



La transformation du District Urbain de Mantes (DUM) en Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)

François-Mathieu Poupeau

► **To cite this version:**

François-Mathieu Poupeau. La transformation du District Urbain de Mantes (DUM) en Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY). L'Harmattan. L'invention politique de l'agglomération, L'Harmattan, pp.131-156, 2001, Logiques Politiques. halshs-00309074

HAL Id: halshs-00309074

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00309074>

Submitted on 5 Aug 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

***La transformation du District Urbain de Mantes (DUM) en Communauté
d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)***

François-Mathieu Poupeau, post-doctorant au CSO (CNRS-IEP Paris)

Succédant au District Urbain de Mantes (DUM), dont les origines remontent aux années soixante, la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY) est officiellement créée le 2 décembre 1999, par arrêté préfectoral. Située aux confins de l'Île-de-France et de la Normandie¹, elle regroupe à ce jour huit communes, qui forment une population totale de 80.000 habitants autour de Mantes-la-Jolie (45.000 hab.) et de Mantes-la-Ville (19.000 hab.), les deux principaux centres urbains². A la fin décembre 2000, la CAMY est la seule communauté d'agglomération existant dans le département des Yvelines. Également concernés par le texte législatif³, le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) de Saint-Quentin-en-Yvelines, le District du plateau de Saclay ont préféré reporter leur mutation après les échéances municipales de 2001. Un autre projet de transformation du syndicat intercommunal du Val de Seine en communauté d'agglomération est à l'étude mais, là encore, l'horizon se situe vers la fin 2001⁴.

Dans un tel contexte départemental, marqué d'attente, la mutation du District Urbain de Mantes apparaît remarquable, et ce à double titre. Tout d'abord par sa *rapidité*, moins de cinq mois s'écoulant entre le vote de la loi Chevènement et la création de la CAMY. Le processus démarre officiellement le 28 octobre 1999, avec une séance du Conseil de District. Celle-ci confirme la compétence "politique de la ville", qui manque formellement à la palette d'interventions du DUM pour que celui-ci puisse prétendre devenir communauté d'agglomération. Au cours de la même séance, les délégués districaux se prononcent favorablement sur la modification de la représentation des communes au sein de leur Conseil. En moins d'un mois, entre le 29 octobre et le 18 novembre, les conseils municipaux des communes du District délibèrent sur les résolutions adoptées le 28 octobre par le Conseil de District⁵. Ce dernier se réunit le 28

¹ pour une localisation plus précise, cf la carte ci-après (§ "Attendre ou s'étendre ? L'enjeu du périmètre")

² recensement de 1990. Parmi les 6 autres communes, on en compte trois ayant entre 2.500 et 10.000 habitants (Magnanville, Rosny-sur-Seine, Porcheville) et trois autres dont la population est inférieure à 2.500 habitants (Buchelay, Guerville, Rolleboise). Pour des chiffres plus précis, cf la figure 2 (§ "Maintenir l'ancrage à droite et le poids de la périphérie. L'enjeu de la représentation communale")

³ à la différence des districts et des communautés de villes, qui doivent se transformer au 1er janvier 2002 au plus tard, la loi n'impose pas de délai aux Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN). C'est un décret qui fixe pour chacun la date à laquelle les opérations sont considérées comme étant achevées. Les SAN disposent ensuite d'un délai de 6 mois pour se transformer en communauté d'agglomération

⁴ en ce qui concerne les autres formes d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), il a été question de créer une communauté de communes autour de Rambouillet (par transformation d'un syndicat d'études et de programmation) mais, faute d'accord entre les élus, ce projet n'a pas encore abouti

⁵ cette procédure n'est pas obligatoire de par la loi mais elle a été voulue par les représentants du DUM

novembre pour rendre la transformation officielle, approuver les nouveaux statuts et installer la nouvelle instance délibérante. Enfin, l'arrêté préfectoral est pris le 2 décembre, qui clôt le processus. Ainsi, en dehors d'un travail de préparation en amont de la loi⁶, quelques mois ont suffi aux responsables du District pour faire admettre la nouvelle formule intercommunale et dissiper les quelques débats dont elle a pu faire l'objet mais qui n'ont cependant pas été de nature à la remettre en question.

Le second trait caractéristique du processus est en effet *l'absence d'opposition marquée* au projet de transformation, que ce soit de la part des élus locaux ou des représentants de l'Etat. A la différence d'autres départements, l'intervention des services de la préfecture a été discrète et n'a donné lieu à aucun bras de fer significatif. De même, l'idée d'une transformation du DUM en communauté d'agglomération n'a pas provoqué d'émoi particulier chez les élus, notamment les représentants des communes rurales, qui auraient pu préférer la formule de la communauté de communes, *a priori* moins contraignante et moins connotée "urbain". Seul éclat notable, la réaction de deux des trois délégués d'une commune rurale, Guerville, qui manifestent leur hostilité à l'égard du projet et réclament, au moment du vote de la transformation, des garanties écrites de la part des autres membres du District sur la préservation des spécificités rurales et environnementales de leur commune⁷. Cette réaction négative, qui intervient après le rejet du projet de transformation en conseil municipal⁸, se traduit par un vote sanction des deux délégués de la commune au Conseil de District⁹. Mais la controverse n'en demeure pas moins ponctuelle - les deux représentants s'en tenant à ce vote sanction, sans aller plus loin - et isolée, les autres communes votant toutes pour la transformation.

Largement évoqué dans la plupart des discours, l'argument financier semble emporter tous les suffrages et dissiper les doutes sur le bien-fondé de la réforme. La transformation doit en effet s'accompagner d'une manne financière de l'ordre de 9 millions de francs la première année, pour un budget districial avoisinant les 400 millions de francs. Avec une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) de 250 francs par habitants en l'an 2000, la future CAMY se verra garantir une contribution d'au moins 175 francs à l'horizon 2006, ce qui est bien supérieur aux 143 francs actuels. Aux

⁶ les instances dirigeantes du DUM ont diligenté une étude dès l'été afin d'étudier notamment l'impact financier de la future loi sur leur structure

⁷ source : *Extrait du registre des délibérations du Conseil de District de Mantes*, séance du 28 novembre 1999, sous-préfecture de Mantes-la-Jolie

⁸ rejet (12 voix contre la transformation, 4 voix pour, 1 abstention) qui est sans conséquence, dans la mesure où, nous l'avons déjà signalé, la loi ne requiert que l'accord du Conseil de District

⁹ ce sont d'ailleurs les seuls à s'être prononcés contre la transformation, celle-ci ayant été acquise par 28 voix pour, 2 contre et 1 abstention. Notons que le troisième représentant de Guerville, qui n'est autre que le maire de la commune, a voté pour la transformation. Nous approfondirons plus loin les motifs du désaccord exprimé par les deux délégués de Guerville

yeux de la majorité des élus, ce gain financier plaide, dès le départ, pour le rejet de la communauté de communes. Ce statut serait bien moins intéressant, le District se situant alors, par son potentiel fiscal, parmi les structures intercommunales les plus riches de la catégorie des "communautés de communes¹⁰". Face à cet argument de poids - une moindre hausse des ressources financières du DUM en cas de transformation en communauté de communes -, le choix de la formule de la communauté d'agglomération ne fait l'objet d'aucune contestation¹¹.

Institutions, contexte, acteurs locaux : les dynamiques locales d'appropriation de la loi

Rapide et consensuel, ce processus ne saurait cependant se satisfaire d'une vision par trop linéaire et "instrumentale" de l'application de la loi, mettant au coeur de l'analyse la dimension financière du changement. Sans minimiser ce levier d'action essentiel, qui est souvent placé au coeur des analyses et des politiques sur l'intercommunalité, nous voudrions montrer ici que l'appropriation de la loi révèle d'autres logiques d'action, qui peuvent être résumées par la triade : institutions, contexte, acteurs de la réforme. *Institutions*, dans la mesure où le DUM se présente comme un ensemble riche et très structuré d'arrangements à la fois politiques - au double sens de *politics* et *policy* - et financiers et qui offre un espace de coopération déjà éprouvé. *Contexte* car on ne saurait comprendre la mutation du District et son attrait pour de nouvelles ressources financières sans la replacer dans la problématique qui est celle du Mantois depuis plusieurs années, à savoir la revitalisation d'un espace marqué par la crise économique et sociale, notamment autour des problèmes de la cité du Val Fourré. Une dynamique de *leadership* enfin, la réforme étant portée et négociée par des acteurs - politiques et administratifs - dont la convergence de vue a été large. Après avoir présenté de manière plus approfondie chacune de ces trois dynamiques d'appropriation, nous montrerons, à travers les principaux enjeux de la transformation, comment elles ont pu façonner la nouvelle Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines.

¹⁰ dans cette perspective, la transformation induirait pour l'an 2000 une DGF au mieux égale aux 175 francs par habitant, qui correspondent à la moyenne nationale prévue pour ce type d'EPCI

¹¹ ce que l'on retrouve d'ailleurs, aux réserves près formulées par deux des délégués de Guerville, dans les débats ayant prélué la transformation du DUM en CAMY (source : *Extrait du registre des délibérations du Conseil de District de Mantes*, séance du 28 novembre 1999, sous-préfecture de Mantes-la-Jolie)

Un district très structuré et tenu par les communes périphériques

Le District Urbain de Mantes (DUM) est créé en 1966 à l'initiative de sept communes de l'agglomération mantoise - Buchelay, Guerville, Magnanville, Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Porcheville et Rosny-sur-Seine. Un huitième membre, Rolleboise, est associé en 1972, marquant la fin de l'extension de la structure intercommunale. A une époque où le Mantois ne connaît pas encore de grave difficulté économique et sociale mais souffre déjà d'une position excentrée par rapport à Paris, il s'agit avant tout de promouvoir une intercommunalité de gestion pour pallier le retard en équipements collectifs¹². Mais c'est surtout contre l'Etat et sa vision de l'aménagement de la couronne parisienne que se constitue le District, à l'initiative de Jean-Paul David, alors maire de Mantes-la-Jolie. Les élus locaux entendent en effet s'opposer au premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (1965) qui, à la suite de la politique des "Métropoles d'équilibre", prévoit la création de 7 villes nouvelles autour de Paris, notamment Mantes II, dont l'installation est prévue au sud de l'agglomération actuelle¹³. Cette volonté de faire exister le Mantois et de résister à certains choix des pouvoirs publics soude durablement les relations entre élus locaux et leur fait prendre conscience d'une certaine communauté de destin. Celle-ci est fondée sur l'idée que l'attractivité de la région, située à l'extrême limite de l'Ile-de-France, ne pourra être assurée que grâce à une intercommunalité ambitieuse.

Cette vision partagée explique en partie la croissance soutenue du DUM au cours des années soixante et soixante-dix, qui place la structure parmi les districts les plus importants de France à la veille de la loi Chevènement. Si la loi de 1959 dote le DUM de compétences obligatoires en matière de gestion des centres de secours et d'incendie, de gestion des services de logement, les décennies qui suivent sont caractérisées par une très forte extension des compétences districales. Hormis la compétence foncière, acquise en 1983, le DUM s'approprie un important volet "environnement" en 1992, qui regroupe notamment des actions soutenues en matière d'assainissement, d'adduction d'eau et de traitement des déchets. Cette compétence mobilise aujourd'hui les crédits les plus importants, de l'ordre de 55 millions de francs sur une masse budgétaire totale de 400 millions de francs¹⁴. A la veille de la loi du 12 juillet 1999, la liste des autres compétences intercommunales est longue, qui va du développement économique à l'animation culturelle et sportive, en passant par le transport, la vidéo-communication ou même la gestion d'un chenil. Aussi le district, parfois décrié comme dispersant trop

¹² *Le District Urbain de Mantes. Du passé vers le futur*, DUM, 1987

¹³ *ibidem*, pages 378 et sq

¹⁴ les dépenses réelles du district sont de 90 millions de francs pour l'investissement et 180 millions de francs pour le fonctionnement (source : DUM)

ses efforts, se présente-t-il, au milieu des années quatre-vingt-dix, comme le premier groupement à fiscalité propre d'Ile-de-France et bénéficie-t-il d'un coefficient d'intégration fiscale (CIF) élevé¹⁵.

Une première conséquence de cette profusion de compétences est que le District est d'emblée très bien armé pour se transformer tant en communauté de communes qu'en communauté d'agglomération. Il dispose en effet de trois des quatre compétences obligatoires pour ce dernier type de structure¹⁶. En outre, il peut se prévaloir - il le fera d'ailleurs, nous le verrons - de la quatrième compétence, la politique de la ville, puisqu'il cosigne depuis plusieurs années les documents contractuels conclus entre l'Etat et les deux communes-centres dans le cadre du Grand Projet Urbain (GPU). Bien loin de constituer une rupture dans le mode de coopération entre communes, la transformation du DUM apparaît donc dans la continuité du développement historique de l'intercommunalité mantoise.

Un second trait structurant, lié à l'histoire du district, est la place qu'occupent les communes périphériques¹⁷, souvent faiblement urbanisées - voire même rurales pour la moitié d'entre elles -, dans le système de gouvernement intercommunal. Déjà sensible dans les années soixante, lorsque primait une intercommunalité de gestion, la question de la place du rural dans la représentation communale n'a cessé depuis d'accompagner le développement du district¹⁸. Pour venir à bout des réticences des communes périphériques, la règle initialement instaurée était celle de l'égalité entre membres : une commune, une voix. L'acceptation unanime de cette règle reflétait bien l'état d'esprit des élus de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville et leur souci d'apaiser la crainte des communes périphériques de se voir "phagocytées" par le centre de l'agglomération, dont l'importance ne cessait de croître¹⁹. Les réticences manifestées par les élus des communes périphériques traduisaient déjà la peur d'une trop forte urbanisation, à

¹⁵ le CIF du District Urbain de Mantes est de 32% en 1994, contre une moyenne nationale de 13% (source : IAURIF, *L'intercommunalité en Ile-de-France. Districts et communautés de communes. Monographies*, octobre 1998, pages 27-31)

¹⁶ nous approfondirons ce point plus loin. Cf aussi l'annexe 1

¹⁷ pour éviter les lourdeurs de style, nous appelons "communes périphériques" les six communes (Buchelay, Guerville, Magnanville, Porcheville, Rolleboise et Rosny-sur-Seine) qui "gravitent" autour de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville

¹⁸ par exemple, à la suite de la loi du 16 juillet 1971 sur le regroupement des communes, Follainville-Dennemont a refusé de s'associer au DUM. La première raison était d'ordre financier, des craintes existant quant à un renchérissement possible des impôts locaux. La seconde raison était l'absence de communauté d'intérêt avec le DUM, du moins aux yeux des élus de Follainville. La troisième raison, plus diffuse, était le souci de préserver le caractère rural de la commune contre les risques d'une urbanisation excessive (*Le District Urbain de Mantes. Du passé vers le futur*, opus cité, page 422)

¹⁹ de 26.000 habitants en 1969 (sur un total DUM de 48.000), Mantes-la-Jolie atteint aujourd'hui les 45.000 habitants, soit plus de la moitié de l'agglomération mantoise (chiffres de 1969 in *Le District Urbain de Mantes. Du passé vers le futur*, opus cité, page 381)

l'image de la ZUP du Val Fourré qui se constituait dans les années soixante pour accueillir une importante population de travailleurs, ouvriers pour la plupart. Fortement demandeuse de coopération car en étant le principal bénéficiaire²⁰, la ville de Mantes-la-Jolie a, par la suite, toujours tenu à respecter cette règle égalitaire, qui garantissait la stabilité institutionnelle du district et un plus grand transfert de compétences²¹. En 1997, suite à la loi ATR de 1992, une première tentative de transformation du DUM en Communauté Urbaine avait d'ailleurs été écartée, malgré l'attrait financier que représentait la nouvelle formule juridique. Deux nouvelles dispositions avaient semblé difficiles à faire admettre à l'époque. La première était l'acquisition d'une compétence "sols", perçue par certains élus comme étant un transfert non souhaitable de prérogatives communales. La seconde était l'instauration d'une forte dose de proportionnelle dans la représentation des communes. Elle avait provoqué un vif rejet de la part des élus des communes périphériques, qui craignaient que la fin du système égalitaire n'entraînant une mainmise accrue de Mantes-la-Jolie sur le devenir de l'agglomération mantoise. Ce souci reflète bien l'état d'esprit qui prévaut à l'aube des transformations et le souhait de conserver l'équilibre originel des pouvoirs entre communes-centres et communes périphériques.

Un contexte de crise mobilisateur

Le deuxième élément majeur, qu'il faut prendre en considération pour une bonne compréhension des enjeux actuels, est d'ordre économique et social. Il a trait à la prégnance de la crise urbaine que connaissent, depuis près d'une vingtaine d'années, les villes de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville. C'est en effet sur fond de tensions sociales que s'est développé le District Urbain de Mantes. Après avoir bénéficié dans les années cinquante et soixante des fruits de la croissance, ce qui s'est traduit par un afflux important de population, notamment dans les deux villes-centres, l'agglomération mantoise subit de plein fouet le marasme économique des années soixante-dix et quatre-vingt. Les restructurations de l'industrie automobile²², les difficultés rencontrées

²⁰ Mantes-la-Jolie a longtemps été une sorte de "cité-dortoir" pour une population travaillant le long de la vallée de la Seine. Elle a donc dû subir les coûts d'une urbanisation massive sans avoir réellement les moyens financiers correspondants

²¹ un diagnostic de localité mené en 1991 par Patrick Le Galès et Marco Oberti soulignait cet aspect : "la coopération intercommunale est possible si le maire de Mantes-la-Jolie n'est pas leader. Plus ce dernier joue un rôle central, plus la coopération sera difficile voire impossible ; plus son rôle et sa position seront faibles, plus les opportunités de coopération seront importantes" (P. Le Galès, M. Oberti, Rapport de recherche et évaluation pour la Commission des communautés Européennes et l'Action Européenne, février 1992, cité in S. Blanchet, *La mise en oeuvre locale d'une politique de l'emploi*, Mémoire de DEA de Sociologie de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1994)

²² qui, dans les années soixante et soixante-dix, faisait vivre quelques 3.000 salariés originaires de l'agglomération mantoise (*Le District Urbain de Mantes. Du passé vers le futur*, opus cité, page 369)

par le BTP, dont la prospérité avait accompagné le développement démographique du Mantois, génèrent alors de nouveaux problèmes, auxquels les acteurs locaux tardent à répondre. Faiblement industrialisée²³, souffrant de l'absence de grands équipements mais aussi de pôles de formation, la région ne réussit pas à compenser la perte sèche d'emplois et à retrouver un dynamisme économique permettant d'enrayer un taux de chômage élevé. "Cités-dortoirs" des communes industrielles voisines, Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville héritent de nombreux problèmes, en particulier la gestion de grands ensembles habités par une population en voie de paupérisation. Le Val Fourré, qui représente 25.000 habitants, soit plus de 60% de la population de Mantes-la-Jolie, près de 30% de la population totale du District, symbolise à lui seul la crise de l'agglomération mantoise. Parmi les plus grandes ZUP de France, il continue de ternir l'image d'une commune qui peine à faire oublier les événements tragiques de 1991, dont l'impact médiatique demeure toujours aussi vivace²⁴. Les problèmes des cités de Mantes ont incontestablement joué dans le sens d'une plus grande mobilisation des communes périphériques, celles-ci s'apercevant que les problèmes du Val Fourré pouvaient avoir des répercussions directes sur leur devenir. Même si de très fortes tensions entre communes subsistent, notamment entre Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville, tensions exacerbées par la rivalité politique de leurs maires²⁵, l'onde de choc créée par les événements de 1991 n'a fait qu'accroître le sentiment qu'une plus grande coopération était indispensable. Le classement de l'agglomération mantoise en Grand Projet Urbain en 1993 et aujourd'hui en Grand Projet de Ville²⁶ a participé de cette prise de conscience collective de la nécessité d'une véritable politique d'agglomération, portée notamment par le DUM. L'adoption récente par ce dernier d'un projet de territoire qui consacre la quasi-totalité des gros équipements à Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville semble marquer une nouvelle étape dans l'acceptation par les communes périphériques du fait que leur prospérité dépend fortement du rayonnement des deux communes-centres. Dans le même temps cependant, paradoxe qui n'est qu'apparent, cette prise de conscience renforce le désir des communes périphériques de maîtriser l'impact des nouvelles orientations en conservant le leadership décisionnel.

²³ la plupart des activités industrielles étaient concentrées en amont et en aval de l'agglomération mantoise, le long de la Seine

²⁴ rappelons que, suite au décès d'un jeune de la cité du Val Fourré pendant sa détention préventive, une importante émeute avait entraîné la mort d'un agent de police et d'un autre jeune de la ville

²⁵ en 1997, pour la première fois depuis l'histoire du District, les deux maires des communes-centres ont été adversaires lors de l'élection législative. Celle-ci s'est soldée par l'élection de Mme Peulvast-Bergeal, maire socialiste de Mantes-la-Ville, aux dépens de M. Bédier

²⁶ le 14 décembre 1999, le gouvernement a annoncé 50 "Grands Projets de Ville" (GPV) destinés à renforcer les actions en faveur des quartiers dits défavorisés. Le Mantois fait partie de ces 50 GPV

Les acteurs de la transformation : une "alliance objective" entre élus et préfecture

C'est dans ce climat à la fois de mobilisation et de "méfiance" des représentants des communes périphériques que les instances dirigeantes du DUM décident de modifier leur structure intercommunale, sans attendre l'échéance du 1er janvier 2002. Dans un tel contexte, l'influence des acteurs de la transformation - que l'on peut reformuler sous le vocable de "leadership" - est essentielle. Elle permet de faire le lien entre, d'une part, le cadre normatif de la loi et le volontarisme politique affiché par le ministre de l'Intérieur, d'autre part, les formes de coopération préexistant au plan local, qui trouvent leur source dans des arrangements historiques fortement institutionnalisés. Sur ce point, l'analyse fait ressortir l'existence d'une forme d'"alliance objective" entre les instances dirigeantes du DUM et les représentants des services de la préfecture²⁷.

Du côté districale, deux hommes apparaissent particulièrement moteurs dans cette transformation, tant par leur investissement au sein du DUM que par leur connaissance précoce et précise des dispositions de la loi Chevènement. Le premier, M. Braye, maire de Buchelay et président du District a, en sa qualité de sénateur et de trésorier de l'Association des Districts et Communautés de France (ADCF), largement participé à la préparation de la loi et aux débats qui ont prélué à son adoption en juillet 1999²⁸. Partisan convaincu de l'intercommunalité, il souhaite une transformation rapide et sans heurt du DUM, bien avant les élections municipales. Celle-ci passe, à ses yeux, par une stratégie de changement "minimaliste", les réactions rencontrées quelques années plus tôt à l'occasion du projet de transformation du DUM en Communauté Urbaine révélant un besoin de stabilité institutionnelle. Sur ce point, sa qualité de maire de Buchelay, petite commune périphérique considérée comme "riche" par rapport aux autres membres²⁹, est de nature à rassurer certains élus, qui sont rétifs à l'égard d'une réforme suspectée de se faire au profit des communes-centres. Elle conditionne en grande partie le succès de l'opération, le président apparaissant en quelque sorte comme l'homme d'une périphérie soucieuse de préserver son identité. L'autre figure de la transformation, M. Méry, est le Secrétaire Général du District. Par son implication au sein de l'ADCF et sa connaissance approfondie des acteurs du Mantois, il joue un rôle important, notamment vis-à-vis des services de la préfecture³⁰. Fins connaisseurs d'une loi qu'ils

²⁷ dans ce processus, le rôle joué par les intérêts privés n'apparaît pas structurant, ainsi que celui du Conseil Général ou du Conseil Régional, qui ont pu infléchir dans d'autres cas l'application locale de la loi

²⁸ il a été membre de la "commission Perben", qui a abouti, fin 1996, au dépôt d'un projet de loi gouvernemental. La dissolution en juin 1997 de l'Assemblée Nationale a enterré ce travail, même si un grand nombre de ses éléments seront repris ultérieurement par l'équipe de Jean-Pierre Chevènement

²⁹ nous reviendrons sur ce point dans le paragraphe consacré aux implications financières de la création de la CAMY

³⁰ avant d'avoir pris ses fonctions au DUM en 1983, il avait été auparavant Secrétaire Général de la sous-préfecture de Mantes-la-Jolie pendant 7 ans

ont contribué à façonner en amont, les deux hommes sont les catalyseurs du changement. Bénéficiant du soutien des élus des deux grosses communes-centres - Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville -, ils incarnent une certaine stabilité des institutions, à laquelle bon nombre d'élus sont attachés. Cette volonté de modération, fondée sur une stratégie de réforme progressive, conditionne largement, nous le verrons, la manière de traiter certains problèmes, dont celui, sensible, du périmètre intercommunal.

Cette attitude qui consiste à ne pas faire de vagues est largement partagée par les représentants de l'Etat. Laissant l'initiative aux dirigeants du DUM, que le préfet connaît bien³¹, les services préfectoraux se contentent d'une position de retrait, dans la continuité de la ligne de conduite "attentiste" adoptée depuis plusieurs années³². Ainsi, dans le cas qui nous intéresse, la philosophie d'action de la (sous-)préfecture se situe plus dans l'accompagnement, le soutien discret, le conseil, l'appui méthodologique³³, le relais vis-à-vis des experts du ministère que dans la contrainte et l'«ingérence territoriale». Une telle attitude ne saurait surprendre : dans un département où aucune autre communauté d'agglomération ne sera réalisée avant les municipales de 2001, la transformation du District Urbain de Mantes permet de mettre en avant un premier résultat et d'apporter une forme de visibilité au volontarisme politique affiché par Jean-Pierre Chevènement. En tout cas, elle témoigne du climat de confiance et de coopération qui règne durant tout le processus, les services de l'Etat se refusant par exemple, nous le verrons, à intervenir directement dans la redéfinition du périmètre districial.

Jeux et enjeux autour de la transformation du DUM

C'est de la conjonction de ces trois dynamiques - institutions, contexte, leadership - que résulte le mode d'appropriation de la loi par les acteurs de l'agglomération mantoise. Pour mieux saisir les mécanismes à l'oeuvre, nous distinguerons quatre enjeux majeurs, qui ont été au coeur des négociations : le périmètre, les compétences, la représentation communale, l'instauration d'une Taxe Professionnelle Unique (TPU). Evidemment, ce choix de présentation fragmentée peut paraître artificiel, dans la mesure où l'ensemble des questions liées à la transformation sont interdépendantes et font l'objet d'un

³¹ ancien Directeur Général des Collectivités Locales, il a eu l'occasion de travailler longuement avec l'Association des Districts et Communautés de France (ADCF) et le sénateur Braye notamment. Soulignons aussi qu'en septembre 1999, le sous-préfet de Mantes-la-Jolie et son Secrétaire Général sont nouvellement arrivés

³² témoignage d'un fonctionnaire des services de la préfecture. Le fait que la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) ne se soit pas réunie depuis 1994 est un des signes de l'attitude de nombreux préfets, qui n'ont pas fait de l'intercommunalité un axe politique majeur

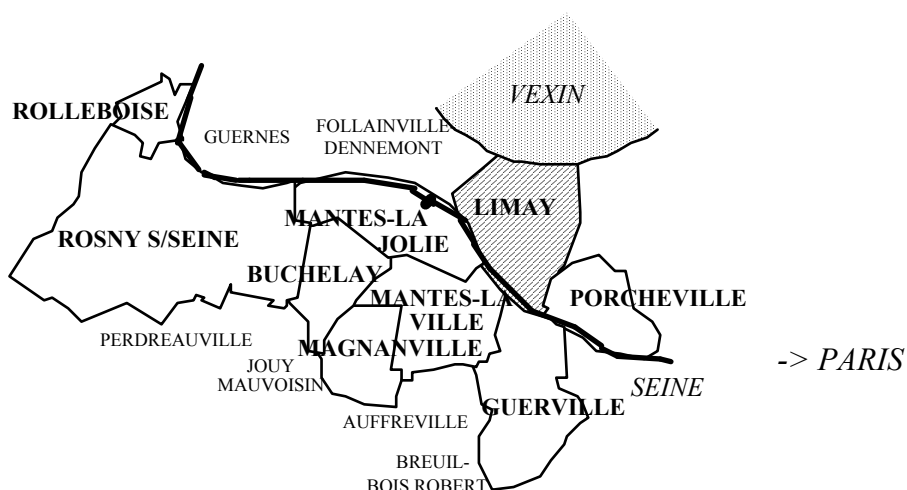
³³ en particulier dans la tenue d'un calendrier de transformation du District

traitement global. Il nous semble cependant que l'entrée par les enjeux locaux de la loi permet d'apprécier avec plus de précision l'influence de chacune des dynamiques à l'oeuvre et de voir comment elles s'entrecroisent, s'interpénètrent, voire se nourrissent mutuellement.

Attendre ou s'étendre ? L'enjeu du périmètre

S'il a été peu débattu - du moins officiellement - au moment de la transformation, le problème du périmètre du District est une question qui reste pendante depuis les années soixante. L'issue de ce problème est, pour l'heure, essentiellement liée au rattachement éventuel de la commune de Limay (15.000 habitants), qui a toujours constitué un "coin" dans l'aire géographique districale, comme le montre la carte suivante :

Fig. 1. Les enjeux liés au périmètre de la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines



L'entrée éventuelle de Limay, chef-lieu de canton, au sein de la CAMY donnerait une plus grande cohérence au territoire intercommunal, la commune étant pleinement intégrée dans l'aire d'influence directe de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville. Sorte de "zone-tampon" avec une partie de la rive droite de la Seine et avec le Vexin, Limay pourrait également ouvrir la voie au développement ultérieur de la structure intercommunale sur les communes de Guernes et de Follainville-Dennemont. Elle permettrait à la CAMY d'atteindre le seuil des 100.000 habitants, taille que certains jugent pertinente pour appréhender de manière plus globale le développement du Mantois. Aussi, les dirigeants du DUM n'ont-ils eu de cesse d'exhorter les élus de Limay

à rejoindre le District depuis que celui-ci a été créé³⁴. Pour ce qui est du sud de la CAMY, l'examen de la carte fait également apparaître qu'à terme, d'autres communes pourraient être incluses dans la CAMY, comme celles d'Auffreville et de Breuil-Bois Robert, voire même de Perdreauxville et de Jouy Mauvoisin.

Exprimées dès la création du District Urbain de Mantes en 1966, les réticences de la commune de Limay s'expliquent aujourd'hui par la conjonction de plusieurs éléments. Il est souvent coutume de faire référence à des facteurs *géographico-historiques*, tels que l'existence d'une frontière naturelle, la Seine, qui a toujours séparé les "loups de Limay" des "chiens de Mantes" et attiré Limay vers les communes du proche Vexin. Bien qu'insuffisante en soi - Porcheville, située sur les mêmes berges que Limay, appartient au DUM - cette situation de relatif isolement vis-à-vis des communes de la rive gauche de la Seine a généré un mode de développement économique et social qui distingue encore aujourd'hui Limay de ses voisines. Les conflits qui ont opposé après guerre les élus du Mantois à l'Etat ne semblent pas avoir été non plus sans profiter à Limay³⁵. Plus riche que Mantes-la-Jolie ou Mantes-la-Ville, ne connaissant pas de problèmes liés à des quartiers défavorisés³⁶, bénéficiant en outre de certains équipements du District à un coût nul (piscine, installations culturelles...), Limay a préféré jouer cavalier seul pendant de nombreuses années. Ses élus ont d'ailleurs fait de cet isolement un important argument électoral vis-à-vis de leurs administrés, argument que l'on retrouve encore de nos jours.

Le second facteur ayant contribué à marginaliser Limay vis-à-vis des autres communes du Mantois est d'ordre *politique*. Tenu de longue date par une majorité communiste ou d'union de la gauche, le conseil municipal de Limay a toujours considéré l'adhésion au District comme non souhaitable, rejoignant en cela la position officielle du Parti Communiste français. A une période où les structures intercommunales se voient confier des moyens financiers de plus en plus substantiels, la crainte est, notamment, que la CAMY - dont la majorité est de droite³⁷ - ne prenne des options qui se révèlent contraires aux aspirations politiques de la majorité municipale. Les débats budgétaires de 1999 au sein de la CAMY en constituent une illustration, qui ont opposé certains élus de droite, partisans d'un désendettement de la structure intercommunale, et des représentants de Mantes-la-Ville, qui souhaitaient redistribuer une partie des richesses

³⁴ cet appel est une constante dans le discours des dirigeants du DUM, de Jean-Paul David, le "fondateur", au sénateur Braye, en passant par Jacques Boyer, adjoint au maire de Mantes-la-Ville à la fin des années quatre-vingt et alors président du District (*Le District Urbain de Mantes. Du passé vers le futur*, opus cité, page 14)

³⁵ à en croire *Le District Urbain de Mantes. Du passé vers le futur*, opus cité

³⁶ encore qu'il semble, selon certains de nos interlocuteurs, qu'une opération d'urbanisme pavillonnaire pose d'ores et déjà certaines difficultés vis-à-vis des populations qui se sont établies dans ces zones

³⁷ nous reviendrons plus loin sur ce point

vers la population, par baisse d'impôts locaux. Alors que la CAMY se dote d'une Taxe Professionnelle Unique (TPU), se posera également à l'avenir la question de l'arbitrage entre les ponctions fiscales réalisées sur les ménages et sur les entreprises.

Face à ces réticences, la stratégie adoptée par les responsables du DUM - cautionnée par la préfecture - est celle d'une coopération incrémentale avec Limay et non d'une intégration à marche forcée, qui, de l'avis de tous, constituerait une erreur³⁸. Une erreur tactique vis-à-vis de Limay, dont l'actuelle équipe municipale est encore "prisonnière" de sa position historique, malgré une ouverture manifeste depuis quelques années, qui se traduit par l'existence de pourparlers discrets avec la sous-préfecture notamment. Une erreur vis-à-vis des communes du DUM, dans la mesure où il existe chez certains de leurs élus un sentiment de crainte vis-à-vis d'un nouveau membre qui, de par sa taille (15.000 habitants), de par sa couleur politique, pourrait compromettre les équilibres actuels, à savoir une prédominance du rural et de la droite. A l'heure où les dirigeants de la CAMY souhaitent mener une transformation sans heurt et entreprendre de nouvelles réflexions sur la voirie - qui n'est pas dans les compétences districales³⁹ - et sur la définition de la notion d'"intérêt communautaire", l'extension du périmètre est exclue d'emblée. La position tant des élus locaux que de la préfecture est d'attendre les résultats des prochaines municipales pour reconsidérer cette question et ne pas donner aux adversaires de l'adhésion - qu'ils soient de Limay ou des communes de la CAMY - l'occasion d'en faire un enjeu électoral. Dans l'intervalle, la CAMY s'efforce de développer des actions communes avec Limay, dont les responsables politiques ont toujours souhaité opter pour une intercommunalité sélective, sur des problèmes les intéressant au premier chef. Aussi, malgré la persistance de rivalités, voire même de tensions⁴⁰, le climat semble s'être considérablement modifié depuis quelques années, Limay multipliant les actions de coopération avec le DUM. Aujourd'hui, la plus notable d'entre elles a pour cadre le Syndicat Mixte du Mantois, qui associe la CAMY et Limay autour de la politique du logement et qui devrait aboutir à un Programme Local de l'Habitat dépassant les frontières de la structure intercommunale.

³⁸ le sénateur Braye a été d'ailleurs de ceux qui ont voté contre une disposition de la loi du 12 juillet 1999, qui prévoit l'intégration forcée d'une commune à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Le sous-préfet partage ce sentiment lorsqu'il déclare qu'"une intercommunalité forcée ne marche pas" (source : entretien)

³⁹ cf l'annexe 1

⁴⁰ en 1999, les communes du District Urbain de Mantes et celle de Limay se sont violemment affrontées pour ce qui concerne une grande surface, que Limay voulait voir se réaliser sur sa commune. Ce genre d'incident n'a bien évidemment pas servi la cause intercommunale

Entériner les acquis historiques. La question des compétences

Dans ce domaine, la transformation en communauté d'agglomération soulève deux principales difficultés, du moins en théorie. La première est l'*acquisition de nouvelles compétences* par accord des communes concernées. Le risque est alors que ces dernières souhaitent conserver certaines prérogatives que la loi transfère à la nouvelle structure intercommunale, notamment en matière de développement économique ou de logement, domaines qui sont parfois très sensibles. Ces réticences peuvent d'ailleurs, dans certains cas, déterminer le type d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui sera finalement adopté et faire opter pour une transformation minimale, en communauté de communes par exemple. La seconde difficulté réside, quant à elle, dans l'*incompatibilité* pouvant exister entre les compétences de la nouvelle structure et celles assumées par certains syndicats de communes qui se sont construits autour d'une intercommunalité de gestion. Il est donc nécessaire de voir en quoi la création de la CAMY a pu ou non perturber le jeu de l'intercommunalité de gestion, qui s'est développée dans la région depuis l'entre-deux-guerres.

Contrairement à d'autres régions, la transformation du DUM en CAMY n'a pas posé d'importantes difficultés pour ce qui concerne ces deux cas de figures. La raison principale en est l'ancienneté du DUM et son fort degré d'intégration, qui ont pour conséquence une accumulation des actions districales. Aux compétences de plein droit exercées par le District se sont ajoutées maintes strates, dans les domaines du développement économique, de l'aménagement et, plus récemment, de l'environnement. Cette inflation progressive des actions a contribué à constituer un vaste espace de solidarité et de gestion intégrant l'ensemble des communes du District, espace qui facilite aujourd'hui l'appropriation de la loi Chevènement.

- L'acquisition non controversée d'une "compétence ville"

Pour en venir au premier point, l'acquisition de nouvelles compétences, le passage du statut de District à celui de Communauté d'Agglomération n'a guère soulevé de difficulté particulière. Il a plutôt nécessité un effort de clarification des compétences du District dans deux principaux domaines : l'aménagement de l'espace et surtout la politique de la ville. En effet, comme le montre le tableau de l'annexe 1, la grande majorité des compétences étaient déjà exercées de droit ou de fait par le DUM.

Pour ce qui concerne les compétences obligatoires, à la demande des services de la préfecture, la politique de la ville a dû faire finalement l'objet d'une *extension de compétences*, contre le souhait des élus du District qui souhaitaient une simple *confirmation*, dans le souci, semble-t-il, d'aboutir à une transformation rapide, avant le premier janvier 2000. Il est vrai que l'examen des actions menées par le DUM a fait apparaître une compétence de fait dans ce domaine. Le District finance des équipements⁴¹ qui s'inscrivent dans le Grand Projet Urbain (GPU), dispositif dont l'agglomération mantoise bénéficie depuis 1993. Il participe également au financement du projet "Mantes en Yvelines" à travers le comité d'expansion économique ou la mission d'insertion économique. Néanmoins, soucieuse d'entériner par la voie démocratique ce faisceau de compétences, la préfecture a préféré faire délibérer les communes en adoptant une procédure d'extension des compétences. En dépit des craintes formulées par certains élus, la délibération des communes membres a été unanime, y compris à Guerville, où, nous l'avons vu, des oppositions sont pourtant apparues au moment du vote de la transformation. La prise de conscience générale des problèmes rencontrés dans les quartiers difficiles, le sentiment d'appartenance à une agglomération et la volonté de ne pas laisser le traitement de ces problèmes à l'Etat expliquent en grande partie cette unanimité, y compris au sein des petites communes rurales.

Le choix des compétences optionnelles a consisté, quant à lui, à entériner l'action du DUM dans trois domaines principaux : l'assainissement, qui demeure son activité la plus ancienne⁴², l'eau et les équipements culturels et sportifs. Après avoir émis le voeu d'acquérir une quatrième compétence optionnelle, l'environnement, les responsables du DUM se sont contentés de mentionner les actions en faveur de la propreté au titre de compétence facultative.

- Un impact limité sur les structures intercommunales voisines

En théorie, la création d'une communauté d'agglomération peut affecter l'environnement intercommunal dans lequel la nouvelle structure va évoluer. La loi Chevènement prévoit en effet que, pour ce qui est des compétences obligatoires et optionnelles, cette création vaut retrait des communes membres de la future communauté d'agglomération des syndicats délégataires de ces mêmes compétences. La nouvelle structure peut ensuite adhérer au syndicat mais sur l'ensemble de son périmètre et non plus seulement

⁴¹ centre commercial Mantes II, viabilisation de la ZAC Sully. Cf l'annexe 1

⁴² le District est né le 21 novembre 1966 à partir d'une structure intercommunale préexistante : le Syndicat Intercommunal d'Assainissement de l'Agglomération Mantoise

pour une seule de ses communes. En revanche, rien n'est modifié pour ce qui est des compétences facultatives. Il convient donc de repérer s'il existe des cas où la transformation du DUM a pu avoir un impact indirect sur la vie intercommunale locale.

Le tableau de l'annexe 2, bâti à partir des données de l'intercommunalité du département des Yvelines⁴³, répertorie 19 structures intercommunales auxquelles participait soit le DUM, à titre de représentant de l'ensemble ou de l'une de ses communes, soit une ou plusieurs des communes membres du DUM. L'examen de ce tableau montre que peu de cas ont été problématiques, liés notamment à l'appartenance d'une ou plusieurs communes de l'ancien DUM à un syndicat intercommunal exerçant des compétences obligatoires ou optionnelles⁴⁴. Là encore, l'ancienneté du DUM et l'étendue de ses domaines d'action ont été de puissants facteurs de stabilisation.

Maintenir l'ancrage à droite et le poids de la périphérie. L'enjeu de la représentation communale

Plus problématique a été la modification du mode de représentation des communes, tant elle touche un domaine hautement sensible de l'intercommunalité mantoise. Le rejet, quelques années plus tôt, d'une transformation en communauté urbaine avait déjà révélé la volonté ferme des communes périphériques de ne pas basculer d'un système égalitaire à un système à la proportionnelle, obligatoire pour la formule de l'époque, qui donnait plus de poids aux communes-centres. Ce rejet avait cependant eu pour conséquence - voulue selon certains dirigeants du DUM - de faire évoluer les mentalités et de présenter les réformes à venir comme étant plus acceptables en ce qui concerne ce sujet sensible⁴⁵.

D'emblée, les élus de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville font part de leur souhait d'abandonner le système égalitaire. Cette prise de position, qui marque une rupture avec le passé, nécessite bien évidemment la recherche d'un compromis, aucune des parties en présence ne pouvant disposer, au regard de la loi, d'une majorité pour fixer le nombre de sièges par commune⁴⁶. Un jeu s'engage donc de part et d'autre, du côté des

⁴³ source : liste des EPCI des Yvelines avec leurs communes membres

⁴⁴ pour plus de précisions, cf l'annexe 2. Jusqu'à présent, les responsables de la CAMY ne se sont pas préoccupés de ces problèmes de compatibilité. Ces imprécisions, sources de petites divergences avec la sous-préfecture, montrent que la priorité a été de réaliser une transformation rapide, sans anicroche afin de bénéficier dès janvier 2000 des avantages financiers de la loi

⁴⁵ en effet, la représentation proportionnelle n'est pas requise pour ce qui concerne les communautés d'agglomération

⁴⁶ la loi prévoit deux modalités possibles de fixation du nombre de sièges attribués aux communes. Soit un accord amiable intervient entre les différents conseils municipaux, soit le nombre de représentants est

communes-centres pour abandonner en douceur le système égalitaire, sans trop faire montre d'une volonté de leadership, du côté des communes périphériques pour conserver une mainmise sur une structure dont on ne souhaite pas qu'elle soit aux mains de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville. Souhaitant l'introduction d'une plus grande dose de proportionnalité, les services de la préfecture jouent un rôle discret, qui consiste à négocier les termes du nouveau rapport de force. Fruit de cette négociation médiatisée par le président du District⁴⁷ mais aussi de la volonté unanime de transformer rapidement le DUM pour bénéficier dès 2001 des retombées budgétaires, un compromis réussit à émerger. Il aboutit à l'abandon d'un système égalitaire et à l'introduction d'une dose de proportionnelle⁴⁸. La nouvelle représentation communale conduit ainsi à donner plus de poids aux deux villes-centres, comme le montre le tableau suivant :

Fig. 2. La nouvelle représentation des communes au sein de la CAMY

	Population⁴⁹	Nbre de sièges	Répartition politique
Mantes-la-Jolie	45.254	6 titulaires 3 suppléants	4 droite 1 gauche 1 Front National
Mantes-la-Ville	19.125	5 titulaires 3 suppléants	4 gauche 1 droite
Rosny-sur-Seine	4.618	4 titulaires 2 suppléants	3 droite 1 Vert
Magnanville	6.397	4 titulaires 2 suppléants	4 gauche
Buchelay	2.077	3 titulaires 2 suppléants	3 droite
Porcheville	2.602	3 titulaires 2 suppléants	3 droite
Guerville	1.902	3 titulaires 2 suppléants	3 droite
Rolleboise	461	3 titulaires 2 suppléants	3 droite
TOTAL	82.500	31 titulaires 18 suppléants	20 droite, 10 gauche 1 Front National

fonction de la population, par décision des communes intéressées, dans les conditions de majorité requises pour la création de la communauté. Dans ce dernier cas de figure, il faudrait fédérer soit les deux-tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du district, soit la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux-tiers de la population, ce dont aucune des forces en présence n'est capable. Si aucun accord n'est trouvé avant le 1er janvier 2002, le district se transforme automatiquement en communauté de communes

⁴⁷ celui-ci, dont on a souligné l'intérêt pour l'intercommunalité, se présente comme le partisan d'un système plus proportionnel, qui tient davantage compte des réalités économiques et démographiques locales. On peut également voir à travers cette attitude le souci de se présenter sur le long terme comme le leader de l'agglomération mantoise, à l'aube de ce qui pourrait être une réforme radicale du paysage politique local, à savoir l'introduction du suffrage universel (cf les débats préparatoires à la loi Chevènement et les conclusions de la commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation en France)

⁴⁸ désormais, les communes de moins de 3.500 habitants disposent de 3 délégués titulaires et 2 suppléants, contre 4 et 2 pour celles ayant de 3.500 à 9.999 habitants, 5 et 3 pour celles dont la population oscille entre 10.000 et 29.999 habitants et enfin 6 et 3 pour les deux communes-centres, dont le nombre d'habitants dépasse les 30.000

⁴⁹ source : *Note de présentation*, District Urbain de Mantes, avril 1998

Il convient, bien évidemment, d'avoir une lecture "matricielle", c'est-à-dire à la fois *territoriale et politique*, de cette modification de la représentation des communes.

Une *lecture territoriale* montre que, malgré le rééquilibrage opéré, l'emprise historique des communes périphériques se trouve préservée. Avec 12 voix sur 31, les communes de moins de 3.000 habitants disposent, au regard de la loi, d'une minorité de blocage. Celle-ci interdit à la CAMY la prise de certaines décisions stratégiques comme l'extension des compétences du district, qui nécessite une majorité des deux-tiers au sein du conseil d'agglomération. Plus généralement, les communes périphériques aux deux villes-centres conservent une majorité qualifiée (20 voix sur 31), qui leur permet de continuer à peser sur les instances délibérantes de la CAMY. Replacée dans cette perspective, l'hostilité manifestée par deux des représentants de Guerville au moment du vote de la transformation du DUM n'apparaît pas simplement comme l'expression du malaise d'une commune, chef-lieu d'un canton très rural, qui a toujours été tiraillée entre son désir d'être un acteur du District et sa crainte que le DUM "n'exporte" les problèmes du Val Fourré vers les zones périphériques. Elle s'explique surtout par le contexte politique "guervillois", les deux élus protestataires s'étant présentés aux municipales de 1995 avec un programme très critique à l'égard de l'intercommunalité mantoise. En quelque sorte "rattrapés" par leurs promesses, malgré leur participation à la vie du District et le vote des autres transformations intercommunales⁵⁰, les protestataires ont jugé nécessaire d'afficher un discours alternatif, qui reflète la position d'une partie de leur conseil municipal.

Sur le *plan politique*, autre enjeu de la transformation des règles délibératives, la répartition des sièges semble également préserver, dans le court terme, l'ancrage à droite historique du District Urbain de Mantes. Cette considération n'a pas été étrangère à l'adoption d'une dose homéopathique de proportionnelle et va de pair avec le maintien du leadership des communes périphériques. Traditionnellement de droite ou de mouvance divers droite, celles-ci semblent en effet offrir une certaine garantie de stabilité politique face aux changements que l'on pourrait attendre suite aux municipales de 2001. En cas de "grand chelem" de la gauche aux prochaines élections, c'est-à-dire la conquête de Mantes-la-Jolie et le maintien au pouvoir de la coalition PS-PC à Mantes-la-Ville et du MDC-PS à Magnanville, la droite conserverait une majorité 17 ou 18 sièges, contre 13 à la gauche, si l'on conserve le système actuel, qui ouvre une

⁵⁰ ils ont voté contre la transformation du DUM en CAMY après s'être prononcés favorablement sur les problèmes liés à l'adoption d'une compétence ville et à la représentation des communes

partie des postes de délégués titulaires à l'opposition⁵¹. Dans le cas d'un durcissement politique, menant à l'éventuelle suppression de la représentation de l'opposition, le rapport de force serait moindre - de l'ordre de 16 sièges contre 15 pour les trois communes citées - mais assurerait toujours un leadership à la droite. Garantes de l'ancrage rural ou péri-urbain de la CAMY, les communes périphériques ont donc aussi cet autre rôle, stratégique, d'assurer une fonction d'amortissement des changements de majorité dans les communes-centres, procurant une relative continuité dans la conduite de la politique intercommunale.

Créer davantage d'intégration fiscale. L'enjeu de la Taxe Professionnelle Unique

Comme nous l'avons souligné dans le début de notre présentation, la dimension financière apparaît comme un élément central de la transformation du District Urbain de Mantes en Communauté d'Agglomération. La comparaison entre la communauté de commune et la communauté d'agglomération fait nettement apparaître l'avantage comparatif de la seconde formule. Nous ne reviendrons donc pas sur cet aspect structurant de la transformation.

Le passage - obligatoire dans le cas d'une communauté d'agglomération - à la Taxe Professionnelle Unique (TPU) pose, quant à lui, deux types de difficultés pour une structure comme le DUM qui n'était dotée que d'une Taxe Professionnelle (TP) additionnelle.

La première est de faire accepter aux communes dont le tissu économique est le plus riche le transfert d'une manne financière parfois importante à la structure intercommunale. Tels sont les cas par exemple de Porcheville et de Buchelay. La première, qui a sur son territoire communal une centrale EDF, a aujourd'hui la plus forte base de Taxe Professionnelle de l'agglomération mantoise (environ 25% de l'assiette globale), ce qui, rapporté au nombre d'habitants (2.600), en fait la commune la plus riche. Face aux incertitudes liées à la déréglementation du marché de l'électricité et à la pérennité d'une centrale déjà vieille, peu compétitive qui plus est⁵², le passage à la TPU représente paradoxalement une certaine opportunité pour Porcheville. En effet, elle garantit à la commune la perception pendant plusieurs années, via les attributions

⁵¹ au-delà d'une volonté d'ouverture démocratique de la CAMY, assurant une meilleure visibilité vis-à-vis de la population locale, on ne peut s'empêcher de voir dans l'ouverture du conseil districial aux oppositions le moyen de "diluer" une éventuelle victoire de la gauche à Mantes-la-Jolie, celle-ci étant alors fortement poussée à accorder 2 sièges sur 6 à son opposition locale

⁵² la centrale thermique de Porcheville sert aujourd'hui de "centrale d'appoint", que l'entreprise publique utilise surtout pour résorber les pointes de consommation

de compensation, du produit qu'elle touchait en 1999. Dans ce cas, comme dans celui de Magnanville⁵³, la TPU agit comme une sorte de levier en faveur de l'intégration fiscale. Pour ce qui concerne Buchelay, dont le maire, M. Braye, n'est autre que le président de la CAMY, la commune jouit également d'une importante Taxe Professionnelle - la quatrième de la CAMY mais la seconde, rapportée au nombre d'habitants - du fait de l'existence d'un parc d'activité de 80 hectares environ. Depuis quelques années, alors que la Taxe Professionnelle du District était encore additionnelle, pour 35 hectares du parc, le produit de la TP était entièrement reversé au DUM. L'idée pour le sénateur-maire de Buchelay était que, de toute manière, le District devrait passer un jour ou l'autre à la TPU et que, sur le long terme, la commune de Buchelay y gagnerait, car se situant sur l'axe de développement économique "naturel" de l'agglomération mantoise. En outre, la commune était déjà bien équipée et ne souffrait pas de difficultés budgétaires particulières. La mise à disposition de la TP des 35 ha du parc d'activité, qui avait fait, à l'époque, l'objet de controverses au sein du conseil municipal⁵⁴, a incontestablement préparé les esprits au passage à la TPU. Le président du DUM s'est ainsi servi de l'"exemplarité" de sa commune pour dissiper les doutes manifestés par certains élus de communes au profil assez similaire.

La seconde difficulté majeure concerne les communes appliquant des taux de taxe professionnelle particulièrement bas. Pour celles-ci - Buchelay, Rolleboise notamment⁵⁵ - le passage à la TPU pourrait provoquer, à long terme, un renchérissement important des charges des entreprises installées sur leur territoire, l'écart étant aujourd'hui d'environ 5% entre le taux pratiqué par ces communes augmenté du taux districial et le taux moyen de TPU, qui devrait avoisiner les 18%. Pour le moment, étant donné le lissage dans le temps de l'unification⁵⁶, étant donné également les mesures de plafonnement, qui devraient limiter les charges des grosses entreprises, ce passage à la TPU ne semble pas mal vécu dans ces communes. Il s'est d'ailleurs accompagné de quelques réunions où les principaux responsables du District - notamment le président - ont expliqué aux dirigeants d'entreprises les enjeux de la transformation. Seuls peut-être artisans et professions libérales, qui ne pourront pas toujours bénéficier du plafonnement, pourraient connaître, à politique fiscale inchangée, un renchérissement sensible de leurs charges dans les années à venir.

⁵³ cette commune de 6.400 habitants environ verra son taux de TP maintenu, malgré le départ de la Direction Régionale du PMU

⁵⁴ l'actuel sénateur-maire ayant même mis sa démission dans la balance

⁵⁵ en 1999, le taux de TP était à Buchelay de 6,3% (à peu près comme Rolleboise), contre 9,38% à Porcheville, de 10 à 12% pour Guerville, Magnanville, Mantes-la-Ville et Rosny-sur-Seine ; Mantes-la-Jolie battait des records avec 16,87%. La TP additionnelle touchée par le DUM s'élevait à 6,76%

⁵⁶ la CAMY a opté pour une durée de 12 ans, période d'unification maximale autorisée par la loi

Conclusion

L'examen circonstancié des mécanismes de transformation du DUM révèle donc une mise en oeuvre de la loi beaucoup plus riche et problématique qu'il n'y pouvait paraître de prime abord. Loin d'être linéaire et consensuelle, celle-ci apparaît comme un processus complexe, fait de rapports de forces souvent implicites et de négociations discrètes. Loin d'être purement instrumentale, elle révèle des logiques d'appropriation qui dépassent la simple dimension financière, comme le montrent les enjeux liés au périmètre et à la représentation politique des communes. L'ensemble de ces négociations trouvent cependant une issue rapide dans la mesure où les protagonistes considèrent qu'il est de leur intérêt de ne pas sortir du jeu coopératif ni de provoquer de crise de l'intercommunalité mantoise.

Cette impression générale de stabilité tient, bien évidemment, au poids de l'institution districale, qui, en offrant un cadre de coopération déjà étoffé et structuré, agit comme un puissant facteur d'intégration : peu - voire pas - de compétences nouvelles sont à acquérir, faibles sont les conséquences de la loi sur les structures intercommunales voisines, limitées sont les implications financières, éprouvé est le système de représentation politique... La richesse de ce tissu institutionnel contribue à désamorcer les problèmes sur des questions où l'application de la loi a pu acheminer ailleurs. Conjugée au contexte local de crise et d'opposition chronique aux politiques de l'Etat, elle joue un rôle essentiel dans l'appropriation en douceur d'une loi qui ne constitue pas, à proprement parler, une rupture pour les communes du Mantois mais qui se présente davantage comme une nouvelle étape dans leur intégration politique, économique et sociale.

Pour autant, la question du leadership ne saurait être sous-estimée. En effet, paradoxalement, tout en agissant comme des facteurs de stabilisation, les dynamiques institutionnelles et contextuelles sont sources de tensions assez vives. Si elle soude les élus autour d'un projet de développement local, la crise du Mantois fait aussi resurgir de vieilles peurs, notamment chez les représentants des communes rurales périphériques, qui craignent de "perdre leur âme" en subissant les choix des villes-centres en matière d'urbanisation notamment. S'il est un facteur de plus grande intégration locale, le mode de représentation communal est sujet à des critiques croissantes de la part des élus de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville mais aussi de la sous-préfecture. Désireux de faire un peu mieux correspondre les instances politiques intercommunales à la réalité socio-politique du Mantois, ceux-ci souhaitent évoluer vers un scrutin plus proportionnel et rompre avec le modèle égalitariste hérité des années soixante. Ils savent mobiliser la loi

comme une ressource permettant de modifier le rapport de forces existant et d'obliger les parties en présence à refonder les liens politiques qui les unissent.

Replacé dans ce faisceau de tensions, de fantasmes plus ou moins explicitement exprimés, le rôle joué par les "réformateurs" apparaît donc déterminant. De leur capacité à utiliser, passer sous silence, interpréter certaines dispositions de la loi naissent de nouvelles modalités de coopération, synthèse entre l'héritage légué par l'histoire et les nécessités du moment. Nous avons souligné avec force le rôle essentiel du Président et du Secrétaire Général du district, le premier jouant notamment une fonction de médiateur entre les représentants des mondes rural et urbain. Tout en faisant évoluer en douceur la représentation politique territoriale, il préserve les rapports de force traditionnels et la mainmise politique du monde rural - mais aussi de la coalition de droite - sur l'intercommunalité mantoise. Dans un tel contexte, où l'initiative appartient essentiellement aux élus locaux, les services de la (sous)-préfecture sont cependant loin d'être absents du processus. Déjà, en choisissant de ne pas mettre la question de l'intégration de Limay sur l'agenda local, ils favorisent une appropriation rapide de la loi. Plus généralement, ils savent jouer de leurs ressources diverses - juridiques, relais vis-à-vis du ministère - pour infléchir ou orienter certains choix. Loin de pratiquer une stratégie normative et volontariste de "retour à un Etat républicain", ils incarnent ce que l'on pourrait appeler la figure d'un Etat "assureur⁵⁷", qui se contente de faire fructifier la coopération intercommunale et d'en thésauriser les acquis, plutôt que de bousculer les habitudes. Reste à savoir si ce rôle d'accompagnement discret, constant depuis plusieurs années, trouve aujourd'hui ses limites et s'il sera amené à évoluer à l'avenir, notamment après les élections municipales de 2002, qui ouvriront une "fenêtre politique" pour un éventuel élargissement de l'intercommunalité mantoise.

⁵⁷ pour reprendre l'expression de F. Baraize et E. Négrier ("Communautés d'Agglomération et développement politique", communication au colloque européen "Décentralisation et développement durable", Reims, 10-11 mai 2000)

Annexe 1. Le DUM au regard des compétences requise pour la Communauté d'Agglomération

Compétences de la communauté d'agglomération	Compétences du District Urbain de Mantes
Compétences obligatoires	
<p>1. Développement économique Création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire, actions de développement économique d'intérêt communautaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exécution des réalisations d'équipement • Action foncière
<p>2. Aménagement de l'espace Schéma directeur et schéma de secteur, création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, organisation des transports urbains (loi LOTI, 1982)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Equipements en matière d'assainissement, d'abattoirs, de collecte et de traitement des ordures ménagères, de transports en commun et d'autres infrastructures • <i>Viabilisation de la ZAC Sully</i>⁵⁸
<p>3. Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire PLH, politique du logement notamment logement social et actions par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Service du logement • Préparation d'un PLH (Syndicat Mixte du Mantois)
<p>4. Politique de la ville Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, dispositifs locaux de prévention de la délinquance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des plans de l'agglomération mantoise • <i>Financement du Grand Projet Urbain au travers d'actions</i> • <i>Participation au financement du projet de Mantes en Yvelines au travers d'actions</i>
Compétences optionnelles	
<p>1. Voirie et stationnement Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire</p>	Aucune compétence
2. Assainissement	Assainissement
3. Eau	Eau
<p>4. Environnement et cadre de vie Lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés (ou traitement et opérations connexes seulement)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences déchets • Pas de compétences pollution de l'air (même si financement d'une station d'Air Paris) ou nuisance sonore
5. Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Réalisation, coordination et gestion des équipements sportifs scolaires et autres

(source : sous-préfecture de Mantes-la-Jolie)

⁵⁸ les passages en italiques indiquent des compétences exercées de fait mais ne figurant pas expressément sous cette dénomination dans les statuts

Annexe 2. L'impact de la loi Chevènement sur les structures intercommunales avoisinantes

Structures intercommunales auxquelles appartient le DUM ou certaines de ses communes	Impact de la loi Chevènement
<i>SM d'Aménagement des Berges de la Seine</i> (14 communes dont le DUM)	Aucune (compétence facultative)
<i>SM du Mantois</i> (9 communes : DUM, Limay)	Retrait de la CAMY, dissolution du syndicat et création d'un nouveau syndicat (compétence logement obligatoire)
<i>SM des Eaux de la région de Bonnières-sur-Seine</i> (12 communes dont DUM / Rolleboise)	Retrait de Rolleboise ou adhésion de la totalité des communes de la CAMY (compétence optionnelle)
<i>SM de la Vaucouleurs</i> (7 communes dont Mantes-la-Ville et un syndicat d'assainissement)	Retrait de Mantes-la-Ville ou adhésion de la CAMY dans son intégralité (compétence optionnelle)
<i>SI pour la Défense de l'Environnement</i> (7 communes dont DUM / Porcheville)	Aucune (compétence facultative)
<i>SM d'Etudes et de Programmation du Mantois</i> (12 communes dont le DUM)	La dissolution doit être prévue (compétences aménagement et urbanisme obligatoires)
<i>SM d'Assainissement de Follainville-Dennemont, Limay, Porcheville</i> (11 communes dont le DUM et Porcheville en sa qualité de commune)	Transfert de la compétence communale à la CAMY (compétence optionnelle)
<i>SM des Installations Sportives du lycée de Magnanville</i> (21 communes dont le DUM)	Retrait de la CAMY, dissolution du syndicat et création d'un nouveau syndicat (compétence optionnelle)
<i>SM pour l'Alimentation en eau potable de Breuil-Bois-Robert et de Guerville</i> (9 communes dont le DUM)	Retrait de la CAMY, dissolution du syndicat et création d'un nouveau syndicat (compétence optionnelle)
<i>SI d'Etude pour l'Aménagement hydraulique du rû de Senneville</i> (12 communes dont Guerville)	Aucune
<i>SI d'Assainissement Agricole de la région d'Arnouville-les-Mantes</i> (7 communes dont Guerville)	Aucune selon la préfecture (la dimension agricole n'en ferait pas une compétence optionnelle)

Structures intercommunales auxquelles appartient le DUM ou certaines de ses communes	Impact de la loi Chevènement
<i>SI de Transport d'élèves de Dammartin, Perdreauville, Mantes-la-Jolie</i> (29 communes dont Buchelay, Magnanville, Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville)	Aucune
<i>SI de Transports scolaires de Mantes Maule Septeuil</i> (35 communes dont Guerville, Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville)	Aucune
<i>SI d'Electricité des Vallées de la Vaucouleurs, de la Mauldre et la Seine Aval</i> (69 communes dont Buchelay, Magnanville, Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Porcheville en leur qualité de communes)	Aucune
<i>SI d'Electricité de la région de Guerville</i> (3 communes dont Guerville)	Aucune
<i>SI à Vocation Scolaire d'Issou</i> (6 communes dont DUM / Porcheville)	Aucune
<i>SI de Transport d'Elèves Bray et Lu</i> (23 communes dont Porcheville)	Aucune
<i>SM des Installations de Tri et de Valorisation de Guerville</i> (14 communes, 2 syndicats intercommunaux et le DUM)	Aucune (compétence facultative)