perspective les travaux menés en France avec des démarches de recherche jugées innovantes dans d'autres pays européens.

## Composition et sélection des équipes

### Composition des équipes

Les équipes peuvent privilégier un ou plusieurs axes de recherche en fonction de leurs compétences. La constitution d'équipes pluri-disciplinaires est particulièrement souhaitée.

Les recherches retenues, une fois terminées, donneront lieu à des synthèses de trois pages, rédigées en français et en anglais, destinées à une diffusion large.

### Critères de sélection

Le jury de sélection est composé de scientifiques et de responsables d'administrations ou de collectivités intéressés par les démarches et les résultats de recherche. Il évaluera les propositions après une double expertise sur la base des critères

suivants :

- la qualité de la problématique par rapport aux questions posées dans la consultation
- la qualité et la rigueur de la méthodologie proposée
- l'adéquation des moyens aux objectifs
- les résultats escomptés

Les équipes seront informées individuellement des résultats du processus de sélection mis en place pour cette consultation.

## Pilotage et valorisation

Un séminaire de suivi et de valorisation sera organisé afin de favoriser les échanges entre les équipes retenues et de dialoguer avec d'autres chercheurs et professionnels.

Les équipes s'engagent donc à participer à des réunions (4 à 5 séances) qui se tiendront en général à Paris (prévoir le financement dans le budget) et au colloque de valorisation du programme.

La participation à ces rencontres revêt une importance particulière. Il s'agit, en effet, de créer une « dynamique de programme », de susciter des questionnements croisés afin de passer d'un soutien à des recherches isolées vers la construction d'un programme.

## Modalités de réponse des équipes

Les dossiers de candidature des équipes de recherche seront rédigés en français et devront être présentés selon le modèle, ci-dessous en annexe, et parvenir au plus tard :

**le vendredi 4 Juillet 2008**

## **LES PROJETS REÇUS**

N° projet	Titre du projet
1	L'intercommunalité à l'épreuve de la loi SRU - L'exemple de l'aire métropolitaine marseillaise
2	Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion d'aides à la pierre
3	L'intercommunalité dans la gouvernance métropolitaine : quelle invention de la ville ? Etude de trois dispositifs d'intercommunalité Plaine Commune, Evry Centre Essonne , Porto-Alegre (Brésil)
4	Les agglomérations du Grand Besançon et du Réseau Urbain Neuchâtelois : quels apports de l'intercommunalité ?
5	L'évaluation des politiques publiques intercommunales : quelles réponses à la territorialisation de l'action publique ?
6	Intercommunalité et développement économique : droit, pratique, efficacité
7	L'intercommunalité à la croisée des politiques d'urbanisme et d'habitat durables
8	Quelles dimensions «culturelles» du développement durable dans les politiques intercommunales françaises ?
9	Quelles plus-values de l'intercommunalité dans la conduite des stratégies de régénération urbaine ?
10	La coopération intercommunale en France : enjeux économiques et sociaux pour les communes spatialement différenciées
11	Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité, vers de nouveaux territoires d'action ?
12	L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit
13	Les énigmes politiques du bien commun intercommunal
14	Habiter la ville, accéder aux territoires, Coordinations habitat-aménagement-déplacements dans deux intercommunalités franciliennes
15	L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat
16	Solidarité intercommunale, partager richesse et pauvreté ?

17	Les intercommunalités : de nouvelles identités urbaines ?
18	La valeur ajoutée communautaire en question : les politiques publiques à l'épreuve intercommunale et la réforme l'épreuve de la comparaison internationale
19	Le rôle des intercommunalités franciliennes en matière de développement économique, dépasser les concurrences locales ?
20	Aménager la métropole parisienne : comment les intercommunalités franciliennes se saisissent des politique d'habitat pour construire une solidarité territoriale
21	La production des politiques de l'habitat dans trois communautés d'agglomération littorales
22	L'habitat dans l'intercommunalité
23	«Le fait urbain»



## **LES PROJETS RETENUS**

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

**XAVIER DESJARDINS**

*responsable scientifique, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)*

Cette recherche étudiera le rôle de l'intercommunalité francilienne dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'habitat à une échelle qui puisse permettre l'exercice d'une solidarité territoriale.

Hypothèse est faite qu'au sein des intercommunalités franciliennes se manifeste une tension entre la reproduction de logiques purement communales et la création de logiques de production d'une action publique spécifique à l'échelle supracommunale. Il conviendra, ainsi, d'analyser comment émerge un projet territorial intercommunal et d'étudier avec quels outils et quels moyens, il se saisit des orientations nationales et régionales en matière d'habitat pour fonder une politique partagée. Il s'agira aussi de comprendre comment se construit progressivement une identité territoriale intercommunale.

La méthodologie mobilisera recherches documentaires et investigations auprès d'acteurs régionaux et départementaux.

Cette analyse sera mise « à l'épreuve des faits » par le biais d'une enquête approfondie. Le « cœur » des terrains d'investigation sera constitué par les trois intercommunalités de Val de Bièvre, Versailles-Grand Parc, Mantes-en-Yvelines, choisies selon une approche territoriale du centre vers la périphérie afin de pouvoir appréhender les questions de la mixité sociale, de la densification et de l'émiettement urbain. Un second groupe permettra ultérieurement d'approfondir les thématiques les plus pertinentes.

# Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?

**DAVID GUERANGER**

*responsable scientifique, L'ATTS Université Paris-Est -ENPC*

Partant de l'hypothèse que toutes les compétences ne sont pas identiquement « intercommunalisables », la recherche a pour objet d'examiner à quelles conditions et dans quels domaines de compétence une intercommunalité passe du statut de simple échelon de coordination de l'action publique locale à celui de lieu d'élaboration de normes intercommunales spécifiques. Cela requiert de sa part un ensemble de propriétés qui seront examinées à travers deux hypothèses :

Celle selon laquelle l'autonomie de l'intercommunalité serait liée, d'abord, à la façon dont les structures intercommunales se confrontent à la question du partage de la richesse ou, au contraire, de la pauvreté sur leur territoire. Une seconde hypothèse selon laquelle cette autonomie dépendrait de l'existence d'un ensemble de connaissances unifiées et d'un réseau d'acteurs relativement stabilisé autour de ces connaissances (réseaux techniques, bases de données, associations professionnelles). La technique apparaissant alors gage d'« objectivité » et l'expertise opposable.

Pour discuter ces hypothèses sera mis en place un dispositif croisant études thématiques sectorielles et terrains d'investigation intercommunaux. Quatre secteurs sont ainsi investis : le logement, les risques naturels et industriels, le tourisme, le sport et la culture. En parallèle à ces approches sectorielles, deux études transversales seront réalisées sur l'ensemble des terrains. La première concerne la dimension financière et comportera un examen des coûts des projets, leur ventilation... la seconde se concentrera sur les aspects juridiques de la planification en examinant les contentieux éventuels, les ressources juridiques mobilisées.... Chaque chercheur de l'équipe aura en charge une des

dimensions spécifiques qui s'inscrira dans une construction collective et itérative du questionnement commun.

Sur un plan méthodologique il s'agira, à chaque fois, de partir des réalisations et équipements concrets, de s'intéresser aux réalisations qu'elles soient communales ou intercommunales, de porter attention à une description fine des pratiques et des enjeux liés à ces réalisations. Le protocole de recherche privilégiera quelques principes méthodologiques communs. Ce sera aussi l'occasion d'établir une confrontation entre chercheurs. Les terrains d'enquête seront constitués par quatre territoires intercommunaux. Il s'agira, sauf obstacles conduisant à des choix différents validés en comité de pilotage, des communautés urbaines du Briançonnais, de Lille, de Nantes, de Marseille.

# L'intercommunalité dans la gouvernance métropolitaine. quelle invention de la ville ?

**Alain BERTHO**

*responsable scientifique, CEME Université Paris 8 Saint-Denis*

La recherche s'attachera à identifier le contenu substantiel de la gouvernance métropolitaine en gestation dans les intercommunalités. Hypothèse est faite que ce contenu interroge la question stratégique de l'identité politique des territoires métropolitains. Comment se construit une vision de l'agglomération comme ville partagée même dans le conflit ?

La question de la gouvernance des processus de métropolisation est mondiale. Dans ce contexte, des questions transversales se posent en termes de nouvelle centralité de gouvernance, d'échelle des enjeux, de transformation des cadres institutionnels et de l'ouverture d'un nouvel espace démocratique.

A travers ces processus se dessinerait une nouvelle subjectivité de la ville comme espace de projets et d'anticipation pour les décideurs et les gestionnaires.

Comment s'effectue ou non le basculement politico-subjectif de l'intercommunalité ? La réponse à cette question passe par l'enquête qui sera menée sur l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques sectorielles. Deux secteurs très contrastés ont été retenus : l'habitat et l'enseignement supérieur. Le premier est une compétence localisée de longue date et qui fait l'objet de tension entre communes.

Le second s'impose comme une compétence de fait et se négocie avec des instances d'un autre niveau. Dans les deux cas se pose la question de l'agglomération comme ville unitaire et comme destin commun dans la confrontation à des questions sectorielles.

Le cœur de la méthodologie consiste à travailler sur l'articulation entre la vision de la ville et le registre du discours et celui de la réalisation. En accord et collaboration avec la direction générale de l'agglomération, quelques dossiers

seront sélectionnés. L'enquête articulera observation des lieux de réflexion et de décision, participation à la chaîne d'expertise et de décision, participation, s'il y a lieu, au moment de résolution des conflits, travail de documentation historique, entretiens avec les décideurs. Trois terrains d'enquête sont retenus pour mener une comparaison. Un terrain « pivot » sera constitué par la communauté d'agglomération Plaine Commune.

Les dossiers étudiés pourraient être : la résorption de l'habitat insalubre, les dossiers ANRU, le campus Condorcet, la collaboration Université-Agglomération à l'occasion de la construction d'événements locaux. Evry Centre Essonne et l'agglomération de Porto-Alegre au Brésil serviront de contrepoints comparatifs.

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

**Philippe ESTÈBE et Magali TALANDIER**

*ACADIE*

La recherche a pour objectif d'étudier les fonctions inédites des intercommunalités, inédites au sens où elles ne relèvent pas du simple transfert de compétences communales ou de la dévolution de compétences exercées par une collectivité de niveau supérieur. Elle repose sur le constat suivant : l'une des attentes à l'égard de la réforme de l'intercommunalité était de réaliser des économies d'échelles en termes de dépenses publiques. Or il n'en est rien : différentes analyses dont celles de la Cour des comptes (2005) et de Guengant et Leprince (2006) montrent une très faible élasticité de la dépense communale à la dépense intercommunale, voire dans certains cas une légère progression des dépenses communales. Plusieurs facteurs explicatifs sont invoqués à l'appui de ces constats : l'imparfaite substituabilité des services intercommunaux aux services communaux, la superposition des structures administratives qui font « doublon », le maintien de dépenses communales « à l'abri » des dépenses intercommunales, et le fait que via l'intercommunalité le pouvoir local investit des champs nouveaux, crée de nouveaux services qui n'étaient pas nécessairement traités par les communes.

C'est l'analyse de ce facteur « résiduel » qui constituera le cœur de la recherche. Il s'agira d'évaluer la capacité des EPCI à investir des champs nouveaux, à créer de nouveaux services, à concevoir différemment l'action publique, d'analyser ce que l'équipe de recherche présente comme des « fonctions » assurées par les intercommunalités, différentes de celles des communes. Les intercommunalités sont, en effet, appelées à gouverner, à la fois, dans et hors de leur territoire. Et ces intercommunalités correspondent à un changement de régime du local, afin de se mettre à hauteur de ces nouveaux enjeux qui ont tous à voir avec la mobilité, les

interdépendances et la continuité des échelles. Ce nouveau positionnement requiert que les intercommunalités assurent trois fonctions essentielles : une fonction démocratique qui doit permettre d'inclure dans le jeu démocratique les différentes catégories d'usagers du territoire (habitants, actifs, touristes...), une fonction de transmission et de mise en œuvre d'injonctions « descendantes » et une fonction diplomatique de gestion des effets interterritoriaux.

Ces nouvelles fonctions seront mises en regard d'enjeux territoriaux objectivés (développement économique, cohésion sociale, habitat, mobilités, gestion durable du territoire...) pour voir quelle est la correspondance entre les nouvelles fonctions et les enjeux territoriaux ;

Il s'agira de proposer un ensemble d'indicateurs de pertinence et d'efficacité de l'action intercommunale à partir de l'étude d'une dizaine d'intercommunalités très diverses du Vaucluse. Des indicateurs de « mise sur agenda » et des indicateurs de mesure de l'impact de l'action intercommunale sur les enjeux territoriaux seront proposés. Il s'agira, en raison du manque de recul historique, d'une recherche exploratoire. Un territoire « témoin », l'Aveyron, permettra, en revanche de tester les indicateurs.

La méthodologie retenue privilégiera une étude de moyen terme des comptes administratifs intercommunaux et la comparaison avec les budgets des communes tests permettra de faire apparaître les « nouveaux services » et les nouvelles dépenses engendrées par le développement de l'intercommunalité. Cette première approche servira de base aux entretiens avec les élus et les techniciens pour comprendre qualitativement à quoi correspondent ces nouvelles dépenses et ces nouveaux services.

# L'implication financière des intercommunalités au service des politiques d'habitat

**Françoise NAVARRE**

*responsable scientifique, Laboratoire CRETEIL - Université de Paris Val de Marne*

Cette recherche porte sur l'importance, les limites et les contraintes des engagements financiers des établissements publics de coopération intercommunale en matière d'habitat ainsi que sur le poids des enjeux financiers dans les débats sur les politiques intercommunales d'habitat.

Elle a pour but de contribuer à la réflexion sur l'efficacité des politiques publiques, en centrant l'analyse sur les dispositifs et les montants financiers engagés. L'analyse des moyens financiers contribuera à l'analyse du contenu des politiques mises en œuvre.

Trois études de cas alimenteront l'analyse. Il s'agit de trois intercommunalités très différentes, la communauté urbaine de Dunkerque à forte ancienneté, la communauté d'agglomération de Rouen en train de passer au statut de communauté urbaine, et une intercommunalité en Ile-de-France.

Trois axes de réflexion sont privilégiés, correspondant à des questions d'actualité : les actions foncières, la mutualisation des financements et la gestion par délégation des instruments de la politique étatique.

# La production des politiques de l'habitat dans trois communautés d'agglomération

**Pierre MAZET**

*responsable scientifique, Universités de La Rochelle et de Bordeaux*

La recherche propose de faire un bilan des politiques intercommunales d'habitat (plus précisément des PLH) dans trois intercommunalités du littoral soumises à une forte pression démographique et saisonnière, à travers l'analyse de l'articulation des instruments mis en œuvre et l'impact de la dimension territoriale dans la conduite des opérations. Il s'agit de la Communauté d'agglomération de La Rochelle, de la COBAS (Communauté d'agglomération Bassin d'Arcachon sud) et de la CABAB (Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz).

Cinq axes d'interrogations sont privilégiés pour analyser la mise en œuvre des politiques intercommunales d'habitat :

- la mobilisation et l'utilisation des moyens financiers : montants et affectation des financements des communes et de l'EPCI, interventions sur le foncier.
- l'effectivité des PLH : réalisations quantitatives, mais aussi mise en place d'un « système d'intéressement » des élus à la politique du logement.
- l'impact de l'impératif de développement durable sur les politiques de l'habitat : coûts supplémentaires, aides financières spécifiques, évolution de la conception de la qualité de vie.
- les normes et processus de normalisation de l'action publique : comment les normes juridiques, techniques sont-elles retranscrites localement en normes opérationnelles ?
- les périmètres d'intervention : territoires institutionnels et territoires de projets.

Cette recherche associe un laboratoire de recherche spécialisé en droit public et science politique et une unité de recherche en économie ; elle mobilisera des groupes d'étudiants en masters professionnels.

# Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité.

## Vers de nouveaux territoires d'action ?

**Marion AMALRIC**

*responsable scientifique, UMR CITERES Université de Tours*

La recherche propose d'analyser le contenu des politiques intercommunales dans le domaine des politiques environnementales. Alors même que les intercommunalités sont quasi absentes des textes issus du Grenelle de l'Environnement, plusieurs hypothèses de travail seront testées :

- l'intercommunalité favorise l'émergence et la prise en charge de nouveaux enjeux.
- l'intercommunalité favorise la solidarité en interne et la différenciation vis à vis de l'extérieur.
- l'intercommunalité augmente les performances des politiques environnementales.
- l'intercommunalité s'inscrit dans une articulation multi-niveaux de traitement des questions environnementales.

L'analyse portera sur les politiques environnementales conduites par les intercommunalités inscrites dans les territoires de deux SCOT du Val-de-Loire, le SCOT du Saumurois et celui de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais, qu'il s'agisse de formes souples de coopération intercommunale (syndicats) ou de formes fédératives (communautés de communes). Il s'agit de prendre en compte de petites villes, à proximité de villes moyennes, permettant d'aborder les dimensions urbaines, périurbaines et rurales, des enjeux et des politiques environnementales.

Plusieurs champs d'action environnementale sont retenus pour diversifier l'analyse :

- les services environnementaux aux populations (eau, assainissement, déchets),
- les risques naturels,
- les espaces naturels et le paysage,
- le patrimoine bâti,
- l'air, l'énergie, le climat.

L'analyse des documents de programmation et des budgets, de l'organisation des structures

intercommunales (politique et professionnelle) et des entretiens avec les responsables des intercommunalités permettront d'étayer les hypothèses sur l'évolution de l'action publique dans le domaine environnemental grâce aux intercommunalités.

# Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataire de la gestion des aides à la pierre

**Renaud EPSTEIN**

*Centre d'Analyse des Politiques Territoriales*

L'objet de cette recherche est d'analyser les mécanismes concrets de régulation des politiques intercommunales en étudiant le poids relatif de facteurs externes (évolutions supra-locales) et internes (configurations intercommunales) ainsi que leur articulation.

La sociologie distingue en effet trois formes idéal-typiques de régulation : la coordination, la coopération et la compétition. Toutes trois se retrouvent, combinées, dans les politiques intercommunales. Cette combinaison est aujourd'hui mise à l'épreuve par certaines initiatives de l'Etat relevant plus de la coordination verticale et de la mise en compétition des territoires que d'une régulation coopérative. Le degré effectif de coopération entre communes au sein des regroupements intercommunaux est également sujet à interrogations : derrière le principe du consensus, n'y-a-t-il pas maintien d'un ordre « municipaliste » ?

Pour traiter de ce sujet, la recherche portera plus particulièrement sur les politiques intercommunales d'aménagement et du logement, et se concentrera sur la manière dont les mots d'ordre nationaux de mixité sociale et de développement durable sont traduits localement sur les plans normatif et opérationnel. L'hypothèse générale est celle d'un lien étroit entre l'autonomie normative des intercommunalités vis-à-vis de l'extérieur et leur degré de coopération interne.

La méthodologie proposée repose sur une enquête systématique auprès des communautés urbaines et d'agglomération signataires d'une convention de délégation des aides à la pierre et concernées par une ou plusieurs opérations de rénovation urbaine d'une part, et des investigations approfondies dans un échantillon de sites qui sera défini en regard d'une typologie établie dans la première phase d'enquête nationale d'autre part.

La première phase sera consacrée à la production d'une typologie nationale des communautés urbaines et d'agglomération rentrant dans le périmètre de l'étude, qui croisera un axe interne (coopération entre la structure intercommunale considérée et les communes membres) et un axe externe (influence des politiques de l'Etat sur les politiques menées par l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale).

Six sites seront retenus afin d'y conduire des enquêtes plus ciblées. Elles s'organiseront suivant les mêmes séquences de travail : entretiens avec les acteurs clés du territoire ; constitution d'une base documentaire permettant d'éclairer la formulation locale des principes de mixité et de développement durable, les objectifs des politiques menées et les instruments et actions mis en place ; analyse documentaire à la fois dynamique (évolutions dans le temps) et territoriale (déclinaisons aux différentes échelles) ; seconde vague d'entretiens pour recueillir des éléments sur le contenu effectif des politiques menées et la façon dont les normes qui les guident ont été construites.

# Habiter la ville, accéder aux territoires

**Caroline GALLEZ**

*responsable scientifique, Laboratoire Ville Mobilité Transports, UMR ENPC-INRETS-Université Paris-Est*

Cette recherche porte sur les interactions des politiques intercommunales en matière d'habitat, d'aménagement et de déplacements. La spécificité du contenu des politiques intercommunales sera évaluée à partir de leur capacité à coordonner ces trois secteurs d'action au service d'un projet sur leur territoire d'une part, et des marges de manœuvre dont elles disposent relativement aux actions menées par les collectivités de rang inférieur (communes), égal (autres intercommunalités) ou supérieur (département, région, Etat) et par les opérateurs intervenant dans les différents champs d'autre part.

La recherche s'appliquera au terrain francilien, et plus spécifiquement à deux communautés d'agglomération, l'une en petite couronne et l'autre en grande couronne.

La méthode consiste à évaluer de manière interdépendante le contenu des politiques et actions des intercommunalités et les logiques d'acteurs qui les sous-tendent, en croisant deux approches complémentaires : l'analyse des politiques publiques et une analyse socio-économique des territoires. Une étude approfondie des documents programmatiques et de planification sera réalisée, complétée par une quarantaine d'entretiens semi-directifs avec les collectivités des différents niveaux (élus et techniciens), les opérateurs sur les trois champs, les organismes d'étude et les organismes représentatifs des intérêts économiques et sociaux sur le territoire.

Les principaux résultats portent sur l'établissement d'un diagnostic du contenu des politiques intercommunales en matière de coordination des politiques d'habitat, d'aménagement et de déplacements.

Une synthèse systémique reconstituera le système d'acteurs, les logiques et les stratégies, les régulations opérées aux différents niveaux.

Cette synthèse s'efforcera de mettre en évidence les dysfonctionnements et les manques du système et d'en établir les facteurs d'ordre politique, institutionnel, économique ou sociologique, en distinguant ceux qui sont inhérents à la situation locale et ceux qui relèvent d'un contexte de niveau supérieur (inadaptation de la législation, par exemple, ou actions et dispositifs non pertinents par rapport à la réalité locale). Une réunion d'échange et de retour sur les résultats sera organisée avec chacune des deux collectivités concernées.

**RELEVÉ DE DÉCISION DU JURY  
DU 9 SEPTEMBRE 2008**

# Consultation internationale de recherche 2008

## L'intercommunalité à l'épreuve des faits

### Composition du jury

Sous la présidence de :

**Francis BEAUCIRE**, professeur à l'Université Paris I, membre du Conseil Scientifique du PUCA  
**Emmanuel RAOUL**, secrétaire Permanent du PUCA

Membres experts :

**Nacima BARON-YELLES**, professeur à l'Université de Paris Est  
**Helen BARTHE-BATSALLE**, responsable information stratégique Hainaut Développement, Belgique  
**Francine BENGUIGUI**, chargée de mission PUCA  
**Paul BOINO**, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, conseiller scientifique de la consultation  
**Christophe DEMAZIERE**, professeur à l'Institut Polytechnique de l'Université de Tours  
**Marie-Christine JAILLET**, professeur à l'Université de Toulouse le Mirail, membre du Conseil Scientifique du PUCA  
**Olivier LANDEL**, délégué général de l'Association des Communautés Urbaines de France  
**Gérard MARCOU**, professeur à l'Université Paris I, Directeur du GRALE  
**Nicole MAY**, chercheuse LATTES-ENPC  
**David LEBRAS**, responsable des politiques urbaines à l'Assemblée Des Communautés de France

Excusé :

**René BALLAIN**, ingénieur de recherche CNRS, excusé

Membres invités :

**Jean-Marie HELLER**, chef de Département Etudes et Statistiques Locales, DGCL, Ministère de l'Intérieur  
**Arnold STASSINET**, chargé de mission Institutions et Finances locales à la DIV

Excusés :

**Michel SEGARD**, adjoint au Directeur de l'urbanisme, de l'habitat et des paysages, DGALN, MEEDDAT  
**Florian MUZARD**, chargé de mission prospective territoriale à la DIACT

Secrétariat scientifique PUCA

**François MENARD**, **Nicole ROUSIER**

Excusé :

**Patrice AUBERTEL**

## Déroulement

La réunion du jury s'est déroulée de 10h à 17h.

Vingt-trois projets ont été reçus et enregistrés. L'ensemble des vingt-trois propositions de recherche a été examiné. Chacune d'entre elles avait bénéficié d'une double expertise faisant l'objet d'un rapport écrit et argumenté mis à disposition du jury. La sélection s'est opérée à l'issue d'un débat contradictoire conduisant à un classement des projets susceptibles d'être retenus.

## Décisions

Dix projets ont retenu favorablement l'attention du jury.

Parmi eux, huit projets ont été retenus sous réserve de précisions concernant la méthodologie proprement dite et sa justification au regard des arguments développés dans la problématique (voir en annexes). Il s'agit des projets suivants<sup>2</sup> :

N°	Titre du projet	Responsable
2	Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataire de la gestion d'aides à la pierre	Centre d'Analyse des Politiques Territoriales <b>Renaud EPSTEIN</b>
3	L'intercommunalité dans la gouvernance métropolitaine : quelle invention de la ville ? Etude de trois dispositifs d'intercommunalité (Plaine Commune, Evry Centre Essonne, Porto-Alegre)	CEME Paris 8 <b>Alain BERTHO</b>
11	Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité, vers de nouveaux territoires d'action ?	CITERES - UMR 6173 <b>Marion AMALRIC</b>
12	L'intercommunalité : évaluer l'efficacité d'un objet institutionnel inédit	ACADIE <b>Philippe ESTEBE</b>
15	L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat	CRETEIL <b>Françoise NAVARRE</b>
16	Solidarité intercommunale, partager richesse et pauvreté ?	ENPC – LATTS <b>David GUERANGER</b>
20	Aménager la métropole parisienne : comment les intercommunalités franciliennes se saisissent des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?	CSTB – LSUG <b>Xavier DESJARDINS</b>
21	La production des politiques de l'habitat dans trois communautés d'agglomération littorales	LASAPE - Université de la Rochelle <b>Pierre MAZET</b>

La somme des devis des huit projets dépasse l'enveloppe budgétaire réservée pour cette consultation.

<sup>2</sup> La numérotation correspond à l'ordre de réception des projets et ne constitue pas un classement hiérarchique de leur qualité.

Si, comme il a été demandé par le jury, certains devis sont sensiblement revus à la baisse, deux projets pourront voir leur financement examiné sous réserve de précisions sur leur problématique et leur méthodologie. Il s'agit des projets suivants :

N°	Titre du projet	Responsable
<b>14</b>	Habiter la ville, accéder aux territoires : Coordinations habitat – aménagement - déplacements dans deux intercommunalités franciliennes	ENPC LVMT UMR INRETS 9403 <b>Caroline GALLEZ</b>
<b>22</b>	L'habitat dans l'intercommunalité	LISST - UMR 5193 Université de Toulouse II - Le Mirail <b>Fabrice ESCAFFRE</b>

Il a été décidé que la valorisation du programme se ferait en concertation avec l'ACUF et l'ADCF.

## Bibliographie réalisée à partir des ouvrages cités par les chercheurs

**Ascher F.**, *Les nouveaux compromis urbains : lexicque de la ville plurielle*. Ed. de l'Aube, 2008

**Baraize F., Négrier E.**, *L'invention politique de l'agglomération*. L'Harmattan, 2001

**Bertho A.**, (coord.), Dossier Villes mondes in *Socio-anthropologie* n°16

**Borraz O., Guiraudon V.**, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*. Paris Presses de Sciences-Po, 2008.

**Brouant J.Ph.**, (dir.) *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* Les cahiers du GRIDAUH, Paris GRIDAUH La Documentation française, 2006

**Chomentowski V.**, *Politique de la ville et intercommunalité*. DIV- Cabinet CONJUGUER, 2007

**Collectif.** *Le Développement durable et son espace : antécédents intellectuels et questions pour l'avenir*. Cahier lillois d'économie et de sociologie, Université de Lille 1, L'Harmattan Paris, 2001.

**Davezies L.**, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Ed. Le Seuil. La République des idées, 2008.

**Davis M.**, *Planet of slums* Verso 2006 [traduction française : *Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global* Paris La Découverte, 2006)

**Debarbieux B., Vanier M.**, (dir.) *Ces territoires qui se dessinent* Ed. de l'Aube, Datar bibliothèque des territoires, 2002.

**Denters B., Rose L.E.** (dir.) *Comparing Local Governance : trends and developments*, Basingstoke Palgrave

**Desage F. et Guéranger D.**, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales en France* Coll. Raisons d'agir, Ed. du Croquant, 2009 ( à paraître)

**Donzelot J., Estebe Ph.**, *L'Etat animateur*, 1991

**Driant J-C.**, *Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat*. Rapport pour l'Union sociale de l'habitat, 2007.

**Epstein R.**, *L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat* Esprit, février 2008.

**Estèbe Ph.**, *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale* Paris : Presses Universitaires de France, 2008

**Faure A., Douillet A-C.**, *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble PUG, 2005.

**Garrard J. (dir.)**, *Heads of the Local State in Past and Present*, Londres Ashgate, 2006

**Guengant A., Leprince M.**, Evaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales in *Economie et Prévision* n°175-176, 2006

**Healey P., Cameron S., Davoudi S., Graham S., Madani-Pour A. (dir.)** *Managing cities. The New Urban Context*. Londres, Ed. John Wiley, 1995

**Jouve B., Lefevre C. (dir.)** *Métropoles ingouvernables*. Paris Elsevir, 2002

**Kirszbaum T.**, *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, PUF Collection « La ville en débat », 2008

- Knoepfel P., Larrue C., Varone F.,** *Analyse et pilotage des politiques publiques.* Ed. Helbing & Lichtenhahn Genève, 2001.
- Lange P., Regini M. (dir)** *State, market and social regulation.* Cambridge University Press, 1989
- Lascoumes P. et Le Galès P.,** *Gouverner par les instruments.* Paris Presses de Sciences-Po, 2004.
- Lazarus S.,** Crise des banlieues, crise des politiques publiques, *Comme la ville*, revue de la DIV, janvier 2002
- Le Saout R.** *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé* Revue Française de science politique 3 2000
- Le Saout R. et Madoré F. (dir.)** *Les effets de l'intercommunalité.* Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- Négrier E.,** *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale.* Presses Universitaires de Grenoble, 2005
- Offner J-M.,** *Les territoires de l'action publique locale: fausses pertinences et jeux d'écart,* Revue Française de Science Politique, 2006.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J., (dir.)** *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours, Théories.* LGDJ, Paris, 2007.
- Perrin E., Rousier N., (coord.)** *Ville et emploi, le territoire au cœur des nouvelles formes du travail* L'Aube, 2000.
- Pierre J., (dir.)** *Debating governance. Authority, steering, and democracy,* Oxford University Press 2000
- Piron M.,** *Gouverner en France: quel équilibre territorial des pouvoirs?* Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs. Assemblée nationale Paris, 2006
- Rhodes R.,** *Understanding Governance.* Buckingham and Philadelphia Open University Press, 1999.
- Sassen S.,** *La ville globale : New-York Londres, Tokyo* Descartes, Paris, 1996
- Talandier M.,** *Les territoires : quelles évolutions ? Quel niveau pertinent de gouvernance ?* Contribution à la 8ème Biennale du LASAIRE « L'Europe élargie et la mondialisation » janvier 2008. Article publié dans les actes du colloque.
- Theys J. et Emelianoff C.,** *Les contradictions de la ville durable* in Le Débat n°113 janvier-février 2001 Gallimard Paris, 2001.
- Tronquoy P.,** *Le développement de l'intercommunalité.* Cahier Français Villes et Territoires. La Documentation française n°328, 2005.
- Vanier M.,** *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité,* Economica Paris, 2008
- Wiel M.,** *Pour planifier les villes autrement L'Harmattan,* Editions Villes et entreprises Paris, 2007.