



**HAL**  
open science

## **Habiter la ville, accéder aux territoires.**

Caroline Gallez, Mariane Thébert, Thierry Vilmin, Marianne Ollivier-Trigalo

► **To cite this version:**

Caroline Gallez, Mariane Thébert, Thierry Vilmin, Marianne Ollivier-Trigalo. Habiter la ville, accéder aux territoires. : Articulations habitat-déplacements-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales. Rapport final de contrat, L'intercommunalité à l'épreuve des faits, PUCA-MEEDDM, janvier 2011. 2011, 252 p. halshs-00581164

**HAL Id: halshs-00581164**

**<https://shs.hal.science/halshs-00581164>**

Submitted on 30 Mar 2011

**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.

Caroline GALLEZ  
Mariane THEBERT  
Thierry VILMIN  
Marianne OLLIVIER-TRIGALO

# **HABITER LA VILLE, ACCEDER AUX TERRITOIRES**

Articulations habitat-déplacements-développement économique  
dans les politiques d'aménagement intercommunales

Convention ENPC-PUCA, MAPA n°D08.20 – 0801440  
Rapport final  
Janvier 2011

**Auteurs :**

Caroline Gallez, Marianne Ollivier-Trigalo et Mariane Thébert, chercheuses au Laboratoire Ville Mobilité Transport (responsable scientifique : [caroline.gallez@inrets.fr](mailto:caroline.gallez@inrets.fr))

Thierry Vilmin, directeur de la société LogiVille ([tvilmin@aol.com](mailto:tvilmin@aol.com))

**Organismes partenaires :**

Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT)

Université de Paris-Est

ENPC-6-8 avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, Champs-sur-Marne

77455 Marne-la-Vallée cedex 2

tel : 01 64 15 21 17, fax : 01 64 15 21 40

Logiville

58 rue des Loges 78600 Maisons-Laffitte

Tél/fax: 01 39 62 45 40 - Mobile: 06 15 14 63 38

## **REMERCIEMENTS**

Les auteurs remercient le PUCA pour son soutien, et plus particulièrement Patrice Aubertel et Nicole Rousier, pour l'intérêt qu'ils ont porté à leurs travaux. Ils remercient également Paul Boino, conseiller scientifique auprès du PUCA, pour les pistes de réflexion qu'il a ouvertes lors du séminaire de suivi des recherches du programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits » dans lequel s'insère ce travail.

Enfin, ils expriment leur sincère reconnaissance à tous les acteurs (élus, techniciens, experts) qui leur ont consacré du temps et se sont volontiers prêtés au jeu de l'entretien. Leur expérience et leur savoir ont servi de base à la réalisation des enquêtes monographiques et ont alimenté les synthèses transversales aux études de cas.

Les erreurs éventuelles restent entièrement imputables aux auteurs.



## SOMMAIRE

Remerciements .....	3
Problématique et objectifs généraux de la recherche .....	9
Positionnement.....	9
Problématiques et pistes d'analyse .....	10
Approches et méthodes de travail .....	11
Terrains et études de cas .....	13
Références bibliographiques .....	14
PREMIERE PARTIE - ETUDES DE CAS .....	15
Chapitre 1 – Logiques d'aménagement communales : une analyse socio-économique.....	17
1. Dimensions de l'analyse et indicateurs .....	17
1.1. L'espace disponible et la propriété foncière .....	18
1.2. La démographie.....	19
1.3. La situation économique et financière .....	19
1.4. Le niveau d'équipement.....	20
1.5. La nécessité d'une restructuration urbaine.....	21
2. Interprétation des indicateurs sur les deux terrains d'étude .....	21
2.1. Le Val de Bièvre .....	22
2.2. La CAMY .....	23
3. Données chiffrées.....	25
3.1. Val-de-Bièvre .....	25
3.2. CAMY .....	29
Chapitre 2 – La Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, entre représentation stratégique et résistance politique .....	33
1. Les ingrédients de l'alliance.....	34
1.1. Faire « émerger » le territoire.....	35
1.2. Une proximité partisane relative.....	37
1.3. Des règles constitutives : présidence tournante et reversement de la TP.....	38
2. Le partage des rôles autour des enjeux d'aménagement et de développement.....	40
2.1. Une lente intégration des compétences .....	41
2.2. Améliorer les conditions de déplacement dans le Val de Bièvre .....	43
2.3. Garantir l'accueil des populations modestes aux portes de Paris.....	47
2.4. Promouvoir le territoire et assurer son développement .....	51
3. La couverture de l'autoroute A6b : face à l'Etat routier, coalition pour une réparation urbaine.....	55
3.1. Eléments du contexte politique et institutionnel local .....	56
3.2. La construction du projet : registres de légitimation et objets de négociation .....	59
4. L'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert : la CAVB en support politique et technique des communes .....	79
4.1. Genèse du dispositif de rénovation urbaine .....	80
4.2. La CAVB, garante des projets communaux .....	84
4.3. Des services communautaires sous contrôle .....	98
Références bibliographiques .....	103
Annexes .....	104
1 - Recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement de la CAVB (2000-2004).....	104
2 – Recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement de la CAVB (2004-2008).....	104
3 – Délibération n°2007/0048 du 14 février 2007 du conseil du STIF.....	105
4. Liste des entretiens réalisés (par ordre chronologique).....	107

Chapitre 3 – La communauté d’agglomération de Mantes en Yvelines.....	109
1. Histoire et modalités de la coopération intercommunale dans le Mantois .....	110
1.1. L’intercommunalité et l’État : du rejet de la tutelle au partenariat .....	111
1.2. L’intercommunalité et les communes : la régulation des tensions politiques et territoriales .....	115
2. Le partage des rôles autour des enjeux d’aménagement et de développement.....	124
2.1. Recomposer l’habitat pour développer l’attractivité résidentielle .....	124
2.2. Agencer et développer l’agglomération .....	138
3. La ZAC Mantes Université : une opération d’envergure à la croisée des territoires.....	151
3.1. De la ZAC des deux gares au quartier Mantes Université : la genèse d’une opération.....	152
3.2. Dans le cours du projet : tensions et ajustements .....	157
3.3. Trois aspects du rôle de l’intercommunalité dans le déroulement de l’opération d’aménagement.....	163
Références bibliographiques .....	172
Liste des personnes interrogées.....	172
Chapitre 4 - Le conseil général du Val-de-Marne à l’épreuve des politiques urbaines. Les cas de l’ORU Chaperon Vert et de la couverture de l’A6b .....	175
Une départementalisation des politiques urbaines ?.....	175
1. Généralités .....	176
1.1. Un département social et anti-gouvernemental.....	176
1.2. Un département “participatif” et planificateur.....	176
2. Les instruments départementaux pour conforter les liens avec les communes .....	179
2.1. Les instruments liés au logement social.....	179
2.2. Les instruments liés aux équipements publics .....	181
3. La contractualisation des politiques départementales pour entrer dans le format étatique .....	183
3.1. Inscrire les projets sur l’agenda politique .....	184
3.2. Opposer à l’État des bricolages locaux .....	186
Conclusion. Le département est dans les villes .....	188
Annexes .....	190
Méthodologie d’enquête .....	190
Webographie .....	191
Liste des personnes interrogées (par ordre alphabétique) .....	192
DEUXIEME PARTIE – SYNTHESSES .....	193
Chapitre 5 – Pourquoi les communes coopèrent-elles ? Identification des facteurs d’intégration .....	195
1. La CAVB : des logiques d’intégration diversifiées selon les compétences .....	195
1.1. Le territoire, la topologie .....	195
1.2. Le contexte politique.....	196
1.3. Le développement économique et l’aménagement .....	197
1.4. L’habitat.....	201
1.5. Les déplacements.....	204
2. La CAMY : l’aménagement comme facteur d’intégration .....	205
2.1. Le District : l’intercommunalité de gestion et ses limites.....	206
2.2. Le projet urbain.....	208
2.3. La communauté d’agglomération et son élargissement .....	214
2.4. Vers le projet de territoire dans l’OIN .....	219
Conclusion.....	224

Chapitre 6 – Que font les intercommunalités ?	
Analyse des processus de la régulation publique territoriale .....	227
1. Facteurs de contraste .....	228
1.1. Centralité et leadership communautaire.....	228
1.2. Alliances et conflits politiques au sein du gouvernement communautaire .....	230
1.3. Construction territoriale des enjeux.....	231
2. L'intercommunalité dans la régulation de la gestion publique territoriale.....	233
2.1. Les transformations de la gestion publique territoriale .....	233
2.2. Disparité des logiques de la régulation territoriale.....	235
3. Ce que font les intercommunalités.....	242
3.1. Un rôle stratégique : « Ensemble, nous serons plus forts » .....	242
3.2. Un rôle politique : « Ensemble, nous pouvons négocier notre destin » .....	244
3.3. Un rôle cognitif : « Construire une autre vision, sans l'imposer » .....	246
Conclusion .....	249



## PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS GENERAUX DE LA RECHERCHE

### Positionnement

Dans un contexte marqué par des préoccupations à l'égard de l'environnement et par une crise économique dont les effets touchent d'abord les populations les plus fragiles, les questions relatives à l'accès à la ville et à la régulation des mobilités spatiales<sup>1</sup> se caractérisent par d'importants conflits d'intérêt. Il existe par exemple une contradiction potentielle entre la nécessité de maîtriser l'accroissement des circulations motorisées et la mise en œuvre d'un droit à la mobilité pour tous. De même, la volonté de maintenir ou d'atteindre un certain niveau de mixité sociale dans les quartiers ou les communes n'est pas nécessairement compatible avec la mise en œuvre d'un droit au logement pour les personnes les plus démunies. Ou encore, l'augmentation de l'attractivité économique des villes, qui rime souvent avec l'amélioration de leur accessibilité, ne s'accommode pas toujours des objectifs de lutte contre les nuisances causées par l'augmentation des circulations motorisées.

Pour les chercheurs qui travaillent à l'interface entre l'analyse des dynamiques sociales et l'analyse des politiques publiques, la prise en compte de ces contradictions passe par une appréhension plus globale des questions de mobilité spatiale et d'accès à la ville (Dureau et Lévy, 2002). Qu'ils s'appliquent aux questions de mixité sociale, d'inégalités sociales face à la mobilité ou à l'évaluation des politiques de relogement, plusieurs travaux à base d'études empiriques soulignent l'intérêt d'une prise en compte conjointe et interdépendante des aspects relatifs à l'ancrage territorial et aux mobilités spatiales (Fol, 2005 ; Lelévrier, 2007 ; Jouffe, 2007). En effet, l'accès à la ville et l'équité dans l'accès à la ville ne dépendent pas uniquement de l'accès aux réseaux ou aux services de transport, mais également de l'agencement urbain au sens large, c'est-à-dire de la diversité et de la densité des opportunités offertes par le territoire, aussi bien proche que lointain, en termes de logement, d'emplois, de commerces, de services ou d'équipements divers. La recherche de Wenglenski (2003) sur l'accessibilité individuelle des actifs franciliens à l'emploi a montré par exemple que la taille des marchés de l'emploi accessibles pour différentes catégories sociales variait non seulement selon leurs capacités d'accès à différents modes de transport (transports collectifs ou automobile) mais également en fonction des localisations respectives de leur résidence et emplois potentiels. Si les cadres franciliens ont un accès plus large à l'emploi, ce n'est pas uniquement parce qu'ils accèdent plus facilement à l'automobile, c'est aussi parce que leurs opportunités en matière de logement et d'emplois sont réparties de manière plus égalitaire dans l'espace que celles des employés ou des ouvriers.

En matière d'action publique, les questions d'accès à la ville et de mobilité spatiale mettent donc en jeu différentes politiques sectorielles (aménagement de zones résidentielles ou d'activités, logement, développement économique, organisation des déplacements ou du stationnement) et surtout la capacité des acteurs en charge de ces politiques à différentes échelles d'articuler ces domaines d'intervention et de coordonner leurs actions.

A ces enjeux sociaux, appelant une approche plus globale des problèmes et des modes de régulation politiques, se superposent des problématiques de réorganisation de l'Etat et des collectivités locales. Au cours des trente à quarante dernières années, les mutations de la gestion publique territoriale se caractérisent à la fois par un processus d'expansion du système politique marqué par la multiplication de pouvoirs hétérogènes et difficilement hiérarchisables et par un processus de différenciation des scènes politiques sous l'effet de la pression de groupes d'intérêts multiples, dont l'action interfère avec celle des responsables politiques (Duran et Thoenig, 1996). Le passage d'une logique de « production d'action

---

<sup>1</sup> Par mobilités spatiales, nous entendons ici principalement les mouvements des personnes dans l'espace, soit en termes de déplacements quotidiens, soit en termes de changement du lieu de résidence.

publique, fondée sur la fourniture de services » à une logique de « construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des actions publiques » caractérise l'évolution des relations entre les acteurs. Avec la mise en œuvre de la décentralisation et la nécessité pour les collectivités locales de résoudre les problèmes qui se posent sur leur territoire, les enjeux de coordination des secteurs d'action et de négociation entre les acteurs sont devenus centraux.

Dans cette période de transformation de la gestion publique territoriale, les réformes récentes de l'intercommunalité témoignent de la volonté de l'Etat de fournir une solution institutionnelle au problème de la coopération. Cependant, les débats autour de l'intercommunalité, au moment de la discussion et du vote des projets de loi Joxe (1992) et Chevènement (1999), notamment, attestent de l'ambiguïté persistante autour des objectifs de ces réformes : fournir une réponse ad hoc à des problèmes dont les incidences et les solutions dépassent les limites communales ou fabriquer une nouvelle maille territoriale destinée à élargir l'unité administrative de base (Guéranger, 2000). Entre une conception utilitariste de l'intercommunalité, qui en fait un outil au service d'un renforcement de la capacité d'action des communes et une vision plus volontariste, qui associe la structuration communautaire à un projet concerté d'aménagement du territoire, la loi Chevènement refuse de trancher, indiquant « l'attitude prudente et attentiste du gouvernement à l'égard de la démocratie intercommunale » (Rangeon, 2000).

## **Problématiques et pistes d'analyse**

Dans ce système d'action locale multi-secteurs et multi-échelles, les nouvelles communautés d'agglomération, pierre angulaire de la relance de l'intercommunalité urbaine initiée par la loi Chevènement, disposent *a priori* de capacités de régulation particulières. Tout d'abord, elles sont dotées par la loi de compétences obligatoires dans les principaux champs des politiques urbaines : aménagement de l'espace (dont l'organisation des transports urbains), habitat, développement économique, environnement ; à cette liste s'ajoutent d'autres compétences optionnelles, telles que l'aménagement et l'entretien de la voirie communautaire ou la gestion du stationnement. Par ailleurs, elles sont particulièrement sollicitées par les instruments de la politique nationale (planification et contrats) pour élaborer des projets de territoire qui intègrent différentes composantes sectorielles. Enfin, elles se trouvent dans une position intermédiaire entre les communes, les autres collectivités locales et les services de l'Etat.

Partant de ce postulat, cette recherche vise à évaluer la spécificité de l'action des communautés d'agglomération en matière de régulation de l'accès à la ville et de mobilités spatiales à travers leur capacité à articuler plusieurs secteurs d'intervention, notamment l'aménagement urbain, l'habitat, les transports et les déplacements et le développement économique. Plus précisément, l'aménagement de l'espace urbain constitue le socle à travers lequel nous observerons l'intervention des communautés d'agglomération et des communes dans les secteurs de l'habitat, des déplacements et du développement économique. C'est par l'aménagement de leur territoire, la production de terrains équipés pour l'habitat et les activités économiques et la mise en place des infrastructures supports des flux de déplacement, que les collectivités locales expriment le plus concrètement leur politique. Elles conduisent aussi d'autres actions qui n'ont pas cette inscription physique sur le sol mais qui concourent aux mêmes objectifs telles que les mesures de réduction des inégalités d'accès à la ville ciblant des catégories de population particulières (ex : aide à l'insertion professionnelles de personnes en difficulté) ou les stratégies en faveur de l'attractivité économique du territoire (ex : aide à l'accueil de nouvelles entreprises). Cependant, ces stratégies plus immatérielles ne seront pas abordées, ou seulement de manière incidente, à l'occasion de l'étude de telle ou telle opération concrète.

Deux hypothèses nous conduisent à décliner la problématique générale et à identifier des pistes d'analyse.

La première hypothèse porte sur le positionnement de la structure communautaire au sein du système d'acteurs local. Les communautés d'agglomération ne constituent pas des entités autonomes vis-à-vis des communes qui les composent. Nous nous interrogerons sur les facteurs « d'émancipation » ou d'innovation de la politique communautaire à l'égard des orientations des politiques communales. Nous porterons ainsi une attention particulière à l'évolution de la capacité d'expertise propre de la structure communautaire, à l'organisation des services et aux relations qu'ils entretiennent avec les services techniques des autres collectivités territoriales et de l'Etat.

La seconde hypothèse concerne l'articulation des politiques sectorielles par les intercommunalités. Nous postulons que la ligne de partage de compétences entre la structure communautaire et les communes varie en fonction des secteurs d'action concernés et que cette différenciation contraint les capacités des structures communautaires à articuler ou à mettre en cohérence les stratégies d'action sectorielles. En particulier, si l'organisation des services de transports publics et l'entretien de la voirie sont couramment délégués à l'échelle communautaire, les politiques de l'habitat et de l'urbanisme sont en revanche plus fortement attachées à la défense des prérogatives communales. Au-delà de ces inégalités dans la définition des « intérêts communautaires sectoriels », il conviendra d'apprécier, à travers le suivi de projets d'aménagement concrets, les adaptations éventuelles des lignes de partage des compétences et leur éventuelle pérennisation.

## **Approches et méthodes de travail**

Sur le plan méthodologique, la recherche mobilise à titre principal les concepts et les outils de l'analyse des politiques publiques. Sans se référer à un cadre théorique unique, elle croise plusieurs dimensions d'analyse classiques de ce champ.

Les institutions<sup>2</sup>, en tant que cadres et ressources de l'action publique locale, constituent la première entrée. Ces institutions sont dotées de compétences et de moyens qui déterminent, dans une certaine mesure, leur action au sein de leur périmètre d'intervention. En fonction des objectifs politiques qu'elles se donnent, elles sont néanmoins susceptibles de définir des priorités ou de mettre en œuvre des stratégies d'action qui dépassent ces compétences ou leur périmètre. Les institutions intercommunales sont au cœur de notre réflexion. Quelles sont les stratégies d'action dans les quatre champs sectoriels retenus, les institutions communautaires ont-elles défini un ou des projets d'aménagement qui articulent plusieurs de ces compétences, comment leurs stratégies ou leurs projets se positionnent-ils vis-à-vis des logiques d'aménagement des autres acteurs ? En particulier, nous analyserons la manière dont se définit le partage des compétences entre communes et communauté d'agglomération et la manière dont la structure intercommunale est utilisée par les élus locaux dans les discussions ou les négociations qu'ils engagent avec l'Etat et les collectivités départementales ou régionales. Une attention particulière a par ailleurs été portée, sur l'un des deux terrains (le Val de Bièvre), sur le rôle de l'institution départementale, particulièrement concernée par les débats actuels autour de la « complexité institutionnelle »<sup>3</sup>. En déplaçant le point de vue d'analyse, cette enquête sur le département du Val-de-Marne permet d'apporter des éléments complémentaires sur la manière dont une institution d'échelon « supérieur » appréhende les relations avec les communes et les intercommunalités naissantes.

La seconde entrée est celle des logiques d'action collectives, qui permet de saisir concrètement la manière dont se fabrique l'action, quel est son contenu et comment elle est mise en œuvre. Quels sont les intérêts en jeu et selon quelles modalités (concurrence,

---

<sup>2</sup> Nous les entendons ici dans le sens restrictif des organismes publics qui agissent dans le champ de l'aménagement urbain (collectivités territoriales, EPCI, services et agences de l'Etat, établissements publics d'aménagement).

<sup>3</sup> Cf. travaux du comité Balladur, de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République.

coopération, coordination) se confrontent-ils ? Quels sont les dispositifs concrets (de pilotage, de maîtrise d'œuvre, de financement, réglementaires) mis en place ? A cette dimension stratégique est couplée une analyse des registres idéologiques mobilisés par les acteurs, susceptibles d'influencer (ou de légitimer) la formulation des problèmes, la hiérarchisation des priorités d'action, dans le choix des orientations ou des solutions. Comment les acteurs formulent-ils la notion d'intérêt général, à quel(s) territoire(s) ou populations se réfèrent-ils, comment ces représentations informent-elles les processus opérationnels de fabrication de l'espace urbain ?

Enfin, une analyse socio-économique des logiques d'aménagement communales permet de cerner les marges de manœuvre et les contraintes effectives des intercommunalités vis-à-vis de l'élaboration d'un projet d'aménagement communautaire. Plusieurs indicateurs servent à caractériser, pour chaque commune du groupement et éventuellement pour quelques communes voisines, l'espace disponible en extension et en renouvellement urbain, l'évolution démographique récente, le niveau d'équipement, la situation financière et les ressources fiscales, la nécessité de restructuration urbaine. L'intention ici n'est pas de définir *a priori* les enjeux déterminants ou prioritaires pour le territoire, mais d'apporter un éclairage supplémentaire à l'analyse des politiques publiques, qui constitue notre approche principale.

Afin de mettre l'accent sur « les faits » de la politique intercommunale, l'analyse s'appuie, pour chacun des terrains, sur l'étude d'actions concrètes mises en œuvre au sein du périmètre intercommunal. Le choix sera déterminé à la fois par l'objet des actions : opérations d'aménagement couplant un ou plusieurs des secteurs d'action ciblés par la recherche : habitat, développement économique, déplacements ; leur état d'avancement : action en phase travaux ou achevée ; le positionnement de la structure communautaire dans le processus de décision.

Deux types de corpus sont mobilisés :

- Les documents relatifs au contexte d'action local et aux actions concrètes retenues : documents de planification, de contractualisation, documents financiers, études préalables, études de suivi, délibérations administratives, budgets, documents financiers, etc. Concernant les études des opérations d'aménagement, l'accès aux archives des projets (comptes-rendus de comités techniques et de comités de pilotage, courriers, études, décisions administratives, etc.) a été sollicité auprès des acteurs locaux.
- Des entretiens semi-directifs conduits auprès des acteurs qui ont pris part ou prennent part aux actions : élus ou techniciens de la structure communautaire et des collectivités locales, représentants de l'Etat, des opérateurs urbains, des organismes d'étude, de la société civile. Ces entretiens sont enregistrés et retranscrits par les chercheurs.

La grille d'analyse met l'accent sur quatre thématiques principales, qui ont été complétées et précisées en fonction de ce qui est ressorti des entretiens conduits auprès de nos différents interlocuteurs.

- Modalités pratiques d'élaboration, de choix, d'évaluation : comités techniques, comités de pilotage, instances techniques ou politiques de la décision, de la mise en œuvre, du suivi ;
- Prise en compte des interfaces sectorielles : rythme de programmation des opérations selon leur nature, répartition des maîtrises d'ouvrage selon les compétences, normes ou logiques de prise en compte des interfaces (ex : équilibre habitat/emploi sur un territoire particulier), autres opérations ou projets prévus à plus ou moins court terme, interagissant avec l'opération actuelle ;
- Modes et dispositifs du financement : répartition du financement, contraintes juridiques ou réglementaires, arbitrages financiers réalisés à l'échelle communautaire, dispositifs et opportunités ;

- Négociations, conflits, compromis politiques : poids des logiques partisanes ou des idéologies, configurations territoriales dominantes (alliances, oppositions, répartition des champs d'action), objets et modes de résolution des conflits, dispositifs de concertation.

## Terrains et études de cas

Tant par la spécificité des enjeux territoriaux et politiques que par les dynamiques institutionnelles en cours et les débats qu'elles suscitent, l'étude de l'Ile-de-France apparaît particulièrement stimulante. L'accélération récente du processus de décentralisation dans certains secteurs (dont celui des transports, avec le retrait de l'Etat du Conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile-de-France) coïncide en effet avec le renouvellement des formes d'intervention de l'Etat (tant en matière d'organisation des débats sur la gouvernance et le projet du Grand Paris que de mise en place d'instruments de programmation comme les opérations d'intérêt national).

Sur le territoire de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, les deux actions étudiées sont :

La **couverture de l'A6b**, qui concerne les communes d'Arcueil, le Kremlin-Bicêtre et Gentilly et dont les travaux débiteront au second semestre de l'année 2009. Cette opération donnera à voir un processus de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales et l'apport de la structure intercommunale, en tant que force de contre-proposition et interlocuteur aux côtés des trois communes concernées. D'une opération d'ingénierie purement routière, le projet a évolué vers l'aménagement des espaces publics bordant l'autoroute, abordant les questions de la production de logement, de la réorganisation des transports et du développement économique. La CAVB a conduit une étude spécifique visant à faire en sorte que les PLU communaux prennent en compte les changements à venir et anticipent les plus-values potentielles.

L'**opération de renouvellement urbain (ORU) Arcueil-Gentilly**, portant sur le quartier du Chaperon Vert, à cheval sur les communes d'Arcueil et de Gentilly, est un projet lancé en 2001, piloté par les deux communes concernées et la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre. Il est mis en œuvre et soutenu financièrement par les trois pilotes, l'Etat (Anru) le Conseil régional et le Conseil général du Val-de-Marne. Outre les orientations classiques de rénovation du logement social, de construction de logements, d'accueil d'équipements publics (écoles, pôle petite enfance, équipements sportifs) et de construction de locaux d'activité, un accent spécifique est mis sur la circulation dans le quartier et son « désenclavement », notamment par la création de liens avec Paris et avec l'opération d'aménagement toute proche qu'est la ZAC de Portes d'Arcueil. Ce quartier étant limitrophe de l'A6, certaines opérations, dont la construction d'un club pour les jeunes, sont liées à la couverture de cette infrastructure. L'ORU a fait l'objet de concertations avec les habitants (notamment autour de la démolition et du relogement des habitants, mais aussi des questions de circulation interne et externe).

Sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, une seule opération a été retenue, eu égard à la complexité de son montage et de sa mise en œuvre :

L'aménagement de la **ZAC Mantes Université**, dont les premiers travaux ont été réalisés ou sont en cours (déplacement des voies ferrées et création d'une plate-forme de reconstitution des voies, aménagement de la « Dorsale », nouvelle voie routière reliant l'autoroute A13 au cœur de l'agglomération et traversant la ZAC). Il s'agit d'une ZAC Etat, qui doit accueillir 1200 logements (dont 20% de logements sociaux), des équipements publics (Pôle universitaire et technologique du Mantois, Ecole nationale de musique, de danse et de théâtre, centre de congrès et d'affaires, piscine d'agglomération), et 92000 m<sup>2</sup> de commerces, activités et services. Présentée comme le symbole du renouveau du Mantois, la ZAC Mantes université est un projet ancien, inscrit dans le projet Mantes-en-Yvelines puis repris dans le cadre de l'Opération d'intérêt national Seine Aval pilotée par l'Etablissement

public d'aménagement de l'aval de la Seine. Il mobilise une pluralité d'acteurs rassemblés initialement autour de la volonté de « réparer » le territoire, dont il s'agira d'étudier les interactions dans un contexte d'évolution des objectifs politiques (de la réparation au développement territorial) et des échelles d'action (des quartiers centres du Mantois au territoire Seine Aval).

## Références bibliographiques

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

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

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

Guéranger David, Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR, *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, 2000.

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

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

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

Rangeon François, La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? In *Annuaire des collectivités locales*, tome 20, 2000, pp. 9-23.

## **PREMIERE PARTIE - ETUDES DE CAS**

**CHAPITRE 1 – LOGIQUES D'AMENAGEMENT COMMUNALES : UNE ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE**

**CHAPITRE 2 – LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU VAL-DE-BIEVRE, ENTRE REPRESENTATION STRATEGIQUE ET RESISTANCE POLITIQUE**

**CHAPITRE 3 – LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MANTES-EN-YVELINES,**

**CHAPITRE 4 – LE DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE A L'EPREUVE DES POLITIQUES URBAINES. LES CAS DE L'ORU DU CHAPERON VERT ET DE LA COUVERTURE DE L'A6B**



# CHAPITRE 1 – LOGIQUES D'AMENAGEMENT COMMUNALES : UNE ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE

*Thierry Vilmin*

Rappelons qu'en matière d'aménagement et d'urbanisme, la décentralisation s'est faite au profit de l'échelon communal. Ce sont en effet les communes qui sont responsables de leur Plan Local d'Urbanisme (PLU), des dispositifs de contribution aux dépenses d'équipements publics (programme d'aménagement d'ensemble, participation pour voies et réseaux, taxe locale d'équipement), du droit de préemption... Elles ont la capacité de mettre en œuvre les méthodes opérationnelles de type ZAC, lotissements, et permis de construire groupés.

A travers l'aménagement de leur espace et les possibilités réglementaires de densification du tissu urbain, les communes déterminent *l'offre foncière*, c'est-à-dire la capacité physique de créer de nouveaux logements. Capacité qui ne s'apprécie pas uniquement en termes quantitatifs, mais aussi qualitatifs, puisque le règlement du PLU ou les ZAC déterminent en grande partie, directement ou indirectement, la nature et le statut des logements : sociaux et libres, à destinations des classes aisées ou modestes, etc. Il est bien connu, par exemple, que des contraintes réglementaires de faible densité renchérissent les coûts d'accès au foncier équipé pour les ménages et opèrent une sélection par l'argent. Inversement, les obligations en matière de mixité sociale que la commune instaure formellement (emplacements réservés, périmètres à pourcentage de logements sociaux) ou informellement (au permis de construire) conditionnent le peuplement futur des opérations en le rééquilibrant au profit des classes modestes.

Donc, même si la politique de l'habitat est de niveau intercommunal, notamment à travers le programme local de l'habitat (PLH), sa mise en œuvre concrète dépend de la diligence des communes en matière d'aménagement. Les communes ont aussi, par leur proximité, une meilleure connaissance de la réalité physique et sociologique du foncier. Les élus communaux sont plus facilement au contact des propriétaires et sont mieux placés pour mener les négociations avec ces derniers, même si, en dernière instance, il s'avère plus commode de laisser l'échelon intercommunal recourir aux méthodes coercitives de maîtrise foncière (expropriation, préemption).

La politique d'aménagement est un moyen pour la commune de réguler sa démographie, et en partie son peuplement, en vue de conserver sa base sociale et son équilibre socio politique actuel. On comprend donc que les communes ne souhaitent pas, le plus souvent, déléguer leurs prérogatives d'urbanisme et d'aménagement à l'échelon supérieur.

Pour la compréhension d'un système intercommunal, il est donc indispensable de saisir les logiques communales en matière socio-démographique et les facteurs qui les sous-tendent. Ces logiques se traduisent généralement par le choix d'un horizon de population et ou d'un rythme annuel de construction de logements envisagé. Objectif qui peut figurer explicitement dans le PLU et le PLH mais qui peut être aussi implicite dans l'esprit des élus.

## 1. Dimensions de l'analyse et indicateurs

L'hypothèse<sup>4</sup> (Vilmin, 2008) est que la logique communale d'aménagement et d'offre foncière est conditionnée par cinq facteurs : l'espace disponible et la propriété foncière, la démographie, l'économie et les finances, le niveau d'équipement, et enfin la nécessité d'une restructuration urbaine. Chacun de ces facteurs peut jouer dans un sens ou dans l'autre vis-à-vis de l'offre foncière pour l'habitat. La logique d'une commune ne se comprend pleinement qu'après entretien avec ses responsables. Cependant, les indicateurs

---

<sup>4</sup> Thierry Vilmin, « L'aménagement urbain en France », CERTU, 2008.

statistiques permettent à la fois d'établir un pré-profil avant l'entretien et d'objectiver les résultats de celui-ci.

### **1.1. L'espace disponible et la propriété foncière**

La logique proprement foncière a une dimension géographique et une dimension sociopolitique. La dimension géographique est celle de l'espace disponible de la commune. Si celle-ci n'a plus d'espace d'extension, elle est effectivement contrainte. Cependant, il convient de rappeler que le foncier est en trois dimensions et que beaucoup de tissus urbains peuvent encore être densifiés.

La dimension sociopolitique est liée localement au poids politique des propriétaires fonciers. Ce poids est sensible, voire prépondérant, dans les communes rurales récemment touchées par la périurbanisation. Leurs conseils municipaux représentent largement les agriculteurs et la propriété foncière. Si une pression à l'urbanisation se manifeste, les municipalités y voient non seulement le moyen d'inverser l'exode rural mais aussi de réaliser la rente foncière au profit de leurs mandants. Elles autorisent alors un développement en diffus, le long des voies existantes, qui renvoie les vrais coûts de l'urbanisation vers le contribuable futur et vers les niveaux supérieurs de collectivités territoriales (dont les subventions sont attendues pour les rattrapages d'équipements).

Cette logique foncière dans les communes rurales connaît des nuances selon le type d'agriculture dominant. Dans les régions d'élevage, d'habitat traditionnellement dispersé, où l'urbanisation diffuse s'est développée le long des routes reliant les hameaux et les fermes isolées, les communes ne peuvent pas sortir de la logique foncière, même quand elles sont passées aux mains des « rurbains ». Il existe encore trop d'interstices le long des voies équipées qui ne peuvent qu'être classés constructibles (zones U) dans les documents d'urbanisme. La desserte en voies et réseaux de hameaux et de fermes isolés a généré de proche en proche des droits à construire sur lesquels il est difficile de revenir.

En revanche, les régions céréalières induisent une urbanisation plus compacte. La politique agricole commune (PAC) de l'Europe, en distribuant les subventions en fonction des surfaces cultivées, a favorisé jusqu'ici une gestion par l'agriculture de tous les espaces, même les moins productifs.

Quand, par la suite, les nouveaux habitants de ces communes rurales devenues périurbaines prennent le contrôle de la mairie, les logiques sociodémographiques l'emportent sur les logiques foncières. Mais celles-ci ne sont jamais complètement absentes si la commune comporte encore des espaces agricoles. Le poids politique des agriculteurs reste largement supérieur à leur poids démographique. En effet, ce sont eux qui entretiennent l'espace et qui contrôlent la ressource foncière. Une commune disposant de beaucoup d'espaces agricoles aura donc tendance, toutes choses égales par ailleurs, à être plus expansionniste qu'une autre enserrée dans ses limites.

#### *Indicateurs statistiques*

L'espace disponible s'évalue notamment par le rapport entre la superficie urbanisée et la superficie totale de la commune. La densité est aussi une indication : une faible densité (habitant / km<sup>2</sup>) signifie que le territoire de la commune n'est pas entièrement urbanisé ou que celui-ci peut être densifié en renouvellement urbain ou comblement de dents creuses.

Le Recensement Général de l'Agriculture indique la surface agricole utile (SAU) qui est à comparer à la surface des zones A ou NC dans le PLU ou le POS, ce qui permet de mesurer la déprise agricole et la fragilité éventuelle des espaces naturels s'ils ne sont plus gérés par l'agriculture.

Le gisement foncier en extension et en renouvellement urbain s'apprécie à l'examen des documents d'urbanisme : capacités en zones à urbaniser et en zones urbaines dans le PLU, grandes emprises à recycler, zones agricoles (celles-ci pouvant être définies comme

urbanisables à long terme dans le SCOT s'il existe). En revanche, l'espace classé en zone naturelle à protéger (N ou ND) n'est en général pas un réservoir à l'urbanisation, l'objectif de protection primant celui de développement.

## **1.2. La démographie**

Une population qui vieillit et qui diminue sous l'effet du desserrement des ménages, des écoles qui se vident, des équipements désertés, des commerces anémiés... une telle vision du déclin est de nature à stimuler les initiatives communales en matière d'offre foncière. Inversement, une population très jeune arrivée de fraîche date revendique des équipements coûteux et déstabilise les équilibres politiques en place. Une commune qui a connu une forte croissance pendant quelques années souhaite donc marquer une pause. Elle ferme temporairement le robinet foncier.

La logique démographique est donc cyclique. Mais dans les communes arrivées à maturité, elle oriente vers une croissance faible ou modérée, lissée dans le temps.

La logique démographique a aussi un aspect qualitatif. Les mairies prennent en compte la composition sociale de la population. Si le libre jeu du marché du logement ne va pas dans le sens souhaité par le groupe au pouvoir, ce groupe tendra pour se maintenir à effectuer un contrôle de l'offre foncière afin de ne laisser passer que les programmes de logement qui lui conviennent, c'est-à-dire, ceux qui abritent sa base sociale.

### *Indicateurs statistiques*

Les caractéristiques quantitatives de l'évolution démographique (croissance ou diminution de la population) ainsi que les caractéristiques qualitatives (âge moyen, taille des ménages) se trouvent dans les recensements (INSEE). La taille des ménages est aussi connue par la taxe d'habitation.

L'indice de jeunesse (rapport entre les moins de 20 ans et les plus de 60 ans) est un indicateur couramment utilisé pour apprécier la jeunesse relative de la population.

L'évolution démographique peut être rapprochée du rythme de construction observé sur les années passées : données SITADEL sur les logements autorisés ou les logements commencés (selon la série la plus fiable localement) et sur les catégories (collectif, individuel groupé, individuel pur).

Le taux de vacance (donnée EDF) est un indicateur de la pression de la demande sur le marché du logement.

## **1.3. La situation économique et financière**

La taxe professionnelle a été longtemps une source profonde d'inégalité entre les communes. Les communes faiblement pourvues savaient qu'elles ne pourraient pas faire face aux besoins d'équipements induits par un fort accroissement de la population. Elles avaient tendance à affecter en priorité aux activités leurs espaces disponibles et leurs moyens en investissement. Elles étaient peu portées à développer une offre foncière pour l'habitat.

En sens inverse, les communes riches investissaient dans des équipements généreux ou de prestige qui justifiaient ensuite un apport de population nouvelle. Elles pouvaient prendre le risque financier d'un aménagement public, notamment pour loger les employés des entreprises contributrices qui les poussaient dans ce sens.

Aujourd'hui, la taxe professionnelle unique et la responsabilité des zones d'activités transférée aux intercommunalités ont réduit ou annulé le poids de cette logique économique et financière. Cependant, les communes bénéficient encore pendant la période de « lissage » de retours de taxe professionnelle qui sont fonction de leur base économique.

Les plus riches vivent sur un stock d'équipements qu'elles ont pu constituer sans recours excessif à l'emprunt ou aux subventions.

Indépendamment de l'aspect fiscal, beaucoup de communes revendiquent le maintien d'un équilibre habitat emploi. Cette recherche d'équilibre peut les amener à orienter leurs efforts d'aménagement vers l'accueil des activités plutôt que vers l'habitat. Il s'agit surtout de communes grandes et moyennes, les plus petites ne recherchent pas explicitement cet équilibre, la question des emplois et des zones d'activités étant renvoyée au niveau intercommunal. Elles se satisfont de leur vocation principalement résidentielle.

#### *Indicateurs statistiques*

La situation économique s'apprécie à travers le nombre d'emplois rapporté à la population active (taux d'emploi) tel qu'il est fourni par les recensements (INSEE). L'évolution de l'emploi privé fournie par l'UNEDIC est aussi un indicateur de la santé économique de la commune.

Les activités administratives et les services publics ne sont pas productifs de taxe professionnelle. Un taux d'emploi élevé peut recouvrir des ressources de taxe professionnelle moyennes ou médiocres. L'indicateur adéquat est alors la base de taxe professionnelle par habitant (services fiscaux).

### **1.4. Le niveau d'équipement**

Le niveau d'équipement, une fois que les besoins en infrastructures et en écoles ont été satisfaits, est une notion en partie subjective qui dépend de la place que la commune veut se donner dans l'armature urbaine. Mais les élus sont capables de formuler un avis sur le niveau d'équipement de leur ville: il est insuffisant, équilibré ou excédentaire. Un niveau excédentaire, c'est-à-dire, des capacités d'accueil d'habitants supplémentaires sans bourse délier, est un facteur favorable à l'expansion. Il est fréquent que les équipements soient surdimensionnés au moment de leur conception, pas forcément par mégalomanie mais pour assurer une possibilité d'évolution, pour éviter de se retrouver à l'étroit après quelques années. Les principaux équipements ne peuvent pas être débités en tranches. Ils sont réalisés en une seule fois et, pour ne pas prendre le risque de se tromper, les décideurs ont une propension à voir grand.

Un niveau d'équipement déficitaire est, au contraire, source de prudence. Il faut d'abord rattraper le niveau jugé normal avant d'accepter de nouveaux habitants qui seront certes des contribuables mais qui dans un premier temps feront pression sur la mairie pour de nouvelles dépenses d'investissement. Cependant, il arrive que des communes raisonnent en sens opposé et comptent sur des opérations nouvelles d'habitat pour se payer les équipements qui leur font défaut.

Cependant, le niveau d'équipement intervient rarement en tant que facteur autonome dans les décisions communales. Il est, la plupart du temps, corrélé à la démographie ou au potentiel de taxe professionnelle. Une population vieillissante ou en diminution libère des capacités non utilisées, notamment dans les écoles. Et comme cela a été dit plus haut, une aisance financière, aboutit souvent à une surabondance d'équipements.

Certaines communes raisonnent par rapport à un seuil de population qui leur permettra d'obtenir un certain nombre d'équipements publics et privés. Et ce seuil une fois atteint, elles prévoient ensuite une stabilisation ou une faible croissance. Celles qui s'estiment à maturité envisagent souvent un développement de l'habitat « à équipements constants ». Equipements constants qui sont surtout les écoles. Le développement urbain est alors piloté de manière à maintenir constant le nombre de classes en activité.

Ce niveau d'équipement est en général évalué à l'échelle de la commune. Mais avec le transfert progressif à l'intercommunalité d'infrastructures et de grands équipements, il est possible que ce facteur change de signification. C'est ce que les entretiens en commune

devront déterminer. *De même, les entretiens devront faire ressortir en quoi l'approche intercommunale des déplacements a un impact sur les politiques communales d'aménagement.*

#### *Indicateurs statistiques*

Le niveau d'équipement est en partie une donnée subjective qui est obtenue lors de l'entretien en commune : du point de vue des élus, il est excédentaire, équilibré ou insuffisant par rapport à la population. Mais il a aussi une dimension objective en matière scolaire : le nombre d'enfants par classe dans le primaire et en maternelle (données Rectorat), le nombre de classes fermées qui pourraient être réouvertes.

### **1.5. La nécessité d'une restructuration urbaine**

Dans la vie d'une commune en expansion, il arrive un moment où des travaux de restructuration urbaine s'avèrent nécessaires. C'est le cas lorsqu'il faut réaliser des percées « haussmanniennes » dans un tissu encombré aux ruelles étroites. C'est le cas, aussi, d'une ville composée de grands ensembles qu'il faut relier en créant de toute pièce un centre urbain. C'est enfin le cas dans les communes périphériques lorsque le développement radial le long des voies d'accès (village rue et urbanisation en « doigts de gant ») trouve ses limites et qu'il faut procéder à une réorganisation radioconcentrique, avec des voies en rocades pour alléger la convergence des flux de circulation par le centre et désenclaver l'intérieur des îlots qui avaient été laissés de côté par l'urbanisation linéaire. *Il reste à voir au cours des entretiens dans quelle mesure la question des déplacements est prise en compte dans les intentions de restructuration urbaine.*

Cette restructuration urbaine peut être génératrice d'offre foncière pour l'habitat alors même que les autres logiques inciteraient la collectivité à la prudence.

Ces différents facteurs se combinent pour sous tendre une attitude résultante de la commune. Attitude qui peut être mesurée par le « taux de construction » envisagé, c'est-à-dire, le nombre de logements pour 1000 habitants actuels dont la construction est pronostiquée dans les années à venir. Ce taux est à comparer au « point mort » qui est le nombre de logements qu'il est nécessaire de produire chaque année (rapporté aux mille habitants) pour conserver le même chiffre de population<sup>5</sup>. S'il est en dessous, la commune s'expose à perdre des habitants.

#### *Indicateurs statistiques*

La nécessité d'une restructuration urbaine apparaît à la lecture du PLU, et notamment du programme d'aménagement et de développement durable (PADD). Mais la volonté de passage à l'acte est confirmée lors de l'entretien en commune.

## **2. Interprétation des indicateurs sur les deux terrains d'étude**

Les indicateurs recueillis jusqu'à présent peuvent déjà faire l'objet d'interprétations qui constitueront autant d'hypothèses à tester lors des entretiens en collectivités. Les tableaux de chiffres sont renvoyés en fin de chapitre.

---

<sup>5</sup> Le « point mort » est le nombre de logements qu'il faut construire chaque année pour compenser les démolitions de logements obsolètes, la variation des résidences secondaires et des logements vacants et le desserrement des ménages.

## 2.1. Le Val de Bièvre

### *(i) L'espace disponible*

Le territoire des communes est entièrement urbanisé. Il n'existe plus de zones d'extension sur espaces naturels ou agricoles. Les densités de population sont relativement élevées, aucune commune n'étant inférieure à 7000 habitants au km<sup>2</sup>.

Les deux communes les plus proches de Paris ont des densités encore plus élevées : plus de 13 000 habitants / km<sup>2</sup> à Gentilly et plus de 15 000 au Kremlin-Bicêtre.

Ces différences de densité, du simple au double, laissent supposer qu'il existe un potentiel de densification du bâti dans les cinq autres communes, notamment sur les secteurs pavillonnaires proches des stations de métro et de RER.

### *(ii) L'évolution démographique*

La population a diminué de 1990 à 1999, sauf au Kremlin-Bicêtre, commune très dynamique en matière de construction.

La démographie s'est redressée de 1999 à 2006 avec une augmentation annuelle proche de 1%. Il reste à voir (avec les données SITADEL) si ce redressement est lié à la bonne conjoncture de l'immobilier qui aurait favorisé le renouvellement urbain ou si elle tient à un arrêt de la décohabitation, hypothèse qui n'est pas à écarter car la taille des ménages était déjà en 1999 inférieure à la moyenne départementale dans cinq communes sur les sept. Seules Fresnes et L'Haÿ-les-Roses avaient une taille des ménages supérieure à la moyenne départementale (qui est de 2,4).

De même, l'indice de jeunesse est inférieur à la moyenne départementale dans cinq communes sur sept. Seules Fresnes et le Kremlin-Bicêtre sont au dessus de cette moyenne. Le vieillissement est donc assez général.

### *(iii) Le niveau d'équipement*

La faible croissance de la population, après une période de stagnation, et le vieillissement ont sans doute libéré des classes dans les écoles maternelles et élémentaires, ce qui permettrait d'accueillir une population de jeunes ménages.

### *(iv) La situation économique et financière*

Le nombre d'emplois a très légèrement diminué de 1990 à 1999, sauf à Fresnes et Arcueil où il a augmenté. Cependant, le taux d'emploi a augmenté sensiblement dans certaines communes comme Gentilly car la population active y a certainement diminué en raison du vieillissement de la population, notamment dans le parc HLM où la rotation est sans doute faible (hypothèse à vérifier).

Le taux d'emploi a fortement diminué au Kremlin-Bicêtre car le nombre d'emplois est resté stable alors que la population augmentait et était plus jeune.

Les communes les plus au sud, Fresnes et L'Haÿ-les-Roses, ont des taux d'emploi plus faible, sans doute parce qu'elles ne faisaient pas partie de la première couronne industrielle de Paris (19<sup>ème</sup> et première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle) et ont donc été orientées vers un développement plus résidentiel. Il est possible aussi qu'elles soient moins concernées, du fait de leur éloignement, par la tertiairisation de l'emploi (qui permet plus d'emplois à l'hectare que l'industrie).

### *(v) La restructuration urbaine*

Les emprises d'activités anciennes dans les tissus mixtes sont sans doute des enjeux de restructuration urbaine. Il en est de même des grands travaux d'infrastructure des collectivités de rang supérieur, notamment en matière de déplacements, qui ont des effets inducteurs sur la transformation des tissus alentours.

### *Synthèse des indicateurs pour le Val de Bièvre*

La question qui se pose aux communes du Val de Bièvre est sans doute de savoir si elles peuvent, à travers leur PLU et leurs opérations d'aménagement, retrouver un dynamisme démographique tout en maintenant ou améliorant leur équilibre habitat emploi. Il est possible que cette question soit arbitrée individuellement au niveau de chaque commune et non au niveau communautaire.

## **2.2. La CAMY**

### *(i) L'espace disponible*

La densité moyenne, un peu inférieure à 1000 habitants / km<sup>2</sup>, masque de fortes différences :

- Mantes-la-Jolie et Mantes la Ville ont les plus fortes densités, suivies par Magnanville. Mais ces communes les plus centrales disposent cependant encore d'espaces d'extension conséquents.

- Les autres communes ont des densités nettement plus faibles de communes périurbaines.

Le SDRIF de 1994 avait ménagé d'importantes surfaces à ouvrir à l'urbanisation en extension (661 hectares) auxquelles doivent être ajoutées les surfaces libérées par la désindustrialisation.

La CAMY ne manque donc pas de foncier pour l'habitat et les activités.

### *(ii) L'évolution démographique*

La population de la CAMY a diminué régulièrement de 1990 à 2006 (3300 habitants de moins).

Les petites communes périurbaines comme Drocourt, Méricourt et Mousseaux ont eu une croissance nettement positive, supérieure à 1,5% par an de 1999 à 2006.

Les communes moyennes (2000 à 4000 habitants) comme Buchelay, Guerville et Rosny-sur-Seine ont maintenu un certain dynamisme, supérieur à 0,5% par an sur la même période.

Les autres communes ont stagné ou décliné, les plus fortes diminutions se situant sur les deux villes les plus importantes : Mantes-la-Jolie et Mantes la Ville.

Huit communes sur les douze ont un indice de jeunesse inférieur à celui du département, avec un vieillissement de la population même si certaines ont quand même vu leur population augmenter.

Cependant, les deux principales communes, Mantes-la-Jolie et Mantes la Ville, restent plus jeunes que la moyenne départementale en dépit d'une diminution de leur population. Cela est dû au peuplement particulier des grands ensembles.

Stagnation et vieillissement militeraient donc a priori pour une recherche de croissance démographique. Mais la structure de population particulière des deux villes centres, liée à la présence des grands ensembles, incite peut-être à considérer la question socio démographique sous un angle plus qualitatif que quantitatif.

*(iii) Le niveau d'équipement*

Nous n'avons pas de données à ce stade de l'étude sur le niveau d'équipement des communes. Mais on peut supposer que le vieillissement a libéré de la place dans les établissements scolaires et qu'une croissance démographique à « équipements constants » est possible.

*(iv) La situation économique et financière*

Le territoire de la CAMY a connu une forte désindustrialisation dans les années 1980. Depuis 1990, la situation de l'emploi s'est stabilisée mais le taux d'emploi (nombre d'emplois rapporté à la population active) est largement inférieur à 1, avec un fort taux de chômage.

Les bases de taxe professionnelle n'ont pas encore été obtenues, mais on peut supposer qu'elles ont fortement diminué depuis les années 1980.

Compte tenu de cette situation économique, il est logique que les priorités de la CAMY soient sur le front de l'emploi.

*(v) La restructuration urbaine*

La restructuration urbaine porte surtout sur les grands ensembles. Mais les opérations ANRU ne seront pas a priori productrices d'offre foncière nouvelle pour l'habitat, même si les démolitions doivent être compensées.

*Il reste à voir si le souci de renforcer la centralité de Mantes-la-Jolie aura des répercussions sur l'offre foncière pour l'habitat (densification) et sur la politique des déplacements.*

*Synthèse des indicateurs pour la CAMY*

Même si la population stagne et vieillit, l'impératif économique est plus fort pour orienter l'aménagement et la politique des déplacements. Mais il faut examiner si cette priorité à l'économie se traduit par une insuffisance de réponse à la demande de logements en maisons individuelles, reportant celle-ci vers les communes périurbaines extérieures à la CAMY qui sont actuellement faiblement ou pas du tout organisées en intercommunalités.

### 3. Données chiffrées

#### 3.1. Val-de-Bièvre

##### Val de Bièvre Démographie

	Population totale 1990	Population totale 1999	Variation annuelle 1990-1999	Population totale 2006	Variation annuelle 1999-2006	Taille ménages 1990	Taille ménages 1999	Indice jeunesse 1999	Commentaire Démographie
Arcueil	20 325	18 064	-1,30%	19 306	0,95%	2,46	2,23	1,35	Diminution puis redressement
Cachan	24 266	24 835	0,26%	27 958	1,71%	2,36	2,31	1,11	Croissance mais vieillissement
Fresnes	26 956	25 213	-0,74%	25 769	0,31%	2,55	2,45	1,47	Niveau 1990 pas retrouvé
Gentilly	17 094	16 124	-0,65%	17 148	0,88%	2,28	2,18	1,36	Niveau 1990 juste retrouvé
Le Kremlin-Bicêtre	19 337	23 709	2,29%	25 739	1,18%	2,29	2,17	1,56	Commune la plus dynamique
L'Haÿ-les-Roses	29 762	29 703	-0,02%	30 708	0,48%	2,62	2,47	1,3	Stagnation et vieillissement
Villejuif	48 393	47 414	-0,23%	50 887	1,01%	2,5	2,36	1,34	Légère croissance retrouvée après déclin
TOTAL Val de Bièvre	186 133	185 062	-0,06%	197 515	0,93%				Léger redressement années 2000
Département							2,4	1,41	

## Val de Bièvre Emplois Revenus

	Nombre d'emplois 1990	Nombre d'emplois 1999	Evolution emplois 1990-1999	Taux d'emploi 1990	Taux d'emploi 1999	Revenu imposable / foyer fiscal	Commentaire emplois revenus
Arcueil	11 812	12 161	3%	1,19%	1,49%	15 938	Fort taux d'emploi en croissance
Cachan	8 712	8 607	-1%	0,77%	0,80%	17 568	Stabilité de l'emploi et taux en hausse
Fresnes	6 948	7 067	2%	0,61%	0,65%	17 558	Stabilité de l'emploi et taux en hausse
Gentilly	8 224	7 988	-3%	1,03%	1,12%	14 612	Revenus plus faibles (LS)
Le Kremlin-Bicêtre	10 696	10 239	-4%	1,09%	0,87%	16 618	Reconversion de foncier activité en foncier habitat
L'Haÿ-les-Roses	5 152	5 118	-1%	0,36%	0,39%	19 752	Faible taux d'emploi
Villejuif	17 672	17 370	-2%	0,79%	0,85%	15 150	Légère diminution de l'emploi et taux en hausse
TOTAL Val de Bièvre	69 216	68 550	-1%			16 717	Très faible diminution de l'emploi. Diminution pop active
Département						18 182	

## Val de Bièvre Foncier Logement

	Tx vacance 1990	Tx vacance 1999	Tx HLM 1999	Point mort 90-99	Tx construction 1990-1999	Superficie de la commune (hectares)	Densité en hab. / km <sup>2</sup>	Commentaire Foncier Logement
Arcueil	4,2%	7,6%	43,5%	7,77	2,52	233	7 753	Taux élevé de LS
Cachan	5,1%	7,9%	33,6%	2,78	2,56	274	9 064	Taux de construction < point mort mais pop en hausse (?)
Fresnes	4,3%	5,1%	28,2%	3,13	2,48	358	7 043	Densité la plus faible
Gentilly	5,1%	7,9%	49,3%	5,85	2,95	118	13 664	Densité liée à proximité Paris; une moitié en LS
Le Kremlin-Bicêtre	6,1%	9,2%	35,7%	6,97	16,05	154	15 395	Forte densité acceptée; vacance élevée ; point mort élevé
L'Haÿ-les-Roses	3,2%	4,4%	32,1%	2,83	3,39	388	7 655	Faible vacance
Villejuif	3,5%	7,0%	35,9%	5,52	4,88	534	8 879	Commune la plus étendue
TOTAL Val de Bièvre						2 059	8 988	Toutes communes > 20% LS; vacance en hausse (?)
Département		7,5%						

## Val de Bièvre Commentaires

	<b>Commentaire Démographie</b>	<b>Commentaire emplois revenus</b>	<b>Commentaire Foncier Logement</b>	<b>Logique possible / habitat aménagement (à vérifier à travers les entretiens)</b>
Arcueil	Diminution puis redressement	Fort taux d'emploi en croissance	Taux élevé de LS	Diversification des logements
Cachan	Croissance mais vieillissement	Stabilité de l'emploi et taux en hausse	Taux de construction < point mort mais pop en hausse (?)	Rajeunir la population
Fresnes	Niveau 1990 pas retrouvé	Stabilité de l'emploi et taux en hausse	Densité la plus faible	Retrouver le niveau des années 1990
Gentilly	Niveau 1990 juste retrouvé	Revenus plus faibles (LS)	Densité liée à proximité Paris; une moitié en LS	Diversité des logements mais densité déjà élevée; conserver les emplois ?
Le Kremlin-Bicêtre	Commune la plus dynamique	Reconversion de foncier activité en foncier habitat	Forte densité acceptée; vacance élevée; point mort élevé	Choix du résidentiel ? Mais limite à la densité ?
L'Haÿ-les-Roses	Stagnation et vieillissement	Faible taux d'emploi	Faible vacance	Redynamiser la démographie
Villejuif	Légère croissance retrouvée après déclin	Légère diminution de l'emploi et taux en hausse	Commune la plus étendue	Conserver l'équilibre habitat emploi ?
TOTAL Val de Bièvre	Léger redressement années 2000	Très faible diminution de l'emploi. Diminution pop active	Toutes communes > 20% LS; vacance en hausse (?)	Diversifier et rajeunir ? Conserver les emplois ?

### 3.2. CAMY

#### CAMY Démographie

	Population totale 1990	Population totale 1999	Variation annuelle 1990-1999	Population totale 2006	Variation annuelle 1999-2006	Taille ménages 1990	Taille ménages 1999	Indice jeunesse 1999	Commentaire Démographie
Buchelay	2 057	2 206	0,78%	2 288	0,52%	3,62	3,25	2,77	Croissance régulière, population jeune
Drocourt	385	409	0,67%	475	2,16%	2,93	2,84	1,79	Croissance soutenue 99-06, âge moyen
Follainville-Dennemont	1 776	1 912	0,82%	1 903	-0,07%	2,96	2,81	1,2	Stagnation récente, vieillissement
Guerville	1 912	1 900	-0,07%	2 004	0,76%	3,01	2,67	1,61	Faible croissance récente, pop.vieille
Magnanville	6 266	5 620	-1,20%	5 586	-0,09%	3,3	2,88	1,48	Déclin, vieillissement
Mantes-la-Jolie	45 099	43 679	-0,35%	42 365	-0,44%	3,03	2,93	2,69	Déclin, population jeune
Mantes-la-Ville	19 090	19 258	0,10%	18 710	-0,41%	2,87	2,7	1,81	Stagnation, âge moyen
Méricourt	359	360	0,03%	402	1,59%	2,85	2,79	1,61	Croissance récente mais âge moyen
Mousseaux-sur-Seine	494	558	1,36%	621	1,54%	2,71	2,7	1,42	Forte croissance régulière, pop vieille
Porcheville	2 595	2 506	-0,39%	2 542	0,20%	3,08	2,82	1,54	Stagnation, vieillissement, familles
Rolleboise	466	401	-1,66%	412	0,39%	2,97	2,57	1,68	Déclin, vieillissement
Rosny-sur-Seine	4 614	4 763	0,35%	5 110	1,01%	2,95	2,74	1,42	Croissance faible, vieillissement
TOTAL CAMY	85 113	83 572	-0,20%	82 418	-0,20%				Stagnation
Limay	12 663	15 695	2,41%	16 005	0,28%	2,97	2,96	2,75	Forte croissance puis stab., jeune
Département							2,64	1,76	

## CAMY Emplois Revenus

	Nombre d'emplois 1990	Nombre d'emplois 1999	Evolution emplois 1990-1999	Taux d'emploi 1999	Revenu imposable / foyer fiscal	Commentaire emplois revenus
Buchelay	1 216	1923	58%	1,93	18 134	Beaucoup d'emplois, revenus < moyenne
Drocourt	32	38	19%	0,2	21 074	Résidentiel, revenus < moyenne
Follainville-Dennemont	232	316	36%	0,41	18 034	Qq emplois, revenus < moyenne
Guerville	832	826	-1%	0,9	18 966	Bon tx d'emploi, revenus dans moyenne
Magnanville	1 284	1680	31%	0,67	17 954	Tx d'emploi en hausse, revenus dans moyenne
Mantes-la-Jolie	15 204	14535	-4%	0,98	11 939	Bon tx d'emploi, revenus très faibles
Mantes-la-Ville	5 132	5252	2%	0,67	14 421	Des emplois, revenus peu élevés
Méricourt	48	60	25%	0,36	17 089	Qq emplois, revenus < moyenne
Mousseaux-sur-Seine	108	104	-4%	0,42	20 175	Moins d'emplois, revenus = moyenne dépt.
Porcheville	1 368	893	-35%	0,85	16 205	Fort tx emploi en déclin, revenus < moyenne
Rolleboise	84	48	-43%	0,3	1 556	Diminution des emplois, revenus peu élevés
Rosny-sur-Seine	1 188	1484	25%	0,71	18 079	Tx d'emploi en hausse, revenus < moyenne
TOTAL CAMY	26 728	27 159	2%		14025	
Limay	3 417	3 890	14%		14 502	Des emplois, revenus peu élevés
Département					23 736	

## CAMY Foncier Logement

	Tx vacance 1990	Tx vacance 1999	Tx HLM 1999	Point mort 90-99	Tx constr. 90-99	Superficie de la commune (hectares)	Densité en hab. / km <sup>2</sup>	Surfaces urbanisables au SDRIF	Surfaces SDRIF / hab. en m <sup>2</sup>	Commentaire Foncier Logement
Buchelay	3,5%	3,7%	6,8%	4,74	7,03	494	463	206	900	Beaucoup de foncier, pas SRU
Drocourt	5,0%	3,6%	0,0%	0,9	3,37	384	124			Pas de logement social (non SRU)
Follainville-Dennemont	3,2%	3,7%	3,4%	1,42	6,33	969	196			Très peu de logement social (non SRU)
Guerville	6,4%	3,9%	0,3%	4,45	4,62	998	201	31	155	Vacance diminuée, pas de LS (non SRU)
Magnanville	1,6%	2,5%	18,6%	5,37	0,97	426	1 311	101	181	Très faible vacance, un peu < 20% LS
Mantes-la-Jolie	6,2%	10,5%	47,9%	3,39	2,33	938	4 517	100	24	Vacance, beaucoup de LS, peu de foncier
Mantes-la-Ville	3,9%	5,8%	39,4%	3,74	4,1	606	3 087	57	30	Vacance normale, bcp LS, peu de foncier
Méricourt	8,4%	16,4%	0,0%	3,29	3,4	215	187			Très forte vacance (?), 0 LS (non SRU)
Mousseaux-sur-Seine	5,7%	3,2%	0,0%	-1,23	4,65	720	86			Pas de logement social (non SRU)
Porcheville	8,7%	4,9%	1,4%	0,76	3,79	462	550	59	232	Vacance baisse, pas de LS, du foncier
Rolleboise	7,0%	4,0%	11,5%	13,22	6,7	296	139			Très fort renouvellement, des LS (non SRU)
Rosny-sur-Seine	6,1%	5,0%	2,7%	5,42	6,55	1936	264	107	209	Peu de LS, soumise à SRU, du foncier
TOTAL CAMY						8 444	976	661	80	
Limay	6,2%	6,9%	35,4%	0,83	9,26	1148	1 394			Vacance en hausse, beaucoup de LS
Département		6,2%								

## CAMY Commentaires

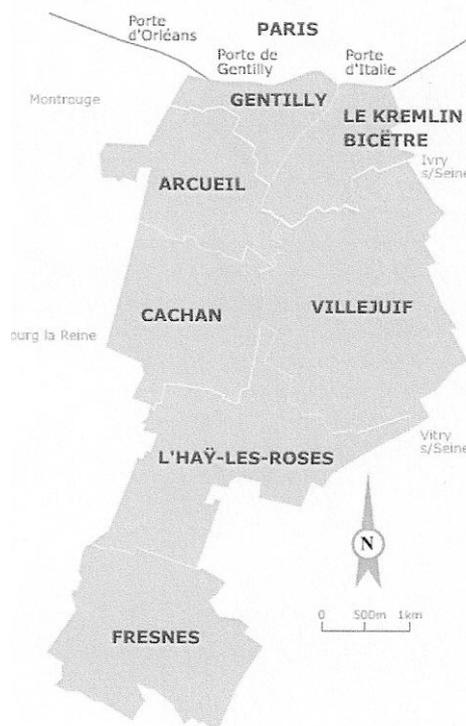
	<b>Commentaire Démographie</b>	<b>Commentaire emplois revenus</b>	<b>Commentaire Foncier Logement</b>	<b>Logique possible / habitat aménagement (à vérifier à travers les entretiens)</b>
Buchelay	Croissance régulière, population jeune	Beaucoup d'emplois, revenus < moyenne	Beaucoup de foncier, pas SRU	Extension modérée car foncier et emplois, mais population jeune.
Drocourt	Croissance soutenue 99-06, âge moyen	Résidentiel, revenus < moyenne	Pas de logement social (non SRU)	Croissance récente. Revenir à rythme plus régulier ?
Follainville-Dennemont	Stagnation récente, vieillissement	Qq emplois, revenus < moyenne	Très peu de logement social (non SRU)	Compenser la stagnation démographique et le vieillissement ?
Guerville	Faible croissance récente, pop.vieille	Bon taux d'emploi, revenus dans moyenne	Vacance diminue, pas de LS (non SRU)	Compenser le vieillissement ? Tension sur le marché et bon taux d'emploi.
Magnanville	Déclin, vieillissement	Taux d'emploi en hausse, revenus dans moyenne	Très faible vacance, un peu < 20% LS	Compenser le vieillissement ? Tension sur le marché, bon taux d'emploi, rattrapage SRU.
Mantes-la-Jolie	Déclin, population jeune	Bon taux d'emploi, revenus très faibles	Vacance, beaucoup de LS, peu de foncier	Résorber la vacance d'abord, diversifier l'habitat ? Mais peu de foncier.
Mantes-la-Ville	Stagnation, âge moyen	Des emplois, revenus peu élevés	Vacance normale, bcp LS, peu de foncier	Compenser la stagnation démographique ? Des emplois mais peu de foncier.
Méricourt	Croissance récente mais âge moyen	Qq emplois, revenus < moyenne	Très forte vacance (?), 0 LS (non SRU)	Résorber la vacance en priorité ?
Mousseaux-sur-Seine	Forte croissance régulière, pop vieille	Moins d'emplois, revenus = moyenne dépt.	Pas de logement social (non SRU)	Croissance récente mais vieillissement quand même. Continuer le développement ?
Porcheville	Stagnation, vieillissement, familles	Fort taux emploi en déclin, revenus < moy	Vacance baisse, pas de LS, du foncier	Stagnation démographique et vieillissement, du foncier, devrait se développer. Mais priorité aux emplois ?
Rolleboise	Déclin, vieillissement	Diminution des emplois, revenus peu élevés	Vacance en baisse, des LS (non SRU)	Compenser le déclin démographique ?
Rosny-sur-Seine	Croissance faible, vieillissement	Taux d'emploi en hausse, revenus < moy	Peu de LS, soumise à SRU, du foncier	Vieillissement et foncier devraient inciter à développement.
TOTAL CAMY	Stagnation			Développer l'économie avant l'habitat ? Mais renvoi de pression vers le périurbain ?
Limay	Forte croissance puis stab., jeune	Des emplois, revenus peu élevés	Vacance en hausse, beaucoup de LS	Résorber la vacance d'abord et diversifier l'habitat ?

## CHAPITRE 2 – LA COMMUNAUTE D’AGGLOMERATION DU VAL DE BIEVRE, ENTRE REPRESENTATION STRATEGIQUE ET RESISTANCE POLITIQUE

Caroline Gallez

La communauté d’agglomération du Val de Bièvre (CAVB) a été officiellement créée par l’arrêté préfectoral du 28 décembre 1999. Située au sud de Paris, entre le périphérique et le pôle d’Orly-Rungis, elle regroupe sept communes de poids démographiques à peu près comparables<sup>6</sup>, pour une population totale de 195 895 habitants en 2006. Créée *ex-nihilo*, selon l’expression juridiquement consacrée, la CAVB formalise et élargit néanmoins une expérience précédente de coopération intercommunale entre les cinq communes du nord<sup>7</sup> autour des enjeux de développement économique.

Figure 1 – Les sept communes de la CAVB



Source : <http://www.cavb.fr>, consultation mars 2010

La CAVB est une des quatre communautés d’agglomération créées dans le Département du Val-de-Marne entre 2000 et 2001. Caractéristique des regroupements de la petite couronne francilienne, où la densité complique à la fois la distinction de polarités et la délimitation de leurs zones d’influence<sup>8</sup>, elle est dépourvue de centralité. La faible pertinence de son périmètre est d’ailleurs soulignée tant par les acteurs de l’intercommunalité eux-mêmes que par les représentants des services de l’Etat<sup>9</sup>. En particulier, les trois communes situées au sud-ouest : Chevilly-Larue, Orly et Rungis, qui disposent d’une manne fiscale importante liée à la présence d’équipements d’envergures régionale et nationale (aéroport d’Orly et le

<sup>6</sup> Il s’agit des communes d’Arcueil, Gentilly, Cachan, Kremlin-Bicêtre, Villejuif, Fresnes et L’Haÿ-les-Roses. Seule Villejuif se distingue par une population supérieure à 50 000 habitants, le poids démographique des autres communes variant de 17 000 habitants (Gentilly) à 30 500 habitants (L’Haÿ-les-Roses).

<sup>7</sup> Arcueil, Gentilly, Kremlin-Bicêtre, Cachan et Villejuif.

<sup>8</sup> Cf. Offner et Pouplet (2001).

<sup>9</sup> cf. Rapport d’observations définitives de la Chambre régionale des comptes d’Ile-de-France sur la gestion de la communauté d’agglomération du Val-de-Bièvre, n°05-0143R, 21 juin 2005.

Marché d'Intérêt National de Rungis<sup>10</sup>), n'ont pas voulu se joindre au groupement. Du point de vue de la péréquation territoriale, les avantages du rapprochement des sept communes sont plutôt faibles. D'une part, parce qu'en dehors des deux communes d'Arcueil et de Gentilly, aucune ne dispose de ressources fiscales importantes. D'autre part, parce que ces deux communes, les mieux dotées en TP, sont également les plus pauvres d'un point de vue social, ce qui limite la solidarité fiscale intercommunale. Comme l'avaient montré Korsu, Behar et Davezies (2001) à partir de différents scénarios de péréquation testés sur le territoire francilien, l'association des communes pauvres aux communes immédiatement limitrophes aboutit à ce que « 35% à 45% des communes 'socialement' pauvres s'appauvrissent fiscalement au jeu de la solidarité intercommunale locale ».

C'est donc autour d'autres considérations, plus stratégiques que fonctionnelles ou financières que s'est constituée cette communauté d'agglomération, dont le fonctionnement tient davantage du fédéralisme que de l'intégration des politiques communales.

## 1. Les ingrédients de l'alliance

En 1998, il n'existe aucune structure intercommunale à fiscalité propre dans le Val-de-Marne, ce qui ne distingue pas ce département du reste de la petite couronne francilienne<sup>11</sup> (Offner et Pouplet, 2001). Le Val de Marne compte alors 56 structures syndicales, dont une large majorité de syndicats à vocation unique. Les sept communes de la future communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre adhèrent à divers syndicats, tels que le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), qui regroupe 86 communes de la petite couronne francilienne. L'Haÿ-les-Roses, Fresnes et Arcueil se sont par ailleurs associées à sept autres communes du Val-de-Marne au sein du Syndicat intercommunal d'exploitation et de valorisation des déchets (SIEVD).

Dans ce paysage intercommunal dominé par une coopération liée à la fourniture et à la gestion de services collectifs, deux démarches, initiées au milieu des années 1990, montrent une évolution des ambitions coopératives. Ainsi en 1995, les communes de Cachan, Fresnes et l'Haÿ-les-Roses s'associent en vue de la signature avec l'Etat d'une charte intercommunale d'environnement. Elles sont rejointes en 1996 par la ville d'Arcueil. En 1998, les quatre communes créent un syndicat intercommunal pour l'environnement en Val de Bièvre (SIEVB), en ajoutant à la compétence environnementale celle d'un comité local du Plan de déplacement urbain (PDU), dans la perspective de participer à l'élaboration du PDU d'Ile-de-France. Par ailleurs dans les années 1995-1996, les communes de Cachan, Gentilly, Arcueil, Kremlin-Bicêtre et Villejuif entament des discussions autour de l'emploi et de l'insertion des jeunes, qui s'élargissent rapidement aux enjeux de développement économique et de promotion du territoire. Ces échanges aboutissent à la constitution, fin 1996, d'une *Entente intercommunale pour l'emploi et le développement économique*.

Si ces expériences de travail en commun ont sans aucun doute facilité le processus de création de la CAVB, qui se caractérise par sa rapidité, d'autres éléments contribuent à la constitution de ce groupement intercommunal. Le premier concerne le poids des enjeux locaux de développement économique et qui participent de différentes initiatives entrecroisées de promotion du territoire, provenant de l'Etat, des communes et des représentants du monde économique. Le second facteur est celui de la proximité politique des communes, qui représente à la fois un atout pour l'ouverture du dialogue, tout en restant marquée par des nuances partisanes importantes. Enfin, les règles de fonctionnement politique et économique de la CAVB délimitent clairement les conditions de l'alliance intercommunale, dont l'existence dépend d'une garantie d'autonomie du pouvoir communal.

---

<sup>10</sup> Le M.I.N. de Rungis est situé aux 2/3 sur le territoire de la commune de Chevilly-Larue, 1/3 étant sur la commune de Rungis.

<sup>11</sup> En 1998, sur les 115 structures intercommunales de la petite couronne francilienne, il n'existe qu'une communauté de communes, située dans le département de Seine Saint Denis.

## 1.1. Faire « émerger » le territoire

Au début des années 1990, la Direction Régionale du Travail de l'Île-de-France pousse les communes franciliennes à mutualiser leurs efforts en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes, en conditionnant la pérennité de ses aides à la mise en place de missions locales intercommunales. C'est dans ce contexte, sur la base d'un découpage défini par les services de l'État, que sont organisées les premières rencontres entre les maires des cinq communes du nord. À la fin de l'année 1996, les cinq communes se regroupent au sein d'une *Entente intercommunale pour l'emploi et le développement économique*. Aucun des maires actuels de la CAVB n'évoque pourtant le rôle incitatif de l'État dans ce rapprochement, l'accent étant plutôt mis le caractère volontaire de l'engagement des communes autour des enjeux de transition du tissu économique local et de promotion du territoire.

Pour les deux communes de tradition industrielle et ouvrière, Arcueil et Gentilly, la seconde moitié des années 1990 marque un tournant. Faute d'avoir pu conserver un tissu de PME grâce à la réservation de micro-zonages destinés aux activités, elles s'orientent vers l'accueil d'activités tertiaires, qui permettent de garantir un apport de ressources destinées au financement de leur politique sociale. Dans cette perspective, un travail collectif de promotion territoriale apparaît indispensable, afin d'opérer un changement d'image du territoire. L'accueil d'entreprises prestigieuses (le siège social de Sanofi à Gentilly et le siège social d'Orange aux Portes d'Arcueil) est un signe, selon les maires des deux communes, d'une évolution remarquable, démarquant leurs communes d'une appartenance anciennement indifférenciée à la banlieue pour les faire accéder au rang de villes.

« C'était un territoire très peu développé économiquement, il y avait deux villes qui étaient développées, un peu, économiquement, c'est Arcueil et Gentilly. D'abord parce qu'on était bien situé du point de vue géographique, Gentilly, notamment, très bien située aux portes de Paris. Deuxièmement aussi, parce qu'on avait des friches industrielles que dans nos POS nous avons gelées pour garder des terrains disponibles, en vue d'accueillir d'autres activités, du tertiaire (...) [Ces terrains] sont restés en friche pendant un certain temps (...) Ce qui débloquent la situation à Gentilly, c'est quand on a réussi à faire venir Sanofi ici. Parce qu'en termes d'image, ça voulait dire qu'à partir du moment où Sanofi s'installait à G, d'autres entreprises pouvaient... Parce que l'image, ça compte beaucoup quand même. Et ça a beaucoup débloquent la situation » (entretien maire de la CAVB, 2009).

« Je pense que nos territoires (...) ont besoin d'attractivité (...) Donc, la tertiarisation nous a permis de donner une image plus attractive du territoire... On était vus plutôt comme banlieue, banale, sans histoire, sans image... » (entretien maire de la CAVB, 2009).

Les autres maires voient dans cette collaboration un moyen d'atténuer la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil d'activités nouvelles. Cette compétition étant, aux dires de certains interlocuteurs, moins directement liée à la disparité des taux de taxe professionnelle qu'à l'absence de dialogue entre les équipes municipales. Seul un travail collaboratif entre les communes permet d'améliorer les facteurs environnementaux, qui pèsent davantage sur le choix des entreprises que le montant de la taxe professionnelle.

« Et puis dans le travail d'élaboration de cette mission locale, est venue l'idée de cette entente intercommunale pour le développement économique. (...) Dire, voilà, il faut qu'on arrive à pouvoir faire la promotion de ce territoire, et qu'on regarde, parce que c'est stupide qu'il y ait une telle compétition pour faire venir les entreprises sur nos territoires, entre les communes. Donc l'idée à l'époque, ce n'était bien évidemment pas d'avoir la TPU, parce qu'on en était loin, là on parle des années 1997-1998, par contre, il y avait cette volonté de dire, ce territoire doit émerger... » (entretien élu de la CAVB, 2009).

Le rapprochement entre les cinq communes du nord est concomitant d'une autre entreprise de promotion des enjeux du territoire, réunissant élus et acteurs du monde économique et qui se concrétise dans la seconde moitié des années 1990 sous la forme du projet de Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB). Cette démarche est née d'une première rencontre entre le directeur de l'ENS de Cachan et le président du Conseil de développement du Val-de-Marne (CODEV), organisme créé en 1994 à l'initiative du préfet de département afin de favoriser

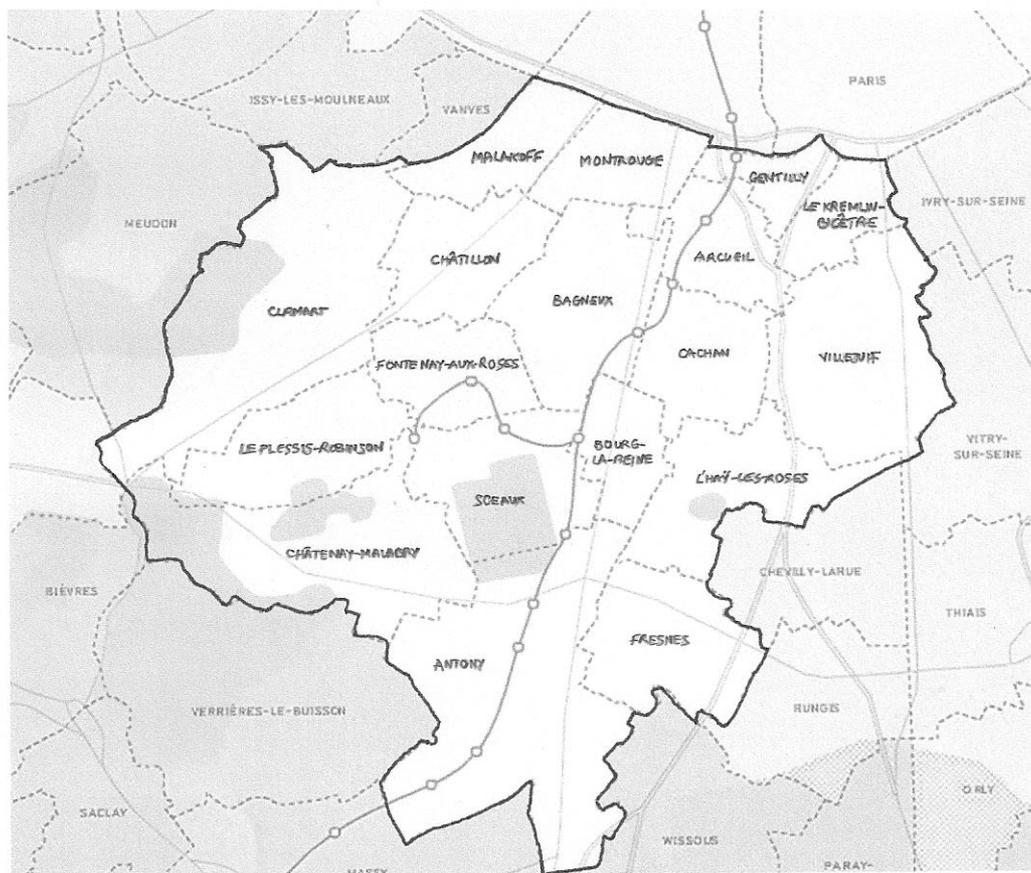
l'émergence de nouveaux projets de territoire et de contribuer à la mobilisation des acteurs publics et privés. L'un des principaux promoteurs de la VSB est Dominique Giry, président du CODEV et directeur d'un groupe immobilier à vocation sociale. Il entreprend une démarche auprès des maires d'une vingtaine de communes situées dans le Val de Marne et dans les Hauts de Seine afin de les convaincre de la pertinence d'un projet de promotion du territoire de la vallée de la Bièvre autour des activités de recherche et d'innovation, fortement représentées sur le territoire.

L'enjeu de reconnaissance du territoire par l'Etat et la Région Ile-de-France est d'autant plus important que dans le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France de 1994, la Vallée de la Bièvre est perçue comme une zone interstitielle, faiblement structurée et entourée de pôles nettement plus visibles : Paris Sud, Orly Rungis, Massy-Saclay (Vilmin et Peyrou, 2004).

« (...) On était un peu dans ces prémices, sur le fait de dire il faut qu'on arrive à pouvoir faire exister, entre Plaine amont et le plateau de Saclay, il faut arriver à ce que ce territoire émerge. Parce qu'en plus, il y avait Issy-les-Moulineaux, Montrouge qui sortait, tout sortait de terre et puis nous on était un peu en stand-by... » (entretien élu de la CAVB, 2009).

Le territoire de la VSB regroupe 18 communes situées dans les départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, de part et d'autre de la RN20 et de la ligne B du RER (figure 2).

**Figure 2 – Le territoire de projet de la Vallée Scientifique de la Bièvre**



Source : *Lettre de la Vallée Scientifique de la Bièvre, n°4, juillet 2007 (retouches de l'auteure)*

Une Conférence territoriale de la Vallée de la Bièvre a été mise en place en 2005, à la suite du conseil de développement de la VSB, créé en 1998. Jean-Yves le Bouillonnet, député-maire (PS) de Cachan en devient président. La forte implication des élus de l'entente et, plus tard, de ceux de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, témoigne de l'importance accordée à cette entreprise de « reconnaissance territoriale », dans une optique plus stratégique, complémentaire de la coopération à cinq autour du développement économique.

Alors que l'entente intercommunale scellait un rapprochement des communes en faveur de l'accueil d'activités nouvelles, la VSB est perçue comme un outil de promotion qui s'appuie sur les atouts majeurs du territoire, au sein d'un périmètre perçu comme pertinent, donc crédible vis-à-vis des partenaires extérieurs.

« Et à partir, justement, de cette entente intercommunale, qui avait plutôt une vocation très économique par rapport à faire venir des entreprises sur son territoire, il fallait revenir aussi sur certains fondamentaux. C'est quoi, nos potentialités, sur le territoire ? A partir de quoi il est construit, quelles sont nos richesses, et donc il existe, quand on regarde la carte, essentiellement à travers la santé et la recherche. Et c'est comme ça qu'a été assez partagée cette vision, de ce territoire, qu'on avait vraiment quelque chose à faire ensemble et qu'on pouvait l'élargir... » (entretien élu de la CAVB, 2009).

## 1.2. Une proximité partisane relative

Au-delà de ce contexte « porteur » autour du développement économique, les changements politiques locaux consécutifs aux élections municipales de 1995 vont rendre possible l'amorce d'un dialogue entre des communes jusque-là fortement opposées. Cette proximité partisane, « pluraliste » à gauche, reste toutefois fortement nuancée et ne provoque pas de changement rapide des habitudes de travail, qui restent marquées par l'histoire et des tensions politiques encore récentes.

Deux communes sont historiquement gouvernées par une majorité communiste : Villejuif, depuis 1925 et Gentilly, depuis 1934. Arcueil a également eu un maire communiste, Marcel Trigon, de 1964 à 1997. Réélu en 1995 sous l'étiquette PCF, il rend sa carte du parti quelques mois après son élection pour se rapprocher du mouvement divers gauches, Convention pour une Alternative Progressiste (CAP). Accusé de trahison par certains de ses ex-alliés de la majorité municipale, il démissionne en 1996 en désignant Daniel Breuiller, également issu de la CAP, comme son dauphin. Ce dernier est élu maire d'Arcueil par le conseil municipal du 3 mai 1997, contre un candidat issu du parti communiste. Il est membre du réseau *Gauche Citoyenne*, qui vise à promouvoir le recours à la démocratie participative. Les communes de Cachan, L'Haÿ-les-Roses et Fresnes sont quant à elles dirigées par des équipes socialistes, respectivement depuis 1953, 1965 et 1977. Au milieu des années 1990, seule (parmi les sept futurs membres de la CAVB) la commune du Kremlin-Bicêtre se distingue par un ancrage à droite. Le maire, Claudine Decimo (RPR), incarne une droite fortement anti-communiste, minoritaire au sein d'un département dominé par le PCF depuis 1976.

Au début des années 1990, les oppositions idéologiques sont encore très fortes, y compris au sein des services techniques, entre communes socialistes et communistes. Le changement de majorité municipale au Kremlin-Bicêtre, avec l'arrivée d'une équipe dirigée par Jean-Luc Laurent (MDC), lève toutefois les obstacles politiques jusque-là insurmontables pour l'ouverture d'un dialogue avec les communes voisines.

« (...) Dès 1995, il y a eu une volonté, et le maire, Jean-Luc Laurent, (...) avait tout de suite pris l'initiative d'essayer de renouer le dialogue avec les communes environnantes. Parce que c'est vrai que, entre guillemets, il y a avait un peu une 'erreur' dans le paysage, cette banlieue est un peu considérée comme la banlieue rouge, et on paraissait un peu le village gaulois qui était au milieu et ne parlait pas du tout, parce qu'entouré de villes communistes... » (entretien élu de la CAVB, 2009).

Le rapprochement devient possible, mais reste modéré : la formule de coopération, l'entente intercommunale<sup>12</sup>, est avant choisie pour sa souplesse.

---

<sup>12</sup> Le régime juridique de l'entente intercommunale est régi par la loi du 5 avril 1884. L'entente est un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux portant sur des objets d'utilité intercommunale et intéressant les divers membres. Elle n'a pas à être autorisée par le Préfet, elle ne possède pas la personnalité morale, n'est pas dotée de pouvoirs autonomes même par délégation des collectivités (voir site de la DGCL).

Les nuances de positionnement des maires vis-à-vis de l'intercommunalité se manifestent à la fin des années 1990, au moment où se pose la question de la création d'une communauté d'agglomération. Le nouveau maire du Kremlin-Bicêtre, Jean-Luc Laurent, est un proche de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur et promoteur du projet de loi pour la relance de la coopération intercommunale. Quelques mois avant le vote de la loi qui va instaurer les communautés d'agglomération, il entreprend de convaincre ses homologues d'opter pour cette nouvelle formule juridique, particulièrement intéressante sur le plan fiscal, dans le cas d'une création *ex-nihilo*. D'autres élus, notamment parmi les communistes, se déclarent à la fois convaincus de la nécessité de renforcer l'intercommunalité, tout en demeurant critiques vis-à-vis de la loi Chevènement. Cette attitude réservée à l'égard de la réforme territoriale est partagée par les élus du conseil général, le département se refusant, pour des raisons politiques et en particulier de défense de la démocratie communale, à toute incitation des communes à rejoindre une intercommunalité.

« On va travailler avec les intercommunalités qui existent, mais on ne peut pas avoir un rôle incitateur, ce serait trop s'immiscer, disons, dans les projets urbains » (entretien maire de la CAVB, 2009).

Dans ce contexte, l'absence de leadership politique au sein de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre semble relever davantage des conditions de l'accord politique conclu entre les maires que des caractéristiques fonctionnelles d'un territoire dépourvu de centralité évidente. En témoignent les règles qui sont définies dès la mise en place de la CAVB, portant respectivement sur le partage de la présidence et sur les mécanismes de reversement de la fiscalité aux communes.

### 1.3. Des règles constitutives : présidence tournante et reversement de la TP

L'organisation politique de la CAVB s'inscrit dans le prolongement du fonctionnement fédéraliste de l'entente intercommunale, qui consistait à accroître les solidarités (ou atténuer les concurrences) territoriales tout en préservant l'autonomie et les prérogatives communales. Le conseil communautaire, composé d'élus municipaux des sept villes membres, comporte 56 délégués et 35 titulaires, le nombre de représentants tenant compte du poids démographique des communes<sup>13</sup>. Tous les maires siègent au conseil et sont membres du bureau de la CAVB, qui arrête les orientations et prépare les décisions du conseil. Ce bureau comporte 14 membres, soit un président et 13 vice-présidents.

Le principe d'une présidence tournante a été arrêté par l'ensemble des maires, consacrant la reconnaissance d'un pouvoir également partagé entre toutes les communes et le refus de l'émergence d'une supra-communalité (les sept maires sont porteurs du projet intercommunal).

« C'est-à-dire qu'on ne veut pas que dans les sept communes, il y en ait une qui devienne leader. (...) Donc on a une présidence tournante. Ce sont les principes qu'on a établis dans ce but, c'est-à-dire oui, on est dans le cadre d'un EPCI et nous on n'a pas l'intention de le faire évoluer en autre chose. Peut-être que dans dix ans, les évolutions politiques feront qu'il en sera autrement. Je vous parle de ce que j'ai connu et des conditions dans lesquelles elle a été créée » (entretien maire de la CAVB, 2009).

Bien que ce principe ne puisse légalement figurer dans les statuts de l'EPCI<sup>14</sup>, il est mis en œuvre par démission des présidents successifs, au bout d'une période d'abord fixée à deux ans, puis étendue à trois ans en 2008. Ce strict respect de l'égalité des communes dans la présidence de l'EPCI limite l'impact de la proportionnalité démographique dans la représentation des communes au conseil communautaire. A cela s'ajoute une autre règle coutumière et non écrite, qui veut que chaque maire dispose d'un droit de veto sur les

---

<sup>13</sup> En 2009, Villejuif compte 13 délégués et 8 suppléants, L'Hay-les-Roses, Fresnes et Cachan 8 délégués et 5 suppléants, Le Kremlin-Bicêtre 7 délégués et 4 suppléants, Gentilly et Arcueil 6 délégués et 4 suppléants.

<sup>14</sup> Voir l'avis du Conseil d'Etat n°121275 du 10 juillet 1995.

décisions du conseil communautaire. Ce droit, qui n'a jamais été utilisé à ce jour, possède avant tout une valeur symbolique. Selon un des élus interrogés, le recours au veto mettrait fin à l'engagement réciproque conclu entre les maires au moment de la création de la CAVB, dans lequel le respect des volontés communales fait figure de valeur fondatrice.

Au-delà de l'organisation de la gouvernance, l'instauration de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) et surtout la détermination des mécanismes de reversement aux communes se trouvent au cœur des négociations au moment de la création de la communauté d'agglomération.

Les ressources fiscales de la CAVB sont globalement faibles, les communes les mieux dotées étant Gentilly et Arcueil, qui sont également celles qui ont la population en moyenne la plus pauvre. Le passage en TPU suppose donc une augmentation substantielle des taux de TP dans ces deux communes et une diminution dans les communes de Cachan, Fresnes, L'Haÿ-les-Roses et Villejuif. Face à cette dispersion des taux de TP (14,53% à Arcueil et 29,68% à Villejuif), le conseil communautaire de la CAVB a décidé, dans sa délibération du 6 mars 2000, de retenir une durée de 12 ans pour l'harmonisation des taux de TP, la valeur du taux retenu en 2000 étant égal à la moyenne pondérée des taux communaux, soit 20,73%. Durant les premières années, ce taux passe à 20,81% en 2002, puis 21,82% en 2003, cette seconde hausse étant justifiée notamment par le transfert des charges de voirie à la communauté d'agglomération. Le taux de TP a régulièrement augmenté au cours des années suivantes pour atteindre la valeur de 23,18% en 2008.

Si le passage en TPU ne suscite pas d'opposition marquée de la part des sept communes, les mécanismes de reversement, prévus par la loi Chevènement sous forme d'une attribution de compensation (AC) obligatoire et d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) optionnelle vont faire l'objet d'un arrangement entre les maires. Le principe de calcul de l'AC ne pose pas de problème particulier : il consiste à reverser intégralement aux communes les produits de la TP et des allocations compensatrices qu'elles percevaient au moment de la création de la communauté d'agglomération. Ce montant est réestimé chaque année, afin de déduire le montant des charges transférées à la structure communautaire. La loi prévoit que le produit de la TP nouvellement perçue (depuis la création de la CA) revienne intégralement à la communauté d'agglomération. Pour les maires d'Arcueil et Gentilly, cette disposition apparaît injuste à un double titre : d'une part, elle prive les communes de ressources qu'elles estiment nécessaires au financement de leur politique sociale et d'autre part, elle accentue le déséquilibre au sein de la CAVB, puisque ce sont les communes les plus pauvres socialement qui contribuent le plus à l'effort financier collectif.

« On a eu la chance ici d'avoir pu veiller et de bénéficier d'une situation géographique qui nous a permis un développement économique, qui a permis la politique sociale qu'on a menée ici, avec quand même une des populations les plus pauvres du département, la plus pauvre de la communauté d'agglomération, de loin. Et un des effets pervers de la loi, c'est qu'elle est plus financière que sociale. C'est-à-dire que vous avez d'autres villes où le revenu moyen d'un habitant est le double de celui de Gentilly, mais c'est Gentilly qui vient renflouer la communauté d'agglomération. Alors je veux dire que ça peut créer aussi, socialement, des déséquilibres. Ça, c'est un des effets de la loi Chevènement » (entretien maire de la CAVB, 2009).

La discussion porte donc sur la mise en place d'une règle de reversement destinée à compenser les disparités. La loi Chevènement prévoit l'attribution d'une dotation de solidarité communautaire (DSC), facultative, dont le calcul prend en compte des critères de péréquation tels que la population, le potentiel fiscal par habitant et l'importance des charges des communes membres. Le principe adopté par les élus de la CAVB va toutefois au-delà des critères préconisés : il consiste à reverser 50% du montant de la TP nouvellement perçue aux communes qui sont à l'origine de cette croissance. Cette décision, collectivement approuvée, est justifiée par deux arguments : faire de la CAVB un outil de solidarité communautaire et verser aux communes qui continuent d'accueillir des entreprises sur leur territoire une indemnité destinée à compenser les nuisances issues de cette installation.

« Donc la DSC n'est pas obligatoire, elle fait partie du dispositif, mais nous on a voulu la mettre en place tout de suite, parce que déjà, ça permettait de pouvoir compenser ces disparités, et surtout, pour nous en tout cas, c'était quelque chose où on allait jusqu'au bout de ce qu'était la démarche intercommunale, et même aujourd'hui telle qu'on la perçoit, un outil de solidarité. (...) Il faut qu'une ville puisse percevoir une forme de dynamique liée à la taxe professionnelle. Tout ne peut pas rester simplement qu'à l'échelle de la communauté d'agglomération. Sinon, on risque d'avoir, parce que les logiques communales, quelquefois, continuent à exister, on pourrait très bien avoir des disparités sur le territoire, avec des maires qui font le choix d'entreprises, des maires qui ne font le choix que du logement. Et accueillir une entreprise sur son territoire, source de nuisances, qu'on le veuille ou non, une activité, dans un environnement très urbanisé comme est le nôtre, va de toutes façons créer quelques... désagréments. Donc il est quand même normal qu'il y ait un retour et une compensation... » (entretien élu de la CAVB, 2009).

Ces modalités d'attribution de la DSC alimentent des controverses avec les services de l'Etat, les services du contrôle de légalité estimant que « les critères de répartition de la dotation doivent donner la priorité aux trois critères (...) retenus par la loi du 12 juillet 1999 », la CAVB dénonçant de son côté « le caractère limitatif des critères de répartition de la dotation »<sup>15</sup>.

La solidarité financière reste une question débattue au sein de la communauté d'agglomération, particulièrement dans le contexte d'incertitude actuel concernant l'évolution des finances locales. La conclusion du rapport de la Chambre des comptes régionale souligne qu'au-delà de la polémique avec les services de l'Etat sur le calcul de la DSC, « les débats au sein du conseil communautaire ont toujours subordonné l'objectif de péréquation au respect du principe de garantie des ressources financières des communes membres ». Or dans ces débats, l'enjeu central est celui de l'intégration des compétences. D'un côté, cette intégration est indispensable au maintien d'une DGF élevée, puisque celle-ci est évaluée, entre autres, en fonction du coefficient d'intégration fiscal, qui mesure le poids de la fiscalité intercommunale sur la fiscalité totale, communale et intercommunale (plus ce coefficient est élevé, plus la dotation globale de fonctionnement est importante). De l'autre, les réticences des communes les plus pauvres socialement à s'engager dans un processus de coopération sans garantie du maintien de leurs ressources fiscales freine cette tendance d'intégration croissante. Tous les maires de la communauté d'agglomération, au-delà des divergences ou des tensions qui peuvent animer ces réflexions, affichent une position politique commune, fermement opposée aux réformes envisagées par le gouvernement<sup>16</sup>. L'actuel président de la CAVB, Jean-Marc Nicolle, a lancé l'idée, à la suite des élections municipales de 2008, d'une réflexion sur les mécanismes financiers de la communauté d'agglomération. L'objectif affiché de ce nouveau pacte financier social et fiscal est de revoir les règles élaborées au moment de la création de la CAVB en fonction des ambitions que les élus souhaitent donner au projet communautaire.

## **2. Le partage des rôles autour des enjeux d'aménagement et de développement**

La rapidité du processus de création de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre contraste avec une certaine lenteur dans l'intégration des compétences et dans la définition de l'intérêt communautaire. Au bout de dix ans d'existence, la CAVB a pris en charge plusieurs équipements ou services collectifs (transports, voirie, assainissement équipements sportifs et culturels) et soutenu des projets d'envergure communautaire (couverture de l'A6b, opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert, installation d'une pépinière d'entreprises, réouverture de la Bièvre). Cependant, les élus et les techniciens de la communauté

---

<sup>15</sup> cf. Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 21 juin 2005, page 12.

<sup>16</sup> La CAVB a adopté en novembre 2009 une délibération pour affirmer son refus des réformes annoncées.

d'agglomération s'accordent pour dire qu'il n'existe pas encore de vision partagée de l'aménagement du territoire communautaire.

Au-delà de la lenteur, que les élus attribuent à la fois à la jeunesse de la structure (dix ans, c'est très court) et à l'incertitude qui pèse actuellement sur le devenir des finances locales, ce sont les lignes de partage qui se dessinent entre la communauté d'agglomération et des communes qu'il est intéressant d'étudier. Nous le ferons à travers les enjeux politiques qui apparaissent comme structurants de l'action intercommunale et dans les principaux champs sectoriels qui nous intéressent.

## **2.1. Une lente intégration des compétences**

Au cours des trois premières années, les transferts de compétence restent très circonscrits (tableau 1). Ils concernent principalement la prise en charge du coût de fonctionnement des services de transports collectifs communaux (navettes), la déclaration d'intérêt communautaire de procédures dans le champ de la politique de la ville (contrat de ville et opération de renouvellement urbain d'Arcueil-Gentilly), la gestion de la pépinière d'entreprises de Fresnes et le transfert des activités du syndicat intercommunal pour l'environnement du Val de Bièvre (SIEVB), auquel appartenaient les communes d'Arcueil, de Fresnes et de L'Haÿ-les-Roses. La protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie font partie des compétences facultatives adoptées par la CAVB : la prise en charge des activités anciennement exercées par le SIEVB prévoit notamment une information et une sensibilisation des citoyens et des entreprises à l'environnement, l'élaboration d'une charte d'environnement et un ensemble d'actions visant l'amélioration du cadre de vie et la lutte contre le bruit. En matière d'eau (compétence optionnelle), la délégation effective reste limitée : la CAVB est membre du Syndicat des eaux d'Ile-de-France en lieu et place des sept communes, toutefois chaque commune a désigné un représentant au conseil syndical du SEDIF.

Les délégations des compétences d'assainissement (compétence facultative) et de voirie communautaire (compétence optionnelle), qui interviennent respectivement en 2002 et 2003 marquent la première évolution significative dans le processus d'intégration.

La CAVB a décidé en conseil communautaire du 7 octobre 2002 de gérer le service d'assainissement en régie sur l'agglomération, à l'échéance des contrats d'affermage conclus par les villes de L'Haÿ-les-Roses et Fresnes (respectivement 2005 et 2009), les cinq autres villes gérant leurs services d'assainissement en régie directe avant 2000.

Pour ce qui concerne la voirie communautaire, les discussions ont été engagées dès l'année 2002. L'intention première des élus était de déterminer un réseau d'intérêt communautaire, constitué par les axes routiers les plus structurants, le reste de la voirie restant du ressort des communes. Après plus d'un an d'étude sur le choix de la voirie concernée et sur l'estimation des charges transférées, le transfert intégral des voiries communales à la CAVB est finalement décidé, en décembre 2003. Deux arguments semblent avoir emporté la décision : d'une part, la complexité de gestion d'un réseau routier à quatre niveaux (communal, intercommunal, départemental, national) et d'autre part, les difficultés pratiques liées à la question d'un transfert partiel des personnels communaux.

Le total des charges de voirie transférées est estimé à 1,316 millions d'euros<sup>17</sup>. Les charges ont été établies à partir du coût moyen du mètre linéaire de voirie, évalué d'après les comptes administratifs communaux des trois années précédant le transfert, avec l'objectif de fixer un coût moyen pour chaque agglomération. Or des problèmes apparaissent au moment de la répartition des programmes d'investissement et d'entretien entre les différentes communes. Faute d'avoir tenu compte d'un critère de niveau d'usage de la voirie dans l'estimation du transfert de charges, le différentiel de besoins entre les petites communes du

---

<sup>17</sup> Cf. Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 21 juin 2005.

nord, dont la voirie est intensément utilisée, et celles du sud, n'a pas été anticipé. Une nouvelle répartition des charges communales, permettant de redéfinir les « droits de tirage » des communes dans le budget communautaire pour l'entretien, la réfection et la construction de la voirie, a donc été prévue dans le cadre du nouveau pacte financier et fiscal de l'agglomération.

**Tableau 1 – Calendrier et contenu des transferts de compétences**

Compétences transférées	Date	Contenu et montant des charges transférées
Aménagement de l'espace Equilibre social de l'habitat Politique de la ville	2000	- Coût de fonctionnement des services de transport collectifs (navettes communales) - Partenariat conventionnel avec le Comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), cotisations au Fonds de Solidarité Logement. - DIC <sup>(1)</sup> : Contrat de ville intercommunal 2000-2006 - DIC : ORU d'Arcueil-Gentilly
Environnement  Politique de la ville	2001	- Transfert des activités du SIEVB <sup>(2)</sup> - Information et sensibilisation à l'environnement - Amélioration du cadre de vie et lutte contre le bruit (planification, études et évaluations, requalifications...) - Elaboration d'une charte d'environnement - DIC : Comité local de lutte contre les drogues et les toxicomanies - DIC : Point d'Accès au Droit (tribunal d'instance Villejuif) et Maison de la Justice et du Droit
Développement économique Assainissement  Eau	2002	- Gestion de la pépinière d'entreprises de Fresnes - Supervision conjointe avec le SIAAP <sup>(3)</sup> de l'exploitation des réseaux de transport d'eaux usées et d'eaux pluviales - Représentation des 7 communes au SEDIF <sup>(4)</sup>
Voirie  Equilibre social de l'habitat Politique de la Ville	2003	- Transfert de l'ensemble des voiries communales : Entretien et création de la voirie communautaire, éclairage public, signalisation tricolore, arbres sur voirie - Aménagement/gestion aires d'accueil gens du voyage - Fonds de participation des habitants dans l'ORU d'Arcueil-Gentilly
Développement économique Aménagement de l'espace Equilibre social de l'habitat Sport et Culture Politique de la Ville  Déchets Enseignement supérieur et innovation	2005	- DIC définissant le contenu de la compétence - Convention partenariale (ANRU) du projet de renouvellement urbain de la Vache Noire - Gestion des ordures ménagères - Dans le cadre de la VSB <sup>(5)</sup> : Soutien aux associations d'enseignement, aide à l'implantation d'entreprises innovantes, organisation de forums de métiers
Aménagement de l'espace	2006	- DIC : couverture de l'A6b
Politique de la Ville Aménagement de l'espace	2007	- Approbation du Contrat urbain de cohésion sociale - Délégation de compétence du STIF en tant qu'autorité organisatrice de proximité pour l'organisation du réseau de transports urbains de proximité « Valouette »

<sup>(1)</sup> DIC : Déclaration d'intérêt communautaire

<sup>(2)</sup> SIEVB : Syndicat intercommunal pour l'Environnement du Val de Bièvre

<sup>(3)</sup> SIAAP : Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne

<sup>(4)</sup> SEDIF : Syndicat des Eaux d'Ile-de-France

<sup>(5)</sup> VSB : Vallée Scientifique de la Bièvre

Sources : Tableau descriptif du contenu des compétences, document interne CAVB, 2008 et Rapport définitif d'observations de la Cour régionale des Comptes sur la gestion de la CAVB, juin 2005.

Quant à la déclaration d'intérêt communautaire sur les quatre compétences obligatoires, elle est adoptée tardivement, le 13 juin 2005, soit deux mois avant la date limite fixée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004<sup>18</sup>. Les discussions autour de cette déclaration et les multiples remaniements du texte attestent de la sensibilité politique de la ligne de partage des rôles entre la CAVB et les communes dans le champ couvert par les compétences obligatoires. L'échec du projet de Schéma de cohérence territoriale (SCOT), dont la démarche avait été engagée à l'issue de la déclaration d'intérêt communautaire, confirme la réticence des communes à s'engager dans une procédure de planification qui pourrait limiter leurs prérogatives en matière d'aménagement. Selon un des cadres techniques de la CAVB, il a suffi de l'intervention d'un élu en conseil communautaire, indiquant que le SCOT peut être opposé au PLU (via la notion de compatibilité), pour bloquer la démarche, pourtant bien engagée. Le rapport d'activités de la CAVB de 2006 précise que l'élaboration du SCOT a été repoussée, marquant « un changement d'orientation de la politique d'aménagement du territoire ».

Après 2005, les transferts ont porté sur trois points particuliers : la déclaration d'intérêt communautaire du projet de couverture A6b, l'approbation du contrat urbain de cohésion sociale et enfin l'obtention du statut d'autorité organisatrice de proximité pour l'organisation du service de transport de proximité *Valouette*, qui consiste dans une délégation partielle des compétences du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

Cette lecture succincte du calendrier de délégation des compétences témoigne des difficultés à définir un intérêt communautaire, particulièrement pour ce qui relève du champ de l'aménagement au sens large (localisation des activités, habitat, organisation des déplacements). Les tensions et les divergences de vue éventuelles entre les élus varient cependant assez nettement en fonction des enjeux politiques et des secteurs d'action considérés.

## **2.2. Améliorer les conditions de déplacement dans le Val de Bièvre**

Classiquement, les enjeux de transport, et plus particulièrement les questions relatives à l'organisation des services de transports publics, constituent des sujets plus fédérateurs et nettement moins sensibles politiquement que les problématiques d'habitat, de foncier ou de développement économique (Gallez et Menerault, 2005 ; Gallez, 2007). D'une part, la coopération intercommunale constitue un moyen - souvent indispensable - de mutualiser les efforts financiers, de gérer et de planifier le développement d'un réseau qui transcende les limites communales. D'autre part, les réflexions engagées à l'occasion de la (re)structuration de lignes de transports collectifs, qui peuvent être préalables à la formalisation de cette coopération intercommunale<sup>19</sup>, participent souvent de l'émergence (parfois de la consolidation) d'une « conscience d'agglomération », au sens où les axes de transport concrétisent des liens existants mais peu visibles entre les communes, découlant des déplacements quotidiens des habitants. Le cas de la création d'un réseau de transports collectifs par la CAVB, le réseau *Valouette*, ne déroge pas aux constats établis pour les agglomérations de province, malgré les spécificités du contexte et de l'organisation institutionnelle franciliennes.

Avant la création de la communauté d'agglomération, cinq des sept communes<sup>20</sup> avaient mis en place une navette communale, dans le cadre d'une convention passée avec le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), autorité organisatrice des transports pour l'ensemble

---

<sup>18</sup> Cette loi fixe à un an à dater de sa promulgation le délai maximum de déclaration d'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre existant au moment de la loi. A défaut d'un respect de ce délai, le législateur prévoit que l'intégralité de la compétence sera transférée à l'établissement public (loi n°2004-809 du 13 août 2004, article 164).

<sup>19</sup> C'est le cas lorsque les lignes de transport, y compris lorsqu'elles sont intercommunales, ne sont gérées que par une seule commune, par exemple la ville-centre d'une agglomération. Dans ce cas, la commune gestionnaire passe des conventions bi-partites avec les communes desservies.

<sup>20</sup> A savoir : Arcueil, Cachan, Fresnes, L'Haÿ-les-Roses et Villejuif.

de la région Ile-de-France. La plupart des services proposés, sous-traités à des transporteurs différents, étaient gratuits, à l'exception de la ligne locale de Villejuif, rattachée à une ligne de bus RATP, et donc payante. Dès l'année 2000, dans le cadre de sa compétence obligatoire sur l'aménagement de l'espace, qui comprend l'organisation des transports collectifs, la CAVB prend en charge le coût de financement et la gestion des navettes communales. Pour les trois communes de Cachan, L'Haÿ-les-Roses et Villejuif, le transfert de compétences se concrétise par la signature d'avenants annuels successifs entre la CAVB et les exploitants de services locaux, aux conditions financières et d'exploitation antérieures. Concernant L'Haÿ-les-Roses et Fresnes, le transfert de compétences à la CAVB reste toutefois partiel, puisque la communauté d'agglomération rétrocède aux communes l'exploitation du transport municipal urbain tout en leur remboursant l'ensemble des frais de fonctionnement induits. Par ailleurs, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2004, deux autres navettes communales sont mises en place, dans les communes du Kremlin-Bicêtre et de Gentilly.

A l'instigation de Jean-Marc Nicolle, premier adjoint au maire de Kremlin-Bicêtre, alors vice-président en charge des transports et des déplacements, les maires de la CAVB envisagent dès 2002 l'élaboration d'un plan local de déplacements (PLD), déclinaison locale du plan de déplacements urbains de la région Ile-de-France, adopté le 15 décembre 2000. L'un des objectifs de l'élu, qui a débuté sa carrière professionnelle à la RATP<sup>21</sup>, est d'établir un diagnostic du fonctionnement de l'offre de transports collectifs sur le territoire de l'agglomération, en vue de réfléchir à la mise en place d'un service local de transport intercommunal, qui ne soit pas la simple addition des navettes communales. Le 28 mai 2002, un arrêté préfectoral reconnaît le périmètre de la CAVB comme pertinent pour l'élaboration d'un PLD et par délibération du 27 janvier 2003, le conseil communautaire décide du principe de réalisation d'une étude et du lancement d'un appel d'offres.

Les discussions sur le projet d'un transport local communautaire, pourtant, ne sont pas sans heurt. Durant les premières années du regroupement, les maires sont restés fortement attachés à leurs navettes communales et n'ont fait que transmettre à la CAVB des demandes de changement d'itinéraires destinées à améliorer les dessertes existantes. L'étude conduite par le bureau d'études Item conseil en relation avec les techniciens de la communauté d'agglomération, dont la qualité est reconnue par les élus du conseil, contribue néanmoins à faire avancer la réflexion.

En termes de propositions concrètes tout d'abord. Le diagnostic établit que malgré le service de navettes communales, destinées à desservir les zones les plus enclavées, 20% de la population restent à l'écart de l'offre de transports collectifs. Par ailleurs, il est souligné que les modalités de fonctionnement de ces lignes ne sont pas forcément adaptées aux besoins des populations, ainsi que l'indique l'hétérogénéité de taux de fréquentation d'une ligne à l'autre. Ces taux sont particulièrement faibles à L'Haÿ-les-Roses et à Fresnes, qui sont pourtant les communes les moins bien desservies par le réseau de la RATP. Plusieurs objectifs sont dès lors définis : mettre en place des lignes intercommunales, assurer la complémentarité vis-à-vis de l'offre RATP, desservir les points structurants du territoire et adapter l'offre aux besoins des habitants<sup>22</sup>.

Par ailleurs, le poids du PLD dans les négociations avec les autres partenaires, principalement la RATP et le STIF, apparaît comme décisif. Les communes, qui avaient l'habitude de négocier chacune avec leur transporteur, découvrent l'importance du STIF, autorité organisatrice de transports régionale, dans un contexte où son rôle évolue rapidement. Depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, la position majoritaire de la Région au sein du STIF est devenue effective, après une période durant laquelle le principe de décentralisation, acté par la loi SRU en 2000, tardait à se concrétiser. Dans le même temps, des communes et des EPCI franciliens, avec le soutien

---

<sup>21</sup> Mis en disponibilité par la RATP, Jean-Marc Nicolle a débuté sa carrière au sein du service d'exploitation du métro.

<sup>22</sup> Voir le PLD de l'agglomération du Val de Bièvre, avril 2006, p. 30.

du Groupement des autorités responsables de transport (Gart), revendiquent une délégation partielle des compétences du STIF à leur profit, en réclamant la reconnaissance juridique d'un statut d'Autorité organisatrice de proximité (AOP)<sup>23</sup>. Du côté du STIF, les réticences vis-à-vis d'une telle délégation sont importantes, eu égard à la toute récente prise de responsabilité de la Région. Pourtant, le législateur prend en compte les demandes des maires et de leurs représentants, puisque la loi du 13 août 2004 précise, dans son article 38 que « sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord, le syndicat peut déléguer tout ou partie des attributions précitées, à l'exception de la politique tarifaire, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements. Une convention prévoit les conditions de participation des parties au financement de ces services et les aménagements tarifaires applicables ». Le 14 février 2007, les conditions de délégation de compétence à des autorités organisatrices de proximité ont été précisées dans une délibération du conseil du STIF (voir délibération 2007/0048 en annexe).

Le 25 juin 2007, le conseil communautaire de la CAVB décide la signature de la convention de délégation de compétence avec le STIF, ainsi que la signature d'une convention d'exploitation de son service de transport de proximité avec la RATP. De son côté, le conseil du STIF approuve le 11 juillet 2007 la délégation de compétence au profit de la CAVB relative à l'exploitation de son réseau local. En s'appuyant sur la démarche de PLD, la CAVB devient donc en juillet 2007 l'un des premiers EPCI franciliens à acquérir le statut d'autorité organisatrice de proximité.

Par ailleurs, sur la base du PLD approuvé en avril 2006, la CAVB missionne la RATP pour travailler sur la faisabilité technique et financière d'un réseau intercommunal, à partir des itinéraires validés par chacune des villes. Le bureau de la CAVB réuni le 12 mars 2007 présente les deux scénarios d'offre évalués par la RATP ainsi que plusieurs hypothèses de répartition des coûts entre communes et CAVB. C'est finalement un principe de répartition à 30% pour les villes et 70% pour l'agglomération qui est retenu, pour un coût global de 4,021 millions d'euros par an.

Le réseau mis en service le 1<sup>er</sup> octobre 2007 comporte sept lignes, dont les tracés ont été en partie rationalisés, en fonction de leur complémentarité vis-à-vis du réseau RATP existant (figure 3). Les horaires, les amplitudes et les fréquences, auparavant très disparates, ont été harmonisés. Deux lignes sont intercommunales : la ligne V2, au sud, dessert les communes de l'Haÿ-les-Roses et Fresnes ; la ligne V1 relie toutes les autres lignes entre elles. Les conditions de fonctionnement ont par ailleurs été simplifiées puisque l'exploitation du réseau a été confiée pour six ans à la RATP.

Pour Jean-Marc Nicolle, devenu président de la CAVB en janvier 2008, cette démarche est exemplaire d'un basculement des logiques communales, qui prévalaient y compris en matière de transports collectifs, au profit d'une vision intercommunale. Le seul bémol au succès reste, selon lui, de n'avoir pu convaincre les maires à renoncer au principe de gratuité, qui préexistait pour la majorité des services antérieurs. De ce fait, le service de transport local ne reçoit aucune subvention de la part du STIF<sup>24</sup>. Selon Nicolle, le succès du réseau Valouette, qui a définitivement convaincu les maires de sa pertinence, pourrait toutefois changer les termes du débat.

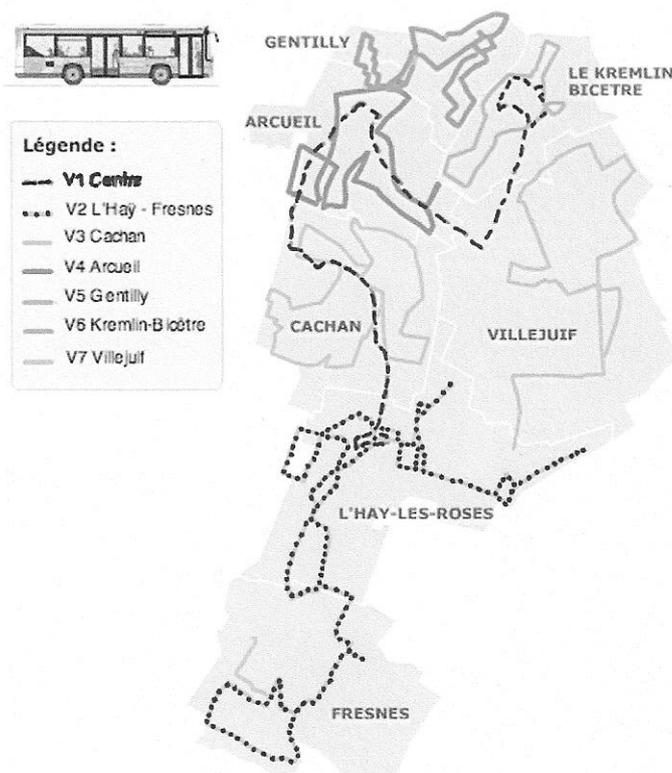
---

<sup>23</sup> Cette revendication d'un statut d'autorité organisatrice de proximité (AOP) s'appuie sur l'antériorité du statut d'autorité organisatrice de second rang (AO2), inscrite dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982, au moment du transfert des compétences de l'Etat vers le département en matière d'organisation des services de transport scolaire. Il est prévu que les départements puissent déléguer à ces associations, des communes ou groupements communaux une partie de ses services, afin que ces AO2 l'adaptent aux besoins de la population locale.

<sup>24</sup> Du fait de l'absence de délégation des compétences relatives à la tarification, l'attribution d'une subvention par le STIF pour le financement des dessertes de proximité est soumise à des conditions strictes d'absence de concurrence vis-à-vis des lignes gérées par le STIF et de respect des principes de tarification définis par l'autorité régionale.

« Et donc on l'a mis en place, vraiment dans une logique communautaire, quand on regarde la carte, ça maille le territoire et aujourd'hui on en est arrivé à 140 000-150 000 voyages mensuels... C'est quand même une belle réussite. Tous les élus sont contents, il n'y en a plus un qui parle en fait de sa navette communale, c'est terminé, on n'en entend plus du tout parler. Tout le monde veut, en fait, pouvoir encore améliorer, parce qu'on peut toujours améliorer. Et on commence même à se poser la question, ça ne paraît plus être un sujet tabou, que ça pourrait même être payant... » (entretien élu de la CAVB, 2009).

**Figure 3 - Le réseau Valouette**



Source : Site internet de la CAVB : [www.agglo-valdebievre.fr](http://www.agglo-valdebievre.fr) (retouches de l'auteure)

La mise en service d'un service de transports collectifs intercommunal, présenté comme une action emblématique de la CAVB, contraste avec l'absence d'action collective en matière de stationnement, qui constituait pourtant un volet particulièrement développé dans le plan local de déplacement. L'harmonisation de la réglementation préconisée dans le document de planification s'est semble-t-il heurtée à deux obstacles : le pouvoir de police des maires et la difficulté de transférer un personnel qui n'est pas occupé à plein temps sur des tâches de contrôle du stationnement.

La réticence des maires à déléguer une partie de leurs prérogatives en matière de police n'est probablement pas le seul frein à la mise en œuvre d'une politique de stationnement communautaire. La sensibilité politique de cette thématique a été maintes fois observée par ailleurs, en raison des oppositions qu'elle soulève du côté de la population locale et des commerçants. Si la voirie communautaire fait partie des compétences volontiers transférées, en tout ou partie, à l'échelle communautaire, le stationnement, qui ne constitue pas un service à la population, mais bien un levier de régulation des usages de la voiture et de l'espace public, est quant à lui rarement délégué. En matière d'outils associés aux objectifs de mobilité durable, le développement de l'offre de transports publics reste classiquement plus populaire que le recours aux outils de coercition à l'encontre de l'usage de l'automobile. On peut également avancer l'hypothèse que la disparité des situations vis-à-vis de l'offre de stationnement et des dysfonctionnements observés entre les communes du nord et celle du sud ne favorise pas la définition d'une règle commune.

Quant à la délégation des compétences relatives à la gestion et à l'entretien de la voirie communautaire, elle n'a pas suscité d'opposition particulière, en dehors des difficultés évoquées précédemment quant à l'estimation des charges. Pour autant, dans l'exercice de cette compétence par la communauté d'agglomération, plusieurs élus ont évoqué un certain manque de réactivité des services communautaires par rapport à la situation antérieure, où les demandes de réparation étaient traitées par les services communaux. Ce constat a contribué à l'engagement d'une réflexion générale, durant l'année 2009, sur la réorganisation des services communautaires. Cette réorganisation vise à distinguer plus clairement ce qui relève des services aux communes et, à travers elles, des services aux habitants et ce qui renvoie à des sujets plus stratégiques, notamment en termes de planification ou de contractualisation.

« Ce sont les élus qui ont fait le bilan d'une petite dizaine d'années d'expérience de la CAVB, et qui se disent qu'il est important de faire passer le message dans la tête des habitants que la CAVB est un outil, justement, au service des habitants, des villes et qu'on a tout intérêt à valoriser le rapport de proximité qui peut s'établir avec les habitants ou avec les communes. Sachant que, en tant qu'EPIC, on n'est pas collectivité territoriale, donc on est vraiment au service des villes, on est une administration de mission, ou on intervient en commande des villes, en assurant des prestations pour leur compte, mais qui touchent, malgré tout, l'habitant, sans que ce soit nécessairement très lisible... » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

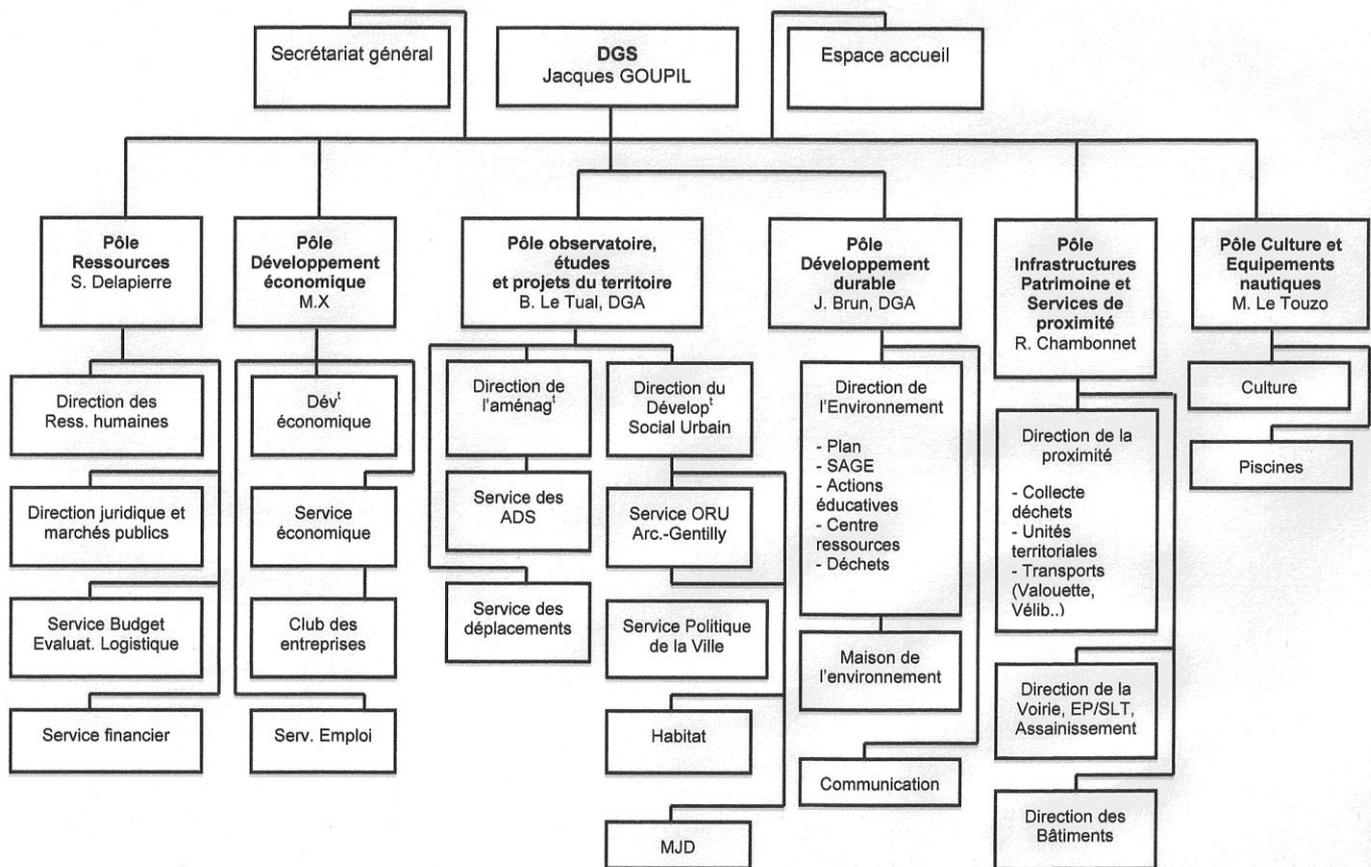
Dans cette conception, l'idée est de renforcer la visibilité de l'action intercommunale du côté de la gestion des services de proximité, tandis que les fonctions stratégiques se focalisent dans l'aide à la décision auprès des élus. Le nouvel organigramme, approuvé fin juin 2009 (figure 4), identifie ainsi un pôle « Infrastructures, Patrimoine et Services de proximité », au sein duquel sont regroupées une direction de la proximité (collecte de déchets, unités territoriales, transports : Valouette, Velib), une direction de la voirie et de l'assainissement et une direction des bâtiments. Un pôle intitulé « Culture et Equipements nautiques » regroupe les équipements culturels et les piscines, qui ne sont pas directement rattachés aux services de proximité. Enfin, trois pôles présentent une dimension plus stratégique : « Développement économique », « Développement durable » (direction de l'environnement, planification environnementale, communication) et enfin « Observatoire, études et projets du territoire ». Ce dernier pôle regroupe deux directions autrefois séparées : la direction de l'aménagement d'une part (à laquelle se rattache le service déplacements) et la direction du développement social urbain ou DSU (à laquelle se rattachent le service ORU Arcueil-Gentilly, le service de la politique de la ville et l'habitat).

### **2.3. Garantir l'accueil des populations modestes aux portes de Paris**

L'engagement des élus de la CAVB en faveur du logement social a précédé la création de la structure intercommunale et constitue un des principaux enjeux politiques affichés par la communauté d'agglomération. Le partage d'un objectif fort : « garantir une offre de logement social aux portes de Paris », largement affiché par le Programme local de l'habitat (PLH) adopté en décembre 2009, ne s'est pourtant pas traduit par une intégration importante des politiques communales.

En 2005, le pourcentage de logements sociaux de la CAVB atteint 35%, un niveau nettement plus élevé que la moyenne du département du Val-de-Marne (28%). Malgré de fortes disparités entre nord (à Gentilly et à Arcueil les taux de logement social atteignent respectivement 53% et 47%) et sud (ce sont les communes les plus résidentielles, Fresnes et L'Haÿ-les-Roses, qui ont les taux les plus faibles, respectivement 25% et 21%), toutes les communes du Val de Bièvre affichent un taux de logement social supérieur au seuil de 20% introduit par l'article 55 de la loi SRU. Ces disparités communales s'expliquent par des options et des trajectoires politiques différentes. Ainsi la ville de Gentilly se distingue-t-elle par une intervention forte dans le domaine du logement social avant 1949, alors que dans la plupart des autres communes, la période de construction la plus intense correspond à celle des grands ensembles, entre 1949 et 1965.

Figure 4 – Organigramme des services de la CAVB (août 2009)



Au Kremlin-Bicêtre, c'est au contraire depuis 1990 que l'on note une augmentation très sensible du taux de construction de logement en général, et dans le parc social en particulier<sup>25</sup>.

Le respect de l'autonomie communale en matière de logement est unanimement revendiqué par les maires de la CAVB. Si les élus se retrouvent autour d'un même objectif, poursuivre l'effort en matière de construction du logement social, ils insistent sur les nuances qui caractérisent (et ont caractérisé par le passé) la mise en œuvre de ces politiques dans chacune des communes. Ainsi que l'affirme l'avant propos du PLH :

« Le programme local de l'habitat s'inscrit dans ce cadre réglementaire, mais aussi et surtout dans un contexte où les villes ont mené des politiques en matière d'habitat marquées par un engagement fort, caractérisé par l'histoire urbaine, sociale et économique de chacune. Ainsi, il s'agit de construire une politique d'habitat d'intérêt communautaire respectueuse des projets et des choix locaux leur donnant force intercommunale et les inscrivant dans des dynamiques capables de susciter de nouveaux équilibres pour le développement d'une politique sociale et publique ambitieuse » (Avant-propos du PLH de la CAVB, 2009, p. 3).

<sup>25</sup> Cf. diagnostic du PAC de l'Etat sur le PLH du Val-de-Bièvre, p. 21.

L'intégration des politiques de logement à l'échelle intercommunale est donc volontairement faible, la pleine maîtrise des décisions étant maintenue à l'échelle communale.

« On est une agglomération constituée de villes qui ont en même temps une histoire propre et une histoire commune, et dans cette histoire propre il y a quand même des enjeux en matière d'habitat et de peuplement dont les maires ont revendiqué de garder la maîtrise totale et complète » (entretien maire de la CAVB, 2009).

« Il y avait à la fois un choix et une confiance entre les élus, mais sur l'habitat, par exemple, beaucoup de prudence en disant, non, l'habitat ça doit vraiment rester l'affaire de chacune des villes, nos politiques sont très diverses les unes des autres, donc il faut en mettre le moins possible dans la compétence communautaire. Donc voilà, la situation de départ, c'est quand même le constat que, ensemble, nous serons plus forts, mais nous serons plus forts pour faire quelque chose qui ne sera pas indépendant des aspirations de chacune des sept communes qui composent l'agglomération...» (entretien maire de la CAVB, 2009).

De ce fait, la communauté d'agglomération n'intervient ni dans la programmation ou la construction de logement, ni dans l'attribution des logements sociaux. La mutualisation des offices publics HLM, évoquée par un certain nombre d'acteurs étatiques, représentants des organismes du logement social ou cadres techniques de la CAVB comme un moyen de faciliter les échanges au sein du territoire et d'assouplir la gestion des contingents, n'est pas à l'ordre du jour. Les réticences des communes vis-à-vis d'une mutualisation est d'autant grande que plusieurs d'entre elles ont créé leur propre office et souhaitent continuer à le porter<sup>26</sup>.

Le manque de ressources financières de l'agglomération est par ailleurs avancé pour justifier le refus d'une prise en charge, à l'échelle communautaire, des aides à la pierre. A l'exception du maire de Cachan, Jean-Yves le Bouillonnet, qui était favorable à cette prise de compétence, tous les maires s'y sont opposés. Pour Jean-Luc Laurent, maire du Kremlin-Bicêtre et vice-président du Conseil régional chargé du logement, le principe de cette délégation vers les communes ou les établissements publics intercommunaux est aberrant, car les collectivités locales n'ont pas suffisamment de moyens pour gérer ces aides. Si l'intervention des collectivités locales dans le processus de régulation est souhaitable, pour faire contrepoids au rôle de l'Etat, elle ne peut se faire selon lui qu'à l'échelle régionale, dans le cadre d'une autorité organisatrice du logement, similaire à celle qui existe pour les transports.

« Nous avons besoin d'un nouvel outil, à l'échelle régionale, comme il en a été créé un avec l'Etablissement public foncier, qui sera une autorité organisatrice de l'habitat, un peu à l'image de ce qui existe pour les transports collectifs avec le STIF. Ça permettrait notamment de sanctionner les communes lorsqu'elles échappent à la règle des 20%, en évitant que l'Etat ne soit juge et partie, ce qui est le cas actuellement » (entretien maire de la CAVB, 2010).

Enfin, dans le contexte d'une crise majeure du logement, la délégation de cette compétence est ressentie par les maires comme un désengagement de la part de l'Etat. Leur refus relève donc également d'un positionnement politique anti-gouvernemental.

« Aujourd'hui, l'agglomération, enfin en tout cas dans le cadre de notre débat politique, on s'était posé la question de l'aide à la pierre, de la gestion de l'aide à la pierre de l'Etat. Et les élus n'ont pas souhaité, parce que ça avait donné le sentiment que dans le cadre d'une politique de retrait de l'Etat dans le cadre du financement du LS, on allait faire assumer aux élus locaux le retrait de l'Etat, et puis battez-vous entre ce que l'Etat est capable de vous donner et l'Etat, lui se retire, et dit, voilà débrouillez-vous » (entretien élu de la CAVB, 2009).

---

<sup>26</sup> Cachan, Kremlin-Bicêtre et Villejuif ont créé leur propre office, les communes d'Arcueil et Gentilly ont mis en place un office intercommunal, et les deux villes du sud, Fresnes et L'Haÿ-les-Roses, ont développé des relations privilégiées avec l'OPAC du Val-de-Marne. Au total, 37 bailleurs interviennent sur le territoire du Val de Bièvre, dont certains sur un tout petit patrimoine.

En dépit de toutes ces réserves vis-à-vis d'une intégration forte des politiques communales, un Programme local de l'habitat (PLH) a été établi à l'échelle communautaire. Plus de quatre ans se sont écoulés entre le lancement de la démarche, en 2005, à la suite de la déclaration d'intérêt communautaire de la compétence « équilibre social de l'habitat » et le moment où le document est adopté par le conseil communautaire (décembre 2009), témoignant de la lenteur des négociations en interne. Trois versions successives ont été élaborées. Un premier projet, présenté à l'Etat début 2008, a reçu un avis provisoire, soulignant le manque de conformité du PLH vis-à-vis du cadre réglementaire, notamment en matière de programmation du logement. Une fois les élections municipales passées, le document est repris, afin d'établir une programmation plus précise. Un nouveau projet est arrêté fin 2008, juste au moment où sortent les décrets d'application de la loi d'engagement national sur le logement (ENL) du 13 juillet 2006, relatifs à l'application du supplément loyer de solidarité (SLS). Ce sujet apparaît comme très sensible, deux communes refusant, pour des raisons politiques, d'appliquer cette mesure sur leur territoire. Estimant que la communauté d'agglomération s'expose à un nouvel avis défavorable du comité régional de l'habitat, le président de l'agglomération fait pression pour qu'un compromis soit trouvé à l'échelle communautaire et qu'aucune commune ne se tienne à l'écart d'une application des surloyers.

« (...) moi à un moment donné, dans la discussion, j'ai très clairement indiqué que c'était pas possible, que je n'allais pas aller présenter un projet de PLH, par exemple au comité régional de l'habitat, pour avoir un avis défavorable... Si on a l'ambition d'une politique communautaire et qu'on défend l'idée d'un plan local de l'habitat, c'est pour avoir un avis favorable, donc c'est qu'on s'inscrit dans une politique communautaire. Sinon on ne fait pas ça, ça sert à rien » (entretien élu de la CAVB, 2009).

Après une période de discussions difficiles entre les membres du bureau et du conseil d'agglomération comme au sein des conseils municipaux, un accord est finalement conclu entre les sept villes autour d'une application du SLS à l'échelle communautaire. Cet accord rend possible la définition de zones dérogatoires aux mesures de surloyers (figure 5), conformément à l'article 61 de la loi ENL.

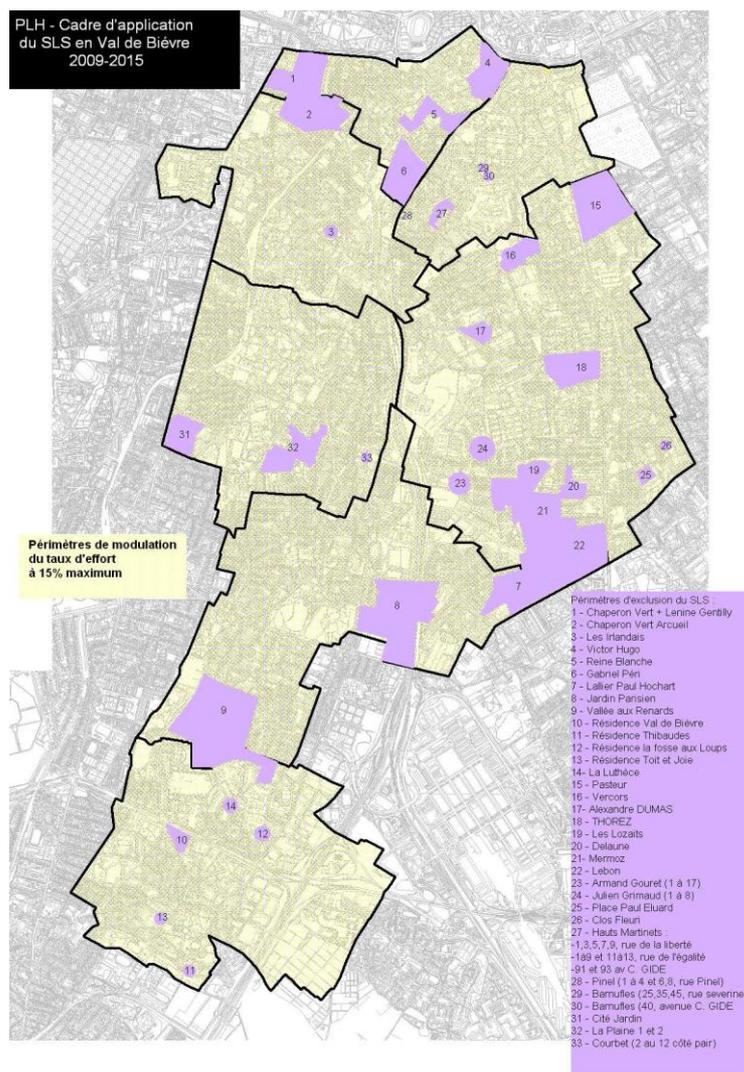
Les négociations autour de l'application des surloyers témoignent du double rapport de force qui se joue entre les communes au sein de la communauté d'agglomération d'une part, et entre l'Etat et les communes d'autre part. Si le principe d'autonomie communale est globalement partagé par les maires, la nécessité de conserver des marges de manœuvre vis-à-vis de l'Etat en limite néanmoins la stricte application. A travers le contrôle de conformité du PLH, l'Etat exerce une pression sur les élus locaux afin qu'ils mettent en œuvre la mesure du supplément loyer solidarité. De leur côté, les communes s'appuient sur le PLH afin d'obtenir la définition de zones dérogatoires, permettant d'en limiter les effets qu'ils anticipent comme négatifs sur la mixité sociale de certains quartiers<sup>27</sup>.

L'instrumentalisation du PLH apparaît également dans l'élaboration de la convention d'équilibre habitat-emplois, dont dépendent les agréments bureaux délivrés par l'Etat. L'élaboration de cette convention est prévue comme l'une des actions du PLH. Deux enjeux stratégiques ont motivé l'inscription de cette mesure dans le document communautaire : d'une part, obtenir de la part de l'Etat une évaluation de l'équilibre global entre habitat et activité à l'échelle de l'agglomération et non pas commune par commune ; d'autre part, défendre la possibilité pour les communes de gérer à leur échelle le lien entre équilibre social de l'habitat et développement économique.

---

<sup>27</sup> Plusieurs élus contestent l'efficacité du SLS, qui consiste à appliquer un supplément de loyer aux ménages résidant dans le parc social dont les revenus excèdent de 20% le plafond des ressources à respecter pour l'attribution d'un logement social. Selon ces élus, cette règle risque d'entraîner le départ des familles à revenus moyens, allant ainsi à l'encontre de l'objectif de mixité sociale des quartiers.

**Figure 5 – Zones dérogatoires à l'application du SLS dans le Val de Bièvre**



Source : PLH du Val de Bièvre, Cadre d'application du SLS 2009-2015, 8 juin 2009

## 2.4. Promouvoir le territoire et assurer son développement

Comme évoqué précédemment, les enjeux d'emploi et de développement économique constituent le socle à partir duquel s'est construite la coopération entre les cinq communes du nord. Le partage des rôles entre la communauté d'agglomération et les communes avait alors fait l'objet de longues discussions entre les maires à l'époque de l'entente intercommunale, l'implantation des entreprises étant un sujet très sensible politiquement et économiquement pour les communes, en raison des retombées en termes de taxe professionnelle<sup>28</sup>. Ces débats ont abouti, à la fin de l'année 1998, à la mise en place d'une agence de développement du Val-de-Bièvre, dont les missions portent sur l'aide aux entreprises, la communication pour la promotion du territoire et l'adaptation de l'offre territoriale de services aux entreprises et à leurs salariés. Cette agence, dont les statuts sont ceux d'une association type loi 1901, a été maintenue à la suite de la création de la CAVB et cela jusqu'en 2005<sup>29</sup>, où la déclaration d'intérêt communautaire sur la compétence

<sup>28</sup> Compte-rendu de l'entretien avec Mme Youlountas du 12 mars 1998, réalisé dans le cadre de l'étude SADEV-Devillers (cahier n°3 de l'étude).

<sup>29</sup> Les rapports entre la communauté d'agglomération et l'agence ont été régis au travers de la signature de conventions d'objectifs, signées annuellement, qui fixaient la participation financière et matérielle à l'objet de l'association ainsi que les droits et obligations des différentes parties.

développement économique a entraîné un transfert des personnels de l'agence vers la communauté d'agglomération.

L'agence Val de Bièvre Développement a préfiguré le fonctionnement du service économique de la CAVB, qui, selon la déclaration d'intérêt communautaire du 13 juin 2005, prend en charge des actions de développement économique d'intérêt communautaire précisément listées (accompagnement des entreprises, gestion d'incubateurs ou de pépinières, études diagnostiques des ZAE, animation, coordination, développement d'outils d'observation et de prospective économique, etc.) ainsi que la création, l'aménagement, l'entretien de zones d'activités d'intérêt communautaire. Ce deuxième volet de l'activité du service communautaire, plus stratégique, est encore peu développé, à une exception notable : le lancement de l'opération d'aménagement du pôle de recherche et d'innovation sur le cancer, *Cancer Campus*, autour de l'Institut Gustave Roussy (IGR) à Villejuif, déclarée d'intérêt communautaire le 30 mars 2009. Ce projet a été porté dans un premier temps par la commune de Villejuif, le Département du Val de Marne et la direction de l'IGR. Eu égard à son ampleur et à son importance stratégique (il est présentée comme la première opération phare du projet de Vallée Scientifique de la Bièvre), il est apparu « logique » aux élus d'en confier le pilotage à la communauté d'agglomération. Il est trop tôt, cependant, pour savoir si cette décision marque une étape vers une intégration plus importante des enjeux de développement économique. Aux dires des élus, il n'existe pas encore de vision partagée du développement territorial au sein de la CAVB.

Si l'ambition de l'entente intercommunale était de réduire les situations de concurrence entre les communes du point de vue du développement des activités, certains projets ont pourtant suscité de vives tensions entre les maires. C'est le cas du centre commercial OKABE, au Kremlin-Bicêtre, installé à l'emplacement de l'ancienne usine Géo, le long de la nationale 7. Plusieurs communes se sont fermement opposées à ce projet, lancé en 1997, avant la création de la CAVB. Ces tensions expriment la difficulté de faire évoluer des visions communales vers une stratégie partagée de développement territorial.

« (...) Il y a eu aussi une phase où il n'y avait pas de partage, à un moment donné, de ce qui pouvait être une notion commune de développement économique. Chacun était sur des logiques très communales (...) on n'était pas encore arrivé à partager. Et tout ça parce que, en fait, OKABE était lancé en 1997, avant même la création de la CA. Et donc même si le fait qu'il fallait créer cette communauté d'agglomération, et tout le monde en était convaincu pour les raisons qu'on vient d'indiquer, il y avait la piscine, il y avait la couverture de l'autoroute, etc., tout n'était pas non plus radieux et il y avait des projets qui avaient des effets bloquants, on va dire, dans cette vision commune qu'on pourrait avoir du territoire » (entretien élu de la CAVB, 2009).

Les sites participant du développement du territoire ont été identifiés à l'échelle de l'agglomération, notamment dans le cadre de la démarche de SCOT engagée en juin 2005. Aucun de ces sites n'a pourtant fait l'objet d'une déclaration d'intérêt communautaire, les raisons étant probablement moins liées au maintien de stratégies concurrentielles entre les communes qu'à des divergences de vue à l'égard des priorités de la communauté d'agglomération. Le calendrier d'intégration des compétences montre que ce sont les services et les équipements collectifs dont le coût est difficilement supportable par les communes qui ont été transférés le plus rapidement. Sans remettre en cause cette logique de fourniture de services collectifs, Yann Joubert, ancien maire de Gentilly et l'un des initiateurs de l'entente intercommunale, insiste sur la nécessité de réaliser des actions certes moins visibles à court terme – par les habitants notamment – mais qui sont susceptibles, à terme, de rapporter de nouvelles ressources à la communauté.

« C'est que l'EPCI, et par certains côtés je pouvais le comprendre, servait beaucoup à soulager les communes de ce qu'elles pouvaient plus... Mais moi j'aurais préféré qu'on porte nos efforts sur le développement économique... parce que c'était productif derrière de revenus et d'économies, que là on a produit du service, ce qui est bien, ce n'est pas moi, qui suis un maire communiste, qui vais dire le contraire, mais ce que je veux dire, on sait aussi,

nous qui en produisons beaucoup, que c'est pas durable si derrière on n'a pas... on n'a pas les moyens » (entretien maire de la CAVB, 2009).

L'acuité des questions relatives aux ressources des collectivités et à leur pérennité a été renforcée par la récente réforme de la taxe professionnelle. Pour les élus, en particulier pour les maires des deux communes ayant le taux de logement social le plus élevé, Arcueil et Gentilly, le développement économique ne constitue pas un but en soi, il est la condition de la mise en œuvre des politiques sociales des communes. Selon Patricia Tordjmann, maire de Gentilly et vice-présidente chargée de l'habitat, le maintien voire l'augmentation des ressources fiscales constitue une condition *sine qua non* de l'élaboration d'une politique de logement communautaire plus intégrée et plus ambitieuse que celle qui a été définie par le premier programme local de l'habitat.

« (...) même si la taxe professionnelle est remise en cause, il n'en reste pas moins que, pour nos villes, avoir un développement économique c'est porteur de fiscalité, pour l'instant sans peser sur la fiscalité des ménages. Et on a besoin de ces ressources fiscales, pour, peut-être dans un deuxième temps, avoir une politique d'habitat plus intégrée et qui abonde lourdement dans des opérations d'aide à la pierre ou d'aide à la réhabilitation, à un moment où les financements n'existeront quasiment plus pour la réhabilitation du patrimoine » (entretien maire de la CAVB, 2009).

Soucieuses de préserver leurs marges de manœuvre vis-à-vis de l'accueil d'activités sur leur territoire, soumis à l'obtention d'agrément bureaux délivrés par l'Etat, les communes se sont engagées dans une négociation avec les services de la DDE du Val-de-Marne dans le cadre d'une convention d'équilibre habitat-emploi.

La position de l'Etat en faveur d'un rééquilibrage des ratios habitat/activités des différentes communes de la CAVB a été clairement exprimée dans le cadre des deux Porter à Connaissance (PAC) de septembre 2005 et septembre 2008 sur le PLH du Val de Bièvre. Tout en imputant l'essoufflement de la construction d'habitat à la diminution des réserves foncières dans les communes déjà fortement urbanisées, les auteurs des PAC posent la question de la consommation des opportunités restantes : « Si globalement les grands équilibres sont atteints, les disparités locales posent la question d'un rééquilibrage interne de la répartition habitat / emploi en orientant la construction de bureaux à l'extérieur d'Arcueil et Gentilly. En effet, ces deux communes (et d'autres) ont également construit moins que ce qui était attendu par le calcul du point mort et ne peuvent plus accueillir correctement l'extension naturelle de leur population » (PAC du PLH du Val de Bièvre, septembre 2008, p. 30).

Cette logique de péréquation territoriale est récusée par les communes, particulièrement par Arcueil et Gentilly, qui sont les plus concernées par la contrainte de rééquilibrage. D'une part, les deux maires plaident pour la prise en compte du stock de logements sociaux, mal appréhendé, selon eux, par les services de l'Etat dans le calcul du ratio habitat/emploi. Or les besoins en termes de ressources fiscales sont d'autant plus importants que la part de logement social est élevée.

« (...) même si la taxe professionnelle est remise en cause, il n'en reste pas moins que, pour nos villes, avoir un développement économique c'est porteur de fiscalité, pour l'instant sans peser sur la fiscalité des ménages. Et on a besoin de ces ressources fiscales, pour, peut-être dans un deuxième temps, avoir une politique d'habitat plus intégrée et qui abonde lourdement dans des opérations d'aide à la pierre ou d'aide à la réhabilitation, à un moment où les financements n'existeront quasiment plus pour la réhabilitation du patrimoine » (entretien maire de la CAVB, 2009).

Par ailleurs, les élus font valoir un argument d'ordre territorial, en rappelant que ce sont les communes les plus proches de Paris et les plus accessibles qui sont les plus à même d'accueillir un développement des activités économiques au cours des dix prochaines années.

« (...) les villes du nord, en termes de développement économique, ont des atouts qui correspondent mieux à l'étape de développement économique des 10 ans passés et peut-être des 10 ans à venir, qualité de desserte, proximité de Paris, possibilité d'installer des

sièges sociaux, et les villes du sud sont à mon avis plutôt un potentiel futur, avec un foncier plus lâche, avec des disponibilités, du remembrement qui peut donner des potentialités dans le cadre d'une métropolisation plus grande, mais avec beaucoup de handicaps en termes de desserte transport, transports en commun notamment. Voilà, on a décidé qu'aujourd'hui, on présente une convention habitat-développement économique, clairement on va renforcer les villes du nord qui sont déjà les plus pourvues en matière de développement économique, essayer d'optimiser nos atouts, et ce sera peut-être comme ça pendant cinq ans ou dix ans, et puis le sud sera peut-être notre atout prioritaire entre 2020 et 2030 » (entretien maire de la CAVB, 2009).

Ils opposent enfin la difficulté à maîtriser le coût du foncier et à maintenir un type d'habitat accessible aux populations locales dans des programmes denses d'habitat.

« La deuxième chose, c'est qu'on a une histoire, on a eu une urbanisation précoce et que, aujourd'hui, avoir des programmes denses d'habitat nous pose deux questions. Un, nous pose la question du foncier, du coût du foncier, et deux, nous pose la question de quel type d'habitat. Si c'est de l'habitat qui est d'un certain coût par rapport aux enjeux fonciers, on va avoir du mal à en sortir un habitat accessible aux populations locales. Qu'il soit du locatif social ou de l'accession sociale. Et dès qu'on va rentrer dans l'habitat privé, on va être sur des niveaux de coût qui ne vont même pas être un débouché pour les populations de catégorie moyenne. Aujourd'hui, les gens qui acquièrent du logement sur Gentilly, on est plutôt dans les classes très supérieures, au point des catégories socioprofessionnelles » (entretien maire de la CAVB, 2009).

L'enjeu principal de la négociation est donc de faire accepter à l'Etat le principe d'un ratio d'équilibre évalué à l'échelle communautaire, permettant aux communes de s'arranger ensuite dans la manière de le décliner à leur propre échelle. Un des cadres techniques de la CAVB présente ces arrangements comme un système de troc entre les communes du nord, qui continuent d'accueillir des activités dont les ressources sont partiellement redistribuées à la communauté d'agglomération et les communes du sud qui développent des programmes d'habitat. En l'absence d'un PLH intercommunal, la revendication d'un ratio d'équilibre habitat/emploi estimé à l'échelle communautaire plutôt que commune par commune n'avait aucune chance d'aboutir.

Ce premier tour d'horizon des enjeux et de la répartition des rôles entre communes et communauté d'agglomération confirme assez largement les deux hypothèses de travail qui ont été définies dans le cadre de cette recherche. D'une part, la CAVB fonctionne davantage comme une fédération de communes, préservant l'autonomie de ses membres, que comme une structure de projet, au sein de laquelle des priorités pourraient émerger au nom d'un intérêt territorial différent de la réunion des intérêts communaux. D'autre part, il existe des différences assez sensibles selon les compétences considérées, les services collectifs, dont l'organisation d'un système de transports de proximité, étant plus volontiers délégués à l'échelle communautaire que l'ensemble des compétences relevant de l'aménagement de l'espace, du logement ou du développement économique.

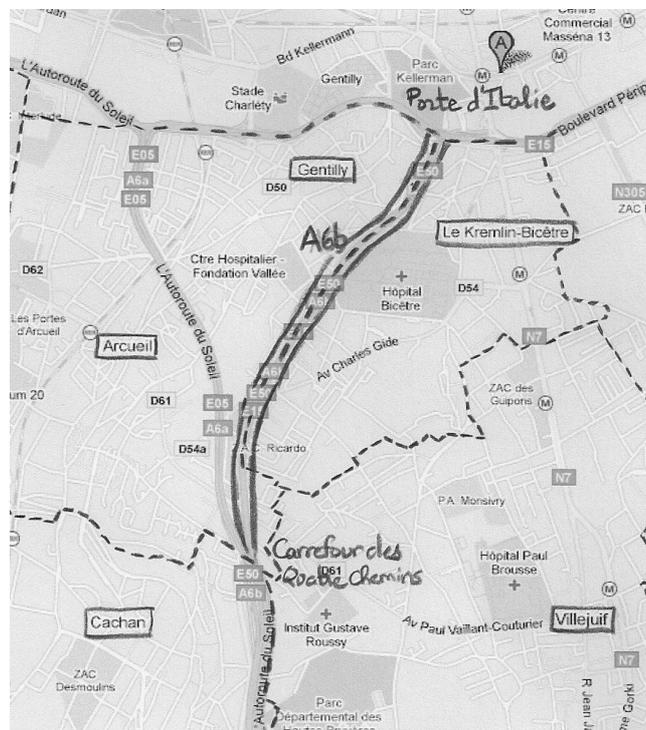
Sur de nombreux aspects, relatifs notamment au renforcement des intérêts communaux par le fonctionnement intercommunal, l'enquête de terrain confirme largement les résultats de travaux antérieurs, en particuliers ceux de Fabien Desage (2006) concernant la communauté d'agglomération de Lille. Une fois posés ces constats, il importe toutefois d'en évaluer les incidences sur le contenu et sur la mise en œuvre des politiques locales. C'est à travers l'étude détaillée de deux opérations d'aménagement (la couverture de l'autoroute A6b et l'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert) que ce lien entre jeu politique et contenu des politiques va pouvoir être davantage exploré. Par ailleurs, ces études permettent également d'approfondir la connaissance concrète de l'intervention des services communautaires et de leur éventuelle capacité à faire évoluer la répartition des rôles entre communes et communauté d'agglomération.

### 3. La couverture de l'autoroute A6b : face à l'Etat routier, coalition pour une réparation urbaine

L'histoire du projet de couverture de l'autoroute A6b, comme celle d'autres grands projets d'aménagement en milieu urbain, est une histoire longue, conflictuelle, marquée par de nombreux rebondissements.

A la fin des années 1960, l'Etat décide de la construction de la branche de l'autoroute A6 permettant de relier Paris (Porte d'Italie) au M.I.N. de Rungis, connue sous le nom d'autoroute A6b. Cette décision provoque de vives protestations de la part des habitants et des élus des communes touchés par le projet, qui n'ont pas été consultés. De fait, la réalisation en tranchée ouverte de l'infrastructure entraîne une coupure quasi-infranchissable entre les communes du Kremlin-Bicêtre et de Gentilly, au nord, alors qu'elle sépare, au sud, un quartier pavillonnaire de la commune d'Arcueil de son centre-ville (figure 6).

Figure 6 – L'autoroute A6b, entre la Porte d'Italie et le carrefour des Quatre Chemins



Source : auteure d'après carte de situation Goggle Maps, mars 2010

Les mouvements de protestation qui débutent dès la mise en service de l'autoroute se focalisent dans un premier temps sur les problèmes de nuisances sonores. Au milieu des années 1990, cependant, les conditions du face-à-face entre l'Etat, les collectivités locales et les associations évoluent. Confrontés aux problèmes de dégradation de la couverture acoustique, les services de l'Etat envisagent de la remplacer. Les riverains et les élus saisissent cette opportunité pour réclamer non pas une reconstruction à l'identique de la couverture, mais un véritable projet de requalification urbaine, réparant les dommages causés trente ans plus tôt par la construction de l'autoroute. C'est à cette dernière période que nous nous intéressons ici plus particulièrement, afin d'identifier le rôle joué par l'intercommunalité dans le processus de négociation avec l'Etat et les autres collectivités locales.

### 3.1. Eléments du contexte politique et institutionnel local

« Bon, alors d'abord, si on parle de généalogie, on a dû vous dire que le problème de la couverture de l'autoroute se pose depuis la création de l'autoroute » (entretien conseiller général, 2009).

Le mouvement de protestation des riverains contre les nuisances produites par l'autoroute A6b commence dès sa mise en circulation. En 1969, l'infrastructure a été ouverte sans aucune protection phonique, alors que plusieurs immeubles et pavillons bordent la tranchée creusée à l'emplacement de l'ancienne route départementale (RD126) séparant Gentilly du Kremlin-Bicêtre. Deux ans plus tard, le trafic routier atteint déjà 100 000 véhicules par jour. A la circulation intense de l'autoroute s'ajoute celle de la RD126, reportée en position latérale (2 voies dans chaque sens) de part et d'autre de la tranchée.

Dans un contexte politique et social marqué par une critique de plus en plus vive à l'égard des modes d'intervention de l'Etat, les doléances des riverains trouvent un relai auprès des élus locaux du Val de Marne, département alors politiquement dominé par le parti communiste français. Georges Marchais, secrétaire adjoint du parti et député du canton du Kremlin-Bicêtre, réclame à l'Etat la prise en compte des nuisances générées par le trafic routier. Des protections phoniques sont mises en place en 1974, sous forme de plusieurs sections de tôles en acier, installées au droit des espaces les plus densément peuplés. La couverture de 825 mètres est complétée en 1979 par la pose d'un damier phonique de 65 mètres, puis par des protections de façade en 1983 et 1985, pour les habitations disposant du statut d'antériorité<sup>30</sup> non protégées par la couverture, ainsi que par des écrans acoustiques, notamment au sud, sur la commune d'Arcueil (Ouvrard, 2004).

#### 3.1.1. Genèse du projet de requalification urbaine : la dégradation de la couverture existante

Au début des années 1990, le constat d'une dégradation de la couverture métallique provoque une modification du contenu et des conditions du dialogue entre l'Etat, les riverains et les collectivités locales.

En 1993, une inspection de la couverture par le Laboratoire Régional de l'Est Parisien (LREP) de la Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France (DREIF) a mis en évidence l'état de corrosion avancée des tôles d'acier. Les services de l'Etat, dès lors, commencent à étudier leur remplacement. Une première étude est confiée à la cellule ouvrage d'art de la Direction Départementale de l'Equipement du Val-de-Marne (DDE94), qui aboutit à l'approbation de l'avant-projet de réparation d'ouvrages d'art prévoyant la mise en place d'un filet de protection, destiné à éviter la chute de morceaux de tôle d'acier sur l'autoroute. Face à l'accélération de la dégradation de la couverture, plusieurs scénarios de remplacement sont ensuite mis à l'étude au sein de l'arrondissement études et grands travaux (AREGT) de la DDE94, depuis le remplacement à l'identique jusqu'à la couverture totale de l'autoroute.

C'est à l'occasion des contacts réguliers entre les services du conseil général du Val-de-Marne (CG94) et ceux de la DDE94, qui assure la maîtrise d'œuvre déléguée pour l'entretien du réseau départemental, que les techniciens et les élus du conseil général sont informés des scénarios élaborés par l'Etat. Cette information change radicalement la nature des revendications locales.

« Et par hasard, dans les rencontres entre Conseil général et la DDE, il y a eu la découverte (...) de différentes études de la DDE pour reprendre cette couverture et il y avait quatre ou cinq hypothèses qui étaient envisagées, dont la couverture totale. (...) Ce qui voulait dire que l'approche était tout à fait différente. On avait un interlocuteur Etat qui envisageait une couverture totale, donc, partant de là, il y avait forcément un terrain de dialogue » (entretien responsable associatif, 2009).

---

<sup>30</sup> C'est-à-dire préexistantes à la construction de l'autoroute.

De bataille contre les nuisances, les revendications des habitants et des élus locaux se transforment alors en lutte pour obtenir réparation de la coupure et la recomposition du tissu urbain.

### 3.1.2. La constitution d'un réseau d'acteurs locaux

L'ouverture de cette fenêtre d'opportunité suscite la mise en place de nouvelles formes de mobilisation du côté des acteurs locaux, soucieux de renforcer leurs capacités de revendication face à l'Etat.

Les premiers à se mobiliser dans ce nouveau contexte sont les habitants des communes de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre. Alain Desmarest, récemment élu vice-président (PC) du conseil général du Val-de-Marne et conseiller général auprès du nouveau maire du Kremlin-Bicêtre, s'investit activement dans cette action collective. Il demande à Jean-Claude Lefort, député communiste de la circonscription, d'intervenir auprès du ministre de l'équipement, Bernard Pons, afin d'obtenir une intervention lourde de la part de l'Etat. Aux réclamations adressées par le député au nom des riverains de l'A6b, le ministre oppose une fin de non recevoir.

« (...) La réponse du ministre de l'équipement n'était pas satisfaisante. Il renvoyait au schéma classique, les routiers d'un côté, la route, et puis le reste, ma foi, fermez vos fenêtres, mettez des doubles vitrages, et si vous n'êtes pas contents, partez habiter ailleurs » (entretien responsable associatif, 2009).

Cette réponse suscite l'organisation par les deux élus d'une manifestation publique et d'une conférence de presse, le 28 septembre 1996, sur le carrefour surplombant l'autoroute, entre les communes de Gentilly et d'Arcueil. Quelques mois plus tard, le 19 mars 1997, une réunion publique est convoquée par Alain Desmarest, au lycée Albert Cron du Kremlin-Bicêtre. A l'issue de cette réunion, le *comité local des riverains pour la couverture totale et paysagère de l'autoroute A6b* est créé ; Alain Desmarest en prend la présidence. Le comité, qui réunit dans un premier temps des habitants de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre, les deux communes les plus directement touchées par l'infrastructure autoroutière, s'élargira un peu plus tard aux habitants d'Arcueil.

Durant cette période, les communes du nord (Arcueil, Cachan, Gentilly, Kremlin-Bicêtre et Villejuif) entament leur rapprochement autour des questions d'emploi et de développement économique. Dès la création officielle de l'Entente intercommunale pour l'emploi et le développement économique, fin 1996, le maire (PC) de Gentilly, Yann Joubert, va convaincre ses collègues d'utiliser la structure aux fins de porter des revendications communes face à l'Etat. Le premier objectif est de confier à l'Entente le pilotage d'une étude de contre-projet. Afin de conforter le poids des communes et d'accroître les moyens nécessaires pour financer une étude urbaine, Yann Joubert rencontre le président du Conseil général du Val-de-Marne, Christian Favier (PC). Il obtient son accord pour participer au financement d'une étude d'urbanisme destinée à analyser le tissu urbain et à mettre en évidence « l'effet séparatif de l'autoroute A6b ».

C'est donc un véritable réseau d'acteurs qui s'organise à partir du milieu des années 1990, dont les deux principales composantes, riverains et élus, utilisent des modes d'action à la fois distincts et entrecroisés. Dès l'année 1997, le comité local des riverains d'un côté, les élus réunis au sein de l'entente intercommunale de l'autre entament des démarches auprès des représentants de l'Etat et des collectivités locales (département du Val-de-Marne et région Ile-de-France).

Les principaux représentants du comité local des riverains insistent sur l'indépendance politique du mouvement, qui conditionne sa vocation « œcuménique ». L'idée est de rassembler, au-delà des clivages politiques, le plus grand nombre de soutiens, notamment du côté du Kremlin-Bicêtre, où les revendications proviennent également de riverains plutôt favorables à l'ancienne majorité municipale.

« Je tiens à vous dire tout de suite que le comité et le bureau qui s'est constitué n'avaient aucune connotation politique. C'est-à-dire, moi, j'ai pas demandé aux gens s'ils étaient de gauche ou de droite. D'ailleurs, il y avait des gens que je savais être des gens de droite, qui habitaient sur une tour côté Kremlin-Bicêtre qui s'appelle la tour Winchester, il y avait là des gens qui sont propriétaires de leur appartement – c'est une tour en copropriété -, ils ont tout à fait le droit de revendiquer autant que les gens qui habitent dans les HLM de l'autre côté » (entretien conseiller général, 2009).

Le conseiller général Alain Desmarest légitime ainsi son implication en tant que président du comité local à la fois par le fait qu'il ait longtemps résidé à proximité de l'autoroute (c'est un ancien riverain) et par un argument d'ordre territorial : son canton se trouve à cheval entre les communes de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre, il est donc traversé par l'A6b.

Au-delà d'un affichage distancié vis-à-vis du politique, dans la pratique, les connexions entre le comité local et les élus locaux sont nombreuses. Ainsi Alain Desmarest, président du comité local, demande-t-il au Préfet d'être invité au comité de pilotage du projet mis en place à partir de 2002, en lieu et place des élus du conseil général responsables de l'aménagement et des transports, *a priori* représentants en titre du département dans cette instance. Il justifie cette demande par la nécessité de représenter le comité des riverains, qui n'est pas convié au comité de pilotage et participe uniquement au comité de suivi du projet.

« Moi, j'ai sollicité le préfet pour être invité à ce comité de pilotage, même si c'est pas moi l'élu qui a ces questions en charge au département, mais au titre du comité des riverains et de l'histoire ; parce que je dis, quand même on va pas se laisser déposséder, on va aller jusqu'au bout... » (entretien conseiller général, 2009).

Certains membres du comité local, par ailleurs, occupent des fonctions électives, comme le secrétaire général, Michel Pra. Son double mandat de conseiller municipal à Gentilly et de conseiller communautaire lui permet de faire état des propositions concrètes des riverains au sein du conseil communautaire auprès du vice-président chargé des questions d'aménagement, Yann Joubert. Ce dernier représente la CAVB au sein des comités techniques réunissant les techniciens des collectivités locales, de la communauté d'agglomération et de l'Etat, réunions auxquelles le comité local n'est pas invité.

« Donc vous savez, quand on est dans des phases comme ça, il y a des situations où ça bloque... Et moi j'étais bien placé pour faire passer nos suggestions. (...) C'est-à-dire, lorsqu'on transmet nos suggestions, on informe, je dirais, au moins deux composantes en même temps, le conseil général et l'agglomération. Et comme Yann Joubert participait aux réunions techniques, avec la DDE, ça fait avancer... Parce qu'entre le moment où vous émettez quelque chose et où vous faites passer l'information à quelqu'un qui est beaucoup plus, qui a une influence ou un poids beaucoup plus direct et comme l'idée était loin d'être farfelue... » (entretien représentant associatif, 2009).

Michel Pra, qui a débuté sa carrière à la direction départementale de l'équipement du Val de Marne, a directement connu l'ingénieur d'arrondissement en charge du projet de couverture à la DDE94. Ces relations de confiance mutuelle facilitent les contacts et permettent des échanges de fond entre les responsables associatifs et les ingénieurs de l'Etat en charge des études.

« Mais donc j'ai assez bien connu la problématique technique de l'autoroute, ça m'intéressait. Et puis quand on a pris nos contacts avec la DDE, j'ai rencontré un ingénieur d'arrondissement que j'avais connu dans une vie antérieure... Ce qui fait que l'approche entre le comité de riverains et l'arrondissement des grands travaux de la DDE se présentait non pas en termes d'adversité, où il fallait se présenter, des choses comme ça... Je veux dire, on s'expliquait sur les aspects techniques... » (entretien responsable associatif, 2009).

### **3.1.3. Un contexte politique globalement favorable**

Il existe une proximité politique de longue date entre les maires communistes des communes de l'Entente et les élus du Conseil général du Val-de-Marne. Ainsi que l'indique Yann

Joubert, ancien maire de Gentilly, cette proximité constitue un élément facilitateur dans les négociations.

« On s'est d'abord fait connaître avec l'Entente et après avec la communauté d'agglomération. Mais on était presque les mêmes, enfin... Oui, on a beaucoup été aidés par le département et la Région... Nos sympathies politiques, je ne vous dirai pas que ça n'a pas joué, mais enfin les portes s'ouvrent plus facilement quand vous allez dans un département qui est... proche » (entretien maire, 2009).

En 1997 et 1998, l'arrivée au gouvernement et au conseil régional d'Ile-de-France d'équipes conduites par des majorités de gauche renforce encore cette conjoncture politique favorable.

Le changement de majorité gouvernementale qui fait suite à la défaite de la droite aux élections législatives de mai 1997 a sans doute eu un impact positif dans cette première phase de négociations financières, même s'il est difficile d'en estimer précisément l'importance. Le gouvernement de Lionel Jospin, de majorité socialiste, accueille plusieurs ministres issus du parti communiste, du mouvement des citoyens (MDC), du parti radical de gauche (PRG) et des Verts. Jean-Claude Gayssot, membre du parti communiste, est nommé ministre de l'équipement, du logement et des transports. Il reçoit tour à tour les délégations de riverains et d'élus entre les mois de novembre 1997 et octobre 1999. Une délégation d'élus est également reçue par Dominique Voynet (Verts), nouvelle ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

En mars 1998, les socialistes emportent les élections régionales en Ile-de-France face à la droite. Bien que les riverains aient déjà reçu un accueil ouvert de la part de l'équipe précédente, le changement de majorité facilite, là encore, les négociations politiques. Jean-Luc Laurent, maire (MDC) du Kremlin-Bicêtre, est élu vice-président du conseil régional en charge des questions de logement.

### **3.2. La construction du projet : registres de légitimation et objets de négociation**

Plusieurs temps forts marquent le processus d'élaboration du projet de couverture de l'A6b, qui se caractérisent par des configurations d'acteurs, des modes d'action et des enjeux différents. Pour chacune de ces périodes, nous mettrons l'accent sur les objets de la négociation et les registres de légitimation des acteurs, afin de comprendre comment se discutent les principaux changements dans le contenu du projet.

#### **3.2.1. Obtenir l'inscription au CPER (1997-1999)**

L'objectif premier, pour les riverains comme pour les élus de l'Entente, est d'obtenir l'inscription au contrat de plan Etat-Région du projet de couverture. L'enjeu est double. Il s'agit tout d'abord de conduire l'Etat à renoncer à sa position de seul maître d'ouvrage et gestionnaire d'une infrastructure autoroutière et à reconnaître l'implication des collectivités locales dans l'élaboration d'un projet urbain. En second lieu, la signature d'un contrat par les principaux partenaires financeurs constitue *a priori* un engagement de l'Etat et des collectivités locales dans le financement du projet.

Durant cette première phase, qui s'étend de 1997 au début de l'année 2000, les discussions entre les riverains, les élus locaux et l'Etat portent sur les grandes orientations du projet. Le comité local revendique dès sa création la « couverture totale et paysagère » de l'autoroute A6b, tandis que les élus locaux réclament une réparation de la coupure causée par l'autoroute. Pour les riverains et les maires réunis au sein de l'Entente, il s'agit avant tout d'obtenir les soutiens des partenaires locaux et nationaux.

« Le premier objectif, c'était bien l'inscription au contrat de plan. Donc pour s'inscrire dans une démarche contrat de plan, il valait mieux fédérer tout ce qui allait peser au moment de la présentation du projet, enfin de l'inscription, je dirais, de l'opération... Et après d'amener l'ensemble des acteurs à avancer, là où il fallait avancer et au bon moment... » (entretien responsable associatif, 2009).

### *Riverains et communes : élargir les enjeux du projet*

La mobilisation des partenaires passe par la construction d'un argumentaire destiné à justifier la transformation du remplacement de la couverture de l'A6b en un projet de requalification urbaine.

Dès la fin de l'année 1997, les élus de l'Entente intercommunale décident de lancer, avec l'appui financier du conseil général du Val-de-Marne, une étude de requalification urbaine et paysagère et de couverture de l'autoroute A6b. L'objectif de cette étude est de « dégager les potentialités urbaines et économiques du territoire qui devront amener à déterminer les choix en matière de couverture et démontrer si nécessaire l'intérêt d'un système de couverture permettant de traiter les continuités urbaines et paysagères et d'améliorer les liens sociaux et économiques »<sup>31</sup>. En mars 1998, la requalification spatiale du territoire autour de l'A6b fait l'objet d'une extension des prérogatives de l'Entente. D'un point de vue stratégique, les bénéfices attendus par les élus les plus concernés sont à la fois de conforter la crédibilité politique du projet et de disposer, face aux scénarios élaborés par la DDE, d'une base de contre-propositions. L'enjeu est d'autant plus important qu'il existe une réelle concurrence entre les collectivités locales pour obtenir l'inscription de leurs projets au contrat de plan.

« Donc on était crédible politiquement, on était capable d'engager à cinq une étude qu'on n'aurait pas pu engager seul, qui donnait une idée de ce qu'on voulait, des coûts qui pouvaient en ressortir, et de la faisabilité. Etude qui avait un certain sérieux quand même, on n'a pas confié ça à n'importe qui. Donc ça nous a permis d'aller voir des partenaires en disant voici nos propositions... Et puis surtout de nous défendre dans le cadre de l'élaboration du CPER, ce qui est pas simple, parce que, 1, il faut se faire connaître, 2, il y a des rivalités entre les collectivités territoriales, parce que tel projet qui va être retenu ce sera fatalement au détriment d'un autre. C'est jamais simple d'arriver à exister... Il y en a qui ont dit que l'A6b était bien moins urgente que des tas d'autres choses... (entretien maire, 2009).

L'étude est confiée à une équipe pluridisciplinaire associant un architecte/urbaniste (Christian Devillers, maître d'œuvre de la couverture de l'autoroute A1 à Saint-Denis), un acousticien et un ingénieur transport. La Société d'Aménagement et de Développement du Val-de-Marne (SADEV94) assure une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Au premier rang des enjeux concrets formulés par les maires, lors des premières réunions du groupe de travail « transport/circulation/environnement » mis en place dans le cadre de l'étude Sadev-Devillers, figurent le désenclavement et l'amélioration de la qualité de vie des quartiers d'habitat social bordant l'autoroute.

« La question des logements sociaux doit être intégrée à la réflexion, afin de permettre à ces cités qui ne peuvent être ni en ZEP dans le domaine scolaire, ni en ZUS dans le domaine des quartiers, si elles sont prises isolément, de bénéficier collectivement des mesures issues de la politique de la ville »<sup>32</sup>.

Les enjeux relatifs au logement social sont également évoqués par les représentants du comité local des riverains, lors d'une rencontre organisée avec le Préfet de la Région Ile-de-France. Prenant appui sur les engagements du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 1994, relatifs au développement de l'offre de logement social en petite couronne francilienne, ils insistent sur la nécessité d'augmenter la réserve de terrains constructibles, notamment au travers d'opérations de requalification telles que celle de l'autoroute A6b. En replaçant le projet dans la perspective de la stratégie d'aménagement régionale, ils cherchent à contrer l'argumentaire des services de la Préfecture d'Ile-de-France, dominé par l'expression d'un intérêt général limité aux conditions de fonctionnement de l'infrastructure autoroutière.

---

<sup>31</sup> *Etude de requalification urbaine et paysagère et de couverture de l'autoroute A6b*, Entente Intercommunale-Sadev94-Cabinet Devillers et associés, Cahier n°1 : Potentialités et dysfonctionnements, septembre 1998, p. 5.

<sup>32</sup> Compte-rendu de la réunion du groupe de travail transport/circulation/environnement du 16 février 1998.

« (...) Chez le préfet de Région, on a avancé un argument, parce qu'en face on avait des routiers... Et donc ils s'appuyaient sur la réponse du moment, qui était celle de Pons... Donc nous, on a argumenté sur le, sur les objectifs du schéma directeur du moment, donc il devait y avoir à cette époque-là 53 000 logements en Ile-de-France, donc on a argumenté sur l'aspect aménagement, en disant que bon, 53 000 logements, ça devait en faire 30 000 en première couronne, alors on pouvait pas admettre qu'on laisse des terrains sur lesquels on ne permette pas la construction, parce que sinon l'objectif de 30 000 logements, on ne voyait pas comment on y arriverait, surtout quand on est aux portes de Paris. (...) Ça, c'est un argument qui a été bien reçu. » (entretien responsable associatif, 2009).

La volonté des élus locaux d'élargir les perspectives du projet aux enjeux d'aménagement urbain s'exprime également par une référence aux impacts attendus en termes d'attractivité territoriale et de développement des activités commerciales ou économiques à proximité de l'autoroute. Selon Yann Joubert, maire de Gentilly, l'estimation des effets économiques de l'A6b implique que l'autoroute ne soit pas uniquement considérée sous l'angle des nuisances occasionnées, mais prenne en compte l'importance de l'infrastructure du point de vue de l'accessibilité territoriale et de ses conséquences sur le développement local.

« Cependant cet axe n'apporte pas que des nuisances, il est important pour les villes, surtout au niveau régional : l'autoroute a structuré les choix d'aménagement et la vallée de la Bièvre se situe aujourd'hui entre deux pôles de développement régionaux majeurs, la Seine Amont et les Hauts de Seine. Cette zone présente des atouts évidents pour le développement économique futur de la région. Il ne s'agit donc pas de nier l'importance de cet axe, il faut le requalifier, travailler les liens entre les deux rives »<sup>33</sup>.

Dans cette perspective, le diagnostic de l'étude Sadev-Devillers prend en compte deux échelles complémentaires : une échelle globale concernant l'ouest du département du Val de Marne, de la limite de Paris au pôle Orly-Rungis sous l'angle de l'environnement, de l'économie et des transports ; une échelle locale autour de l'A6b, où sont examinés les dysfonctionnements engendrés par l'autoroute<sup>34</sup>.

La dimension intercommunale du projet et les impacts attendus en termes de partage d'équipements collectifs entre les communes de Gentilly, d'Arcueil et du Kremlin-Bicêtre est par ailleurs évoquée lors d'une réunion organisée avec les services de la direction départementale de l'équipement du Val de Marne, le 8 avril 1998<sup>35</sup>.

*Etat : responsabiliser les acteurs locaux et énoncer les contraintes techniques du projet*

Les scénarios de remplacement de la couverture réalisés par l'Etat sont présentés aux élus locaux le 8 avril 1998. Le rapport rédigé par les ingénieurs de l'AREGT de la DDE94 permet de rendre compte de l'argumentaire de l'Etat, qui porte sur deux points essentiels : du fait des nuisances causées par la route départementale 126, l'Etat n'est pas le seul maître d'ouvrage concerné par la problématique de la couverture de l'autoroute A6b ; par ailleurs, il existe de fortes contraintes techniques à la mise en place d'une couverture totale.

L'introduction du rapport rédigé par les ingénieurs de l'AREGT de la DDE94 évoque d'emblée la nécessité d'associer les collectivités locales (communes et conseil général) à l'élaboration d'un projet urbain global<sup>36</sup>.

Sont ensuite décrits et commentés les résultats d'une étude qualitative réalisée en décembre 1996 auprès de 120 personnes résidant aux abords de l'autoroute. Cette étude avait pour objectifs d'analyser le site du point de vue de la population et du bâti, d'évaluer la réalité de

---

<sup>33</sup> Compte-rendu de la présentation méthodologique de l'étude par Christian Devillers, réunion avec la Sadev94, les villes de Gentilly, Kremlin-Bicêtre et Arcueil et le conseil général, 11 mars 1998, propos attribués à Yann Joubert, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers, p.17.

<sup>34</sup> Ibid., p. 6

<sup>35</sup> Compte-rendu de la réunion avec la DDE du 8 avril 1998, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers, p. 31, propos attribués à Yann Joubert au nom des communes.

<sup>36</sup> DDE94-AEGT, *Autoroute A6b. Remplacement de la couverture de l'autoroute dans la traversée des communes de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre*, Etude de faisabilité, mars 1998.

la coupure urbaine générée par l'autoroute et l'intérêt d'une couverture lourde totale ou partielle. Les attentes des riverains portent sur trois points : la qualité esthétique de la couverture, qui doit être améliorée ; l'accessibilité des passerelles aux vélos et aux poussettes ; et enfin, la prolongation de la couverture sur toute la longueur de la tranchée (en particulier sur la partie du territoire d'Arcueil). Par ailleurs, les riverains évoquent les problèmes d'insécurité liés à la vitesse de circulation sur la RD126 et à la traversée des carrefours. Ils réclament donc une diminution des vitesses sur la route départementale, l'aménagement des carrefours, ainsi que la mise à disposition de places de stationnement.

La présence de la route départementale de part et d'autre de la tranchée autoroutière et les nuisances qui découlent d'une circulation organisée en deux fois deux voies conduisent les rédacteurs du rapport à relativiser la pertinence d'une couverture totale de l'autoroute, au motif qu'elle ne résoudrait pas l'ensemble des problèmes évoqués par les riverains. Dans ce contexte, une réflexion urbaine plus globale, portant sur la configuration de la RD126 et des carrefours est préconisée comme un complément au remplacement de la couverture.

« Ainsi l'hypothèse de recouvrement total de l'autoroute n'apparaît-elle pas le seul remède au problème urbain, car elle ne répond que partiellement au problème de coupure, d'insécurité et d'inconfort produit par le site, en particulier par la configuration de la RD126 et des carrefours. Il serait judicieux d'associer une réflexion urbaine, étendue au secteur environnant l'autoroute, aux études de remplacement de la couverture »<sup>37</sup>.

Selon les ingénieurs de la DDE94, le préalable à toute action sur la contribution sonore de l'autoroute passe par une diminution des vitesses sur la RD126, impliquant un réaménagement global du site sur la base d'un partenariat entre les différents maîtres d'ouvrage :

« Une telle démarche implique une réflexion d'ensemble associant les différents maîtres d'ouvrages intéressés par l'amélioration de la situation urbaine de ce secteur :  
- l'Etat en ce qui concerne l'autoroute,  
- le Département en ce qui concerne la RD126,  
- les communes en ce qui concerne les aménagements urbains »<sup>38</sup>.

Le fait de préconiser une association des différents maîtres d'ouvrage relève pourtant davantage d'une volonté de responsabiliser les acteurs locaux pour les infrastructures dont ils ont la charge que d'un compromis de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales. En témoigne en effet l'énonciation des règles techniques qui contraignent fortement, selon les représentants de la DDE94, la réalisation d'une couverture totale de la tranchée autoroutière.

Quatre scénarios ont été élaborés et chiffrés dans le cadre de l'étude de faisabilité :

- Le scénario S1 porte sur le remplacement à l'identique de la couverture existante.
- Le scénario S2 envisage, en plus du scénario S1, la mise en place de damiers phoniques entre les deux sections de couverture actuelle
- Le scénario S3 envisage la couverture totale de la tranchée, sur un linéaire de 1205 m. Ce scénario comporte deux variantes : dans la variante S31, la couverture est légère, c'est-à-dire non accessible ;
- dans la variante S32, la couverture est lourde ou semi-lourde, c'est-à-dire qu'elle permet des traversées, la circulation d'automobiles et des plantations éventuelles.

Le commentaire sur le scénario S32 limite la portée d'une couverture lourde à partir d'arguments techniques, relatifs essentiellement à la forte déclivité du terrain.

« Les possibilités d'aménagement liées à la réalisation d'une couverture accessible sont en conséquence extrêmement limitées, du fait de la déclivité du terrain et de la présence en encorbellement de la RD126. Elles ne sont pas en rapport avec les contraintes techniques urbaines et les contraintes de chantier liées à une telle construction »<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> DDE94-AEGT, Ibid., p. 7.

<sup>38</sup> DDE94-AEGT, Ibid., p. 8.

<sup>39</sup> DDE94-AEGT, Ibid., p. 18.

Des contraintes techniques liées à la sécurité sont également énoncées en termes de risques incendie et d'évacuation des fumées. Les deux derniers scénarios supposent ainsi l'aménagement de sorties de secours et de niches de sécurité tous les 200 mètres<sup>40</sup>.

### *Le fragile compromis du CPER*

Le conflit entre les deux registres de légitimation, le registre technique de l'Etat et le registre politique des élus, apparaît clairement lors de la présentation aux élus et aux services de la DDE94 de l'état d'avancement de l'étude Sadev94-Devillers, le 5 mai 1998<sup>41</sup>. Pour le directeur adjoint de la DDE, Vincent Motyka, il est important que le projet prenne en compte les contraintes techniques, qui doivent permettre de hiérarchiser les objectifs du projet urbain. Il insiste sur le fait que les objectifs du projet esquissé par l'équipe Sadev-Devillers restent difficiles à percevoir : « C'est un projet paysager plutôt qu'un projet d'aménagement dans le long terme ». Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, répond que les contraintes techniques ne sont pas le problème des élus, ni celui des riverains : « c'est un choix de ville, de devenir urbain, et donc un choix politique qui prime ».

Cette confrontation met à jour des problèmes qui ne relèvent pas uniquement de l'antagonisme entre l'Etat et les collectivités, mais qui renvoient également à l'absence de consensus, entre les élus de l'Entente, sur le projet présenté par l'équipe Devillers. Une réunion de recadrage de l'étude est donc convoquée quelques jours plus tard<sup>42</sup>. Plusieurs élus estiment avoir « découvert le projet sans aucun recul ». La concertation avec les communes a selon eux été insuffisante et le « projet manque de caractère consensuel ». Ils s'inquiètent par ailleurs du manque de crédibilité de leur démarche vis-à-vis de l'Etat : « la stratégie vis-à-vis de la DDE n'est pas bonne ». Sur le fond, le choix d'une couverture lourde totale, prôné par l'équipe Devillers dans la continuité de ce qui a été réalisé sur l'A1 à Saint-Denis, n'aurait pas été discuté. Selon Yann Joubert, les communes « n'y sont pas favorables, car il s'agit d'un couloir vert ne desservant rien dans le sens de la longueur » ; il exprime par ailleurs un souci vis-à-vis des risques de délinquance. Trois points sont présentés comme prioritaires : aborder le développement économique en lien avec le maillage routier et autoroutier, afin de justifier l'intérêt du projet de requalification urbaine ; reconsidérer les traversées, qui sont considérées comme trop systématiques ; traiter de l'aménagement des carrefours.

Au cours des semaines suivantes, les communes formulent plusieurs demandes convergentes : la mise en place d'une couverture lourde au droit des HBM du 162 avenue Gabriel Péri ; l'aménagement des carrefours, avec une insistance particulière concernant le carrefour de jonction entre l'A6a et l'A6b, au sud, qui concerne également la commune de Villejuif ; l'extension de la couverture sur le territoire d'Arcueil, entre le carrefour Malleret-Joinville et le boulevard du Ricardo. Le parti général d'aménagement proposé par l'équipe Devillers continue de faire l'objet de critiques de la part des élus, qui rejettent le principe d'un « mail vert » non utilisé car peu accessible aux piétons. Pour la première fois, un élu d'Arcueil suggère le déplacement des voies de la RD 126 en position axiale, à l'endroit de la couverture lourde du 162 avenue Gabriel Péri, afin de dégager un espace au pied des immeubles<sup>43</sup>. L'idée est reprise par Alain Desmarest, qui confirme l'accord du département pour réduire le gabarit des voies de la RD126 et souligne la nécessité de « rompre avec le linéaire de l'autoroute, de ne pas recréer le même effet d'enfilade afin de ralentir la circulation sur l'avenue Gabriel Péri ».

---

<sup>40</sup> Compte-rendu de la réunion avec la DDE du 8 avril 1998, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers, p. 33.

<sup>41</sup> Compte-rendu du comité de pilotage du 5 mai 1998, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers, pp. 46-50.

<sup>41</sup> Ibid., p. 49.

<sup>42</sup> Compte-rendu de la réunion de recadrage de l'étude du 14 mai 1998, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers, pp. 46-50.

<sup>43</sup> Compte-rendu de la réunion de groupe de travail transport/circulation/environnement du 19 juin 1998, Cahier n°3 de l'étude Sadev94-Devillers, p.62.

Le projet Sadev94-Devilleurs est finalement présenté en comité de pilotage en août 1998. Trois séquences d'aménagement sont prévues :

- au nord, entre la rue Aristide Briand et le carrefour Stalingrad (face à l'entrée de l'hôpital du Kremlin-Bicêtre, une section de couverture légère, d'environ 300 mètres, avec le réaménagement du carrefour de la Poterne des Peupliers (au nord) et du carrefour Stalingrad (au sud) ;
- entre l'entrée de l'hôpital et la rue Séverine, une première section de couverture lourde d'environ 210 mètres, incluant l'aménagement d'un nouveau carrefour pour faciliter l'entrée des urgences ; puis une deuxième section de couverture lourde d'environ 400 mètres, à partir de la rue du Soleil Levant, face au 162 rue Gabriel Péri ;
- enfin, entre le carrefour Malleret-Joinville et la rue de l'étoile, à Arcueil (face à la ZAC du Ricardo), une troisième section de couverture lourde et l'installation d'un mur anti-bruit jusqu'au carrefour des Quatre Chemins, avec l'aménagement des carrefours Malleret-Joinville et des Quatre Chemins.

Le linéaire total du projet est de 2300 mètres, contre 1205 dans le cas des scénarios prévus par l'Etat (tableau 2).

**Tableau 2 – Etudes préliminaires et évaluation du coût des projets de couverture**

Etude	Contenu	Coût estimé
Mars 1998 Etude faisabilité DDE94	Linéaire concerné : 1205 m S1 : reconstruction à l'identique S2 : S1 + damiers phoniques S31 : couverture légère totale S32 : couverture lourde/semi-lourde totale	180 MF (27,44 M€) 220 MF (33,54 M€) 380 MF (57,93 M€) 1000 MF (152,45 M€)
Septembre 1998 Etude Entente + CG94 (Sadev94-Devilleurs)	Linéaire concerné : 2300 m (Poterne à 4 CH) 3 couvertures lourdes (950 m), 1 couverture légère, réaménagements des carrefours	760 MF (115,86 M€)
1999 Etudes préliminaires DDE94	Linéaire concerné : 1205 m Reconstruction à l'identique + 1 section de couverture lourde (HBM)	550 MF (83,85 M€)

Quant au coût global, il est estimé à 760 MF (115,86 M€), alors que la fourchette des coûts estimés pour les quatre scénarios de la DDE varie entre 180 MF (27,44 M€), pour le remplacement à l'identique et 1000 MF (152,45 M€) pour la couverture lourde totale.

Le calendrier des négociations du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 incite les différents partenaires à faire des compromis. Les communes se mettent d'accord autour d'un plan de référence qui laisse de côté les questions relatives au réaménagement de la RD126 et à l'usage de l'espace public, mais prend en compte les demandes relatives à l'extension du linéaire et au réaménagement des carrefours (en particulier aux deux extrémités). Les études préliminaires de la DDE94, réalisées en 1999, intègrent le principe d'une couverture lourde, franchissable, au droit des HBM du 162 avenue Gabriel Péri, à Gentilly. Le linéaire concerné, en revanche, n'est pas modifié : il n'est prévu aucune extension de la couverture sur le territoire de la commune d'Arcueil.

Le 18 mai 2000, le CPER Etat-Région 2000-2006 est signé par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional. Le projet de requalification de la couverture de l'A6b est inscrit sur la base d'un montant de travaux de 550 MF (83,85 M€), estimé par les services de l'Etat sur la base des études préliminaires réalisées en 1999. Le principe de répartition du financement entre les différents partenaires prévoit que les trois quarts du montant total seront répartis à parts égales entre l'Etat et la Région (soit 31,40 M€ pour chacun), le dernier quart revenant au Département (19,06 M€) et aux communes (1,98 M€).

### **3.2.2. Du blocage à la construction d'un consensus, le bras de fer entre les communes et l'Etat (2000-2003)**

L'inscription au CPER lance le processus de définition du projet de couverture, dont la première étape consiste dans l'organisation d'une concertation préalable avec la population des communes concernées. Au début des années 2000, plusieurs événements contribuent à tendre les relations entre l'Etat et les collectivités locales et à bousculer le fragile compromis auquel avait conduit l'étape précédente. Il faudra trois ans avant d'aboutir à un projet d'aménagement consensuel, période durant laquelle la nouvelle communauté d'agglomération joue un rôle important, tant sur le plan politique que sur le plan technique. Cette période est également celle de négociations financières autour de l'extension du projet, portant à la fois sur le montant de l'enveloppe globale du projet et sur son affectation.

#### *Echec de la concertation préalable : la remise en cause du compromis entre l'Etat et les collectivités*

Le 23 mars 2000, une réunion du comité de suivi rassemble des représentants des communes (Gentilly, Arcueil, Kremlin-Bicêtre et Villejuif), du Conseil général du Val de Marne, de la DDE94 et de la DREIF autour de l'organisation de la concertation préalable sur le projet de la couverture A6b. Cette première réunion est l'occasion pour Jean-Luc Laurent, maire du Kremlin-Bicêtre et premier président de la nouvelle communauté d'agglomération du Val de Bièvre, d'affirmer l'engagement de la CAVB, qui représentera les communes tout au long du processus d'élaboration du projet<sup>44</sup>. Le débat sur l'organisation de la concertation préalable s'oriente rapidement vers les attentes et les interrogations des communes vis-à-vis du projet, marquant l'amorce d'une contestation qui se renforcera jusqu'au milieu de l'année 2001.

Deux points apparaissent comme particulièrement litigieux. Concernant le contenu du projet, les élus rappellent que toutes les demandes des communes n'ont pas été intégrées dans les études préliminaires qui ont servi de base à l'estimation d'un montant de travaux inscrit au CPER. Ils réclament la prise en compte par l'Etat dans le dossier d'enquête préalable de l'ensemble des propositions de l'étude Sadev94-Devillers, y compris celles qui n'ont pas été prévues dans le financement, en particulier l'extension du projet au nord, jusqu'à la Poterne des Peupliers et au sud, jusqu'au carrefour des Quatre Chemins. L'argument avancé est que ces variantes pourront faire l'objet de financements complémentaires, négociés par exemple avec la Région au titre de la politique de la ville. Le second point porte sur le coût des travaux de dépose de la couverture, dont les élus demandent qu'ils soient financés hors du budget prévu au CPER. Ces revendications sont par ailleurs relayées par le comité local des riverains<sup>45</sup>.

La dépose de la couverture va de fait intervenir plus tôt que prévu, en raison de l'importante dégradation des tôles d'acier Corten. Le 26 septembre 2000, le Préfet du Val de Marne annonce aux communes la décision prise par l'Etat de déposer la couverture de l'autoroute A6b dès le mois de janvier 2001, la sécurité des usagers de l'infrastructure n'étant plus assurée. Cette situation de péril place l'Etat en porte-à-faux vis-à-vis de ses obligations de protection des riverains contre les nuisances (bruit et pollution) engendrées par le trafic. Les élus et les riverains durcissent leur position en dénonçant le manque d'information prodiguée par les services de l'Etat (les riverains précisent qu'ils ont été informés par voie de presse de la dépose imminente de la couverture) et en exigeant un engagement ferme de l'Etat à financer les travaux de dépose et les protections provisoires en dehors de l'enveloppe du CPER. Face à la pression exercée par les collectivités locales, le Préfet décide de reporter l'engagement de la concertation préalable.

---

<sup>44</sup> L'opération de requalification urbaine de la couverture de l'autoroute A6b a été déclarée d'intérêt communautaire par la délibération du 30 mai 2000.

<sup>45</sup> cf. courrier d'Alain Desmarest au nom du comité local pour la couverture totale et paysagère de l'autoroute A6b au Préfet du Val de Marne, 7 décembre 2000.

Afin de conforter leur position collective, les communes de la CAVB travaillent à l'élaboration d'un avis général sur les objectifs et les hypothèses d'aménagement soumis à concertation préalable. Cet avis, qui fait l'objet d'un projet de délibération présenté au conseil d'agglomération le 18 décembre 2000, est officiellement arrêté en séance du 25 juin 2001, durant la période officielle de concertation préalable, qui s'étend du 11 juin au 6 juillet 2001. Il fait suite aux délibérations prises en fin d'année 2000 par les communes d'Arcueil, de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre, qui ont demandé à l'Etat :

- que soient soumis à la concertation préalable les objectifs et les hypothèses d'aménagement portant sur l'ensemble du projet de requalification urbaine de l'axe A-b / RD126 et ce, depuis le carrefour des quatre chemins jusqu'au carrefour de la Poterne des Peupliers ;
- que soient mises en place, consécutivement à la dépose de la couverture légère programmée en janvier 2001, des protections phoniques sur l'ensemble de l'axe, au maximum des possibilités techniques, afin de limiter les nuisances sonores que subissent les riverains ;
- que soit financée, hors contrat de plan Etat-Région Ile-de-France, la réalisation des travaux de protection phonique et de dépose de la couverture existante<sup>46</sup>.

L'argumentaire développe plusieurs thématiques complémentaires. La prise en compte par le projet des extensions nord et sud n'est pas uniquement défendue au titre des nuisances subies par les riverains, en particulier dans le quartier pavillonnaire d'Arcueil. Elle est également justifiée comme un moyen « de parvenir à un projet global cohérent et d'anticiper ainsi la démarche de recherche de financements complémentaires que nécessitera la réalisation des carrefours aux extrémités nord et sud ». La transformation du RD126 en boulevard urbain est présentée comme un moyen de répondre aux objectifs de réduction de la circulation automobile du PDUIF. L'insertion du projet dans son environnement immédiat et dans la continuité de l'agglomération est abordée à travers la continuité des itinéraires, l'accès aux équipements (dont l'hôpital du Kremlin-Bicêtre), l'amélioration des traversées piétonnes, l'intégration paysagère du RD 126 ou encore la réorganisation des circulations en vue de limiter le trafic de transit. Les deux carrefours d'extrémité et le carrefour Malleret-Joinville, situé à la réunion des communes de Gentilly, du Kremlin-Bicêtre et d'Arcueil, sont évoqués comme des points stratégiques dans l'intégration de ces enjeux urbains. La limitation des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique, objet des premières luttes contre l'Etat, figurent désormais au dernier rang des thématiques abordées.

#### *Conflits et négociations autour de l'extension du programme*

A la suite de l'avis défavorable exprimé par les collectivités lors de la concertation préalable, la DDE94 examinent la prise en compte des demandes des communes dans le cadre d'une modification du programme prévu au CPER.

Sur le plan technique, la question des risques incendie dans le cas d'une extension des sections couvertes est considérée par les services de l'Etat comme un obstacle sérieux à la mise en œuvre des propositions de l'étude Sadev94-Devillers. L'accident du tunnel du Mont-Blanc, le 24 mars 1999<sup>47</sup>, a en effet entraîné une évolution de la réglementation ayant pour principale conséquence de rendre beaucoup plus contraignantes les conditions d'évacuation des fumées. Les services de la DDE94 s'appuient sur l'expertise du CETu (Centre d'étude des tunnels) pour insister sur les difficultés techniques et financières de la réalisation de sections couvertes de plus de 200 m – la construction d'une section de couverture lourde longue de 270 mètres face aux HBM étant néanmoins maintenue, en raison du principe d'antériorité, en dérogation à la nouvelle réglementation.

---

<sup>46</sup>Requalification urbaine de la couverture de l'autoroute A6b, Avis général sur les objectifs et hypothèses d'aménagement soumis à concertation préalable, annexé à la délibération n°01.06.25-12/12 du conseil de la CAVB du 25 juin 2001.

<sup>47</sup> Cet accident, dû à l'incendie d'un camion sous le tunnel du Mont-Blanc, a coûté la vie à 39 personnes.

Sur le plan financier, des négociations s'engagent dès la fin de l'année 2001 entre les partenaires locaux et l'Etat, à propos de l'augmentation de l'enveloppe inscrite au CPER. Les premières discussions entre le ministère de l'équipement, la Région Ile-de-France et le Département du Val de Marne aboutissent à l'hypothèse d'un montant complémentaire de 150 MF (22,87 M€), auquel les trois partenaires contribueraient à parts égales<sup>48</sup>. Sur cette base, un contrat particulier 2000-2006 est signé par la Région Ile-de-France et le Département du Val de Marne, dans lequel les deux collectivités prévoient une participation au programme complémentaire à parts égales de 7,62 M€ (50 MF) chacune. Cette contribution des deux collectivités est annoncée officiellement par le Président du Conseil régional d'Ile-de-France au Président de la CAVB, le 12 décembre 2001.

Cependant, la confirmation de la participation financière complémentaire de l'Etat tarde à parvenir aux collectivités locales. Le 12 avril 2002, les deux députés communistes du Val de Marne, Claude Billard et Jean-Claude Lefort, accompagnés par Yann Joubert, maire de Gentilly et représentant de la CAVB sur le projet, sont reçus par Jean-Claude Gayssot. Ils réclament au ministre « une prise de position ferme de l'Etat quant à son engagement dans le dossier de la couverture A6b »<sup>49</sup>. Ce dernier, dans un courrier adressé à Jean-Claude Lefort le 3 mai 2002, annonce qu'une enveloppe financière supplémentaire de 105 MF (16,01 M€) sera allouée au projet, en supplément du montant inscrit au contrat de plan. Ce courrier précise également que la contribution de l'Etat sera de 26,2 MF (4 M€).

C'est sur la base de ce montant global supplémentaire de 16,01 M€ que les services de la DDE94 rédigent une proposition de modification de programme relative à la couverture acoustique de l'autoroute A6b à Gentilly et au Kremlin-Bicêtre. Partant des demandes des communes exprimées à la suite de la concertation préalable, ces modifications intègrent trois types de compléments (tableau 3).

**Tableau 3 – Nature et estimation financière du complément de programme (juin 2002)**

Protections acoustiques	
<i>Extension nord</i>	2,59 M€ (17 MF)
- Prolongement couverture de 30 m	0,91 M€
- écrans	0,74 M€
- parements	0,78 M€
- protections de façade	0,16 M€
<i>Extension sud</i>	1,3 M€ (8,5 MF)
- parements	0,56 M€
- protections de façade	0,74 M€
<i>Sous-total</i>	3,89 M€ (25,5 MF)
Aménagement urbain	
Couverture légère zone centrale	2,59 M€
Création de 3 franchissements piétons	1,59 M€
Couverture lourde Cité de la Reine Blanche	2,40 M€
<i>Sous-total</i>	6,58 M€ (43,1 MF)
Aménagement complémentaire RD126	
Traitement complémentaire section sud	3,47 M€
Traitement complémentaire section nord	1,26 M€
Basculement alterné de la RD126	0,76 M€
<i>Sous-total</i>	5,49 M€ (36 MF)
<b>Total du complément de programme</b>	<b>15,96 M€ (104,71 MF)</b>

Source : DDE94, Couverture acoustique de l'autoroute A6b à Gentilly et au Kremlin-Bicêtre, Proposition de modification du programme suite à la concertation préalable, juin 2002, p.8.

<sup>48</sup> Sur cet aspect des négociations, les informations dont nous disposons via les interlocuteurs rencontrés et les documents d'archives dépouillés ne nous permettent pas d'être plus précis quant à la nature et à la forme de l'engagement pris par l'Etat, la Région et le Département.

<sup>49</sup> Source : *Vivre à Gentilly*, n°171, juin 2002.

Concernant les protections acoustiques et les demandes d'extension au nord et au sud, l'Etat intègre au nord une extension de 30 mètres de la couverture légère prévue au CPER ainsi que la mise en place de protections acoustiques complémentaires et au sud la réalisation de parements et de protections de façade, sans extension de la couverture. En termes d'aménagement urbain, le programme complémentaire intègre l'ajout d'une couverture légère au niveau de la zone centrale, la création de trois franchissements piétons complémentaires ainsi que la transformation d'une partie de la couverture légère prévue au CPER devant la Cité Reine Blanche en couverture lourde. Enfin, une extension de la zone de requalification de la RD126 est prévue, avec une réduction de gabarit des voies et un basculement des voies d'un même côté de l'autoroute (côté Kremlin-Bicêtre) à hauteur des HBM du 162 rue Gabriel Péri.

Le nouveau projet est présenté au comité de pilotage le 11 juillet 2002. Une première réunion du comité de suivi réunissant les communes, le Conseil général du Val de Marne et la DDE est organisée le 25 juillet 2002, au cours de laquelle les élus et les représentants des associations expriment un certain nombre de réserves relatives aux propositions de l'Etat ainsi qu'au déroulé du projet (le début des travaux est alors programmé pour le début de l'année 2008). Aux demandes adressées par les communes relatives à l'extension sud de la couverture, à l'aménagement des carrefours et aux mesures de protection contre la pollution atmosphérique, les représentants de l'Etat, services de la DDE94 comme sous-préfet du Val de Marne, opposent la nécessité de respecter des contraintes financières et de « travailler à enveloppe financière constante »<sup>50</sup>. La seule concession concernant la requête de Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, à propos d'une extension de la couverture sur sa commune, est de proposer que soit transmis « le résultat des études réalisées par la DDE sur ce secteur et le montant éventuel de la pose d'un damier phonique ».

Les maires de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre expriment clairement leur soutien à l'égard de la demande formulée par leur collègue d'Arcueil. Lors d'une réunion de travail organisée le 11 septembre 2002, en vue d'une rencontre informelle de Yann Joubert avec la DDE le 12 septembre, puis de la réunion du comité de suivi convoquée par le Préfet du Val de Marne le 16 septembre 2002, Yann Joubert regrette « que les demandes des élus et des riverains ne soient toujours pas prises en compte », particulièrement pour ce qui concerne les propositions de la ville d'Arcueil. Jean-Luc Laurent, pour sa part, insiste sur la nécessité de rester très offensif vis-à-vis de la DDE, qui n'a toujours pas remis de bilan de la concertation, et « souhaite que soient formulées auprès de l'Etat des propositions qui ne lui permette pas d'opposer les villes entre elles ». Rappelant que même si l'Etat n'est pas signataire du contrat particulier de la Région et du Département, il demeure solidaire de par les engagements pris en termes de financement complémentaire du projet, il propose « que ces crédits soient plus particulièrement affectés à la résolution des problèmes non résolus encore sur Arcueil ».

Afin d'élaborer un projet d'aménagement correspondant mieux à leurs attentes et à celles des riverains, les élus de la CAVB, à l'initiative des maires des trois communes les plus concernées (Gentilly, Kremlin-Bicêtre et Arcueil) décident de commander une nouvelle étude urbaine. La solidarité intercommunale, qui s'exprime à travers la voix de Yann Joubert, représentant officiel de la Communauté d'agglomération dans les comités de pilotage et de suivi du projet, s'étend à l'ensemble des communes de la CAVB. Ainsi la décision de financer une étude urbaine et, plus tard, de contribuer au bouclage financier du projet sur le budget communautaire, ne suscite-t-elle aucune opposition de la part des maires des quatre autres communes. Selon un responsable technique de la CAVB, la portée intercommunale du projet n'est pas contestée par les élus, notamment en raison du caractère structurant pour le territoire de la RD 126.

« L'espace public qui va être requalifié au-dessus de l'autoroute, c'est en partie une route départementale qui irrigue du nord au sud l'intercommunalité. Même si on ne traite que cette

---

<sup>50</sup> Compte-rendu de la réunion du comité de suivi du 25 juillet 2002.

partie Gentilly/Kremlin-Bicêtre/Arcueil, la nature des travaux qui vont être réalisés sur ce segment là va forcément avoir un impact sur le fonctionnement de tout le RD qui irrigue tout le Val de Bièvre. Donc c'était un peu difficile pour les communes qui ne sont pas concernées physiquement par les travaux de refuser l'intervention de l'intercommunalité sur ce segment-là. Et puis c'était quand même trois communes sur les sept de concernées Arcueil, Gentilly, Kremlin-Bicêtre. Donc il n'y a pas eu d'opposition sur le financement de l'intercommunalité » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

### *Vers la stabilisation d'un parti d'aménagement*

La décision de lancer une étude urbaine a été évoquée par les élus dès la fin de la concertation préalable. Lors d'une réunion du groupe opérationnel du 4 septembre 2001, les techniciens des communes présents annoncent aux représentants de la DDE94 et du Conseil général que la communauté d'agglomération du Val de Bièvre a lancé un avis d'appel public à la concurrence en vue de la passation d'un marché ayant pour objet l'étude de faisabilité de la requalification urbaine de l'autoroute A6b<sup>51</sup>.

Le passage de l'Entente à la Communauté d'agglomération s'accompagne d'un renforcement du rôle de la structure intercommunale. A la différence de l'étude Sadev94-Devilleurs, qui avait été co-financée par le Département - l'Entente ne disposant d'aucune ressource propre en dehors des subventions versées par les communes - l'étude commanditée par la CAVB est entièrement financée sur le budget communautaire. Par ailleurs, la CAVB mobilise des moyens de pilotage en interne, en chargeant Béatrice Le Tual, récemment embauchée par la structure intercommunale en tant que directrice du développement territorial, du suivi du projet.

L'initiative des élus reçoit l'appui du Président Conseil général, qui affirme dans un courrier adressé au Président de la CAVB, avoir « toujours été convaincu que seules la Communauté d'agglomération et les communes pouvaient définir le parti urbain à donner à l'axe A6b RD126 »<sup>52</sup>.

La réaction de l'Etat est plus circonspecte, comme en témoigne la réaction du Préfet du Val de Marne, qui prend acte de la décision prise par la communauté d'agglomération, tout en regrettant « que les services de l'Etat n'en aient pas été informés au préalable »<sup>53</sup>. Il attire l'attention du Président de la CAVB « sur le risque qui pourrait résulter (...) d'une mauvaise coordination entre les études conduites par l'Etat d'une part, et la communauté d'agglomération d'autre part et demande que la DDE soit étroitement associée au lancement et au suivi de l'étude, aussi bien au niveau du cahier des charges que des propositions de l'équipe titulaire, afin que « les contraintes techniques et financières de l'Etat, du maître d'ouvrage de l'autoroute et de la couverture elle-même, puissent être pleinement prises en compte dans cette réflexion ».

Le cahier des charges de l'étude a été élaboré par les services techniques de la CAVB au mois de juin 2001, envoyé pour avis en août au Conseil général, ainsi qu'aux communes de Gentilly, du Kremlin-Bicêtre et d'Arcueil, puis modifié afin de tenir compte de leurs avis. Par ailleurs, une réunion de travail sur le cahier des charges a été organisée le 20 septembre 2001 avec la DDE, ceci avant l'envoi par le préfet du courrier précédemment cité. Il semble que les tensions liées aux négociations financières et au contenu de l'extension de programme proposée par l'Etat aient retardé le lancement de la procédure d'appel d'offres. Les questions concrètes, notamment celle du pilotage de l'étude, ne sont pas tranchées, les élus n'étant *a priori* pas favorables à son intégration dans les études d'Avant Projet Sommaire (APS) conduites sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat. Alors que l'Etat n'a toujours pas livré le bilan de la concertation préalable, le bureau de la CAVB décide finalement de

---

<sup>51</sup> Compte-rendu de la réunion du groupe opérationnel du 4 septembre 2001.

<sup>52</sup> Lettre du Président du CG94, Christian Favier, au Président de la CAVB, J.-L. Laurent, 12-09-2001.

<sup>53</sup> Lettre du Préfet du Val de Marne au Président de la CAVB, 18 octobre 2001.

lancer l'étude urbaine « sans attendre que l'Etat ne conduise les études techniques relevant de l'enquête publique »<sup>54</sup>.

C'est le groupement constitué par le bureau d'études AM Environnement et le paysagiste L'Anton, assistés par le bureau d'études BERIM et par un acousticien, qui remporte l'appel d'offre. L'objet de l'étude est de fournir à la Communauté d'agglomération des hypothèses d'aménagement « lui permettant de construire avec l'Etat le contenu de la programmation des travaux 2000-2006 et la définition de la programmation qui pourrait être retenue lors de la négociation du prochain contrat de plan ». Le linéaire retenu, comme dans l'étude précédente, porte sur « l'ensemble de l'axe A6b/RD126, depuis la Poterne des Peupliers jusqu'au carrefour des Quatre Chemins », tandis que les objectifs de l'étude reprennent les principaux points abordés dans l'avis de la CAVB sur la concertation préalable.

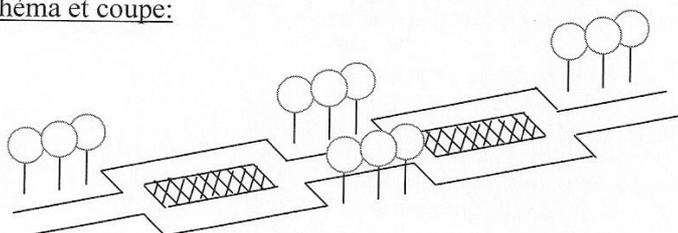
L'étude démarre en septembre 2002. Rapidement, le bureau d'études rencontre les services de la DDE, afin de prendre connaissance des contraintes techniques du projet. Pour l'architecte urbaniste d'AM Environnement, Christian Moreau, il s'agit avant tout d'identifier les points de blocage entre l'Etat et les collectivités.

« Ce qui faisait l'objet du blocage, c'était l'application de la directive tunnel. Et donc il fallait trouver une solution qui soit moins rigide que celle que Devillers avait préconisée, de façon à ce que l'application de la directive tunnel, qui en gros impose de faire un trou tous les 200 m, un gros trou tous les 200 m, puisse se faire sans que ce soit au détriment d'une composition géographique, urbaine, territoriale qualitative. Mais si on ne prenait pas la directive tunnel comme étant un élément aussi incontestable que les courbes de niveau ou je ne sais quoi, on ne pouvait pas trouver de solution. Et on a travaillé avec les services de l'Etat, vraiment, avec eux, dans un premier temps, à se faire expliquer les conséquences de la directive tunnel » (entretien architecte-urbaniste, 2009).

Dans cette première phase, l'objectif du de l'architecte est de rendre conciliables les exigences de l'Etat du point de vue de la sécurité incendie et les exigences politiques des communes et des riverains, qui réclament un véritable projet de requalification urbaine. Dès le 21 novembre 2002, une première esquisse de la solution est présentée, qui combine deux éléments principaux : d'une part, une succession de séquences de couverture lourde, légère et de damiers phoniques, qui répondent aux normes d'évacuation des fumées et de sécurité incendie ; d'autre part, une alternance du positionnement de la RD 126 d'une position axiale aux endroits de couverture lourde à une position latérale aux endroits de couverture légère ou des damiers phoniques (figure 7).

**Figure 7 - Hypothèse de basculement alterné de la RD126 en position axiale ou latérale**

Schéma et coupe:



Source : *Etude de faisabilité de la requalification urbaine de l'autoroute A6b dans le cadre du projet de couverture, compte-rendu de la réunion du 21 novembre 2002, p. 6*

Cette proposition de réaménagement de la RD126, présentée comme « un élément structurant du projet au lieu d'être une conséquence de la couverture »<sup>55</sup>, trouve un accueil très favorable auprès des acteurs locaux. L'hypothèse de basculement des voies de la

<sup>54</sup> Note de présentation, réunion du bureau de la CAVB, 8 juillet 2002.

<sup>55</sup> Compte-rendu de la réunion du 11 novembre 2002.

RD216 au niveau de la couverture lourde face aux HBM de Gentilly avait été suggérée dès 1998, dans le cadre des réflexions du groupe de travail transport-circulation-environnement<sup>56</sup>, puis à l'occasion de réunions du groupe opérationnel relatives à l'extension de programme prévue par l'Etat. De fait, même si les élus se sont appuyés sur l'étude Sadev94-Devilleurs afin d'obtenir l'inscription du projet au CPER 2000-2006, la proposition de réaliser un vaste espace central maintenant la RD126 en position latérale tout au long de la couverture n'a jamais obtenu leur adhésion pleine et entière, non plus que celle des riverains.

Les services de l'Etat, quant à eux, émettent un avis réservé, tant sur le plan des normes de gestion et de sécurité de l'infrastructure autoroutière que sur le plan financier. Ils précisent ainsi que « la remise en cause des fonctionnalités de l'autoroute (vitesse) comme des principes de couverture (tranchée couverte en dérogation par rapport à la circulaire tunnel) ne font pas partie des questions qui peuvent être posées ». Ils estiment en outre que « toutes les solutions techniques ont déjà été étudiées et [que] les demandes de modifications conduiront probablement à des surcoûts ».

Le 18 décembre 2002, la proposition d'AM Environnement est présentée en comité de pilotage, accompagnée d'une estimation prévisionnelle des coûts financiers. Le projet global prévoit :

- à l'extrémité sud, sur la commune d'Arcueil, une couverture légère de 65 m à partir du futur pont du Ricardo donnant sur la rue de l'étoile ;
- un damier phonique en limite du pont existant sur le carrefour Malleret-Joinville
- une couverture lourde, déjà acquise dans le projet de l'Etat, face aux HBM du 162 rue Gabriel Péri, sur laquelle la RD 126 se trouve en position axiale
- un damier phonique dace à l'ancien collège de Gentilly et la Tour Winchester au Kremlin-Bicêtre
- une section de couverture lourde, déjà acquise, face à la Cité de la Reine Blanche
- un damier phonique devant l'accès de l'hôpital du Kremlin-Bicêtre
- puis une dernière section de couverture légère.

Le coût total du projet est estimé à 790 MF TTC (120,43 M€).

Le bureau d'études, qui a par ailleurs été chargé par la CAVB de trouver des solutions de financement, propose de réduire le coût du projet en répartissant la maîtrise d'ouvrage du projet entre l'Etat, le Département et les communes, pour les parties du projet qui les concernent : l'Etat pour la partie génie civil et les aménagements de sécurité de la couverture, le Département pour la requalification de la RD 126 et les communes pour l'aménagement des contre-allées. En effet, jusqu'en 2004, les collectivités locales ne peuvent récupérer la TVA sur les aménagements qui les concernent que lorsqu'elles en assument directement la maîtrise d'ouvrage. Selon les estimations effectuées par AM Environnement, l'économie réalisée serait de 28,3 MF (4,31 M€) si les collectivités locales (Département et CAVB) assumaient la maîtrise d'ouvrage des équipements de surface, conduisant à un coût total de 762 MF (116,17 M€). Une autre source d'économie envisagée est de reporter l'aménagement des contre-allées (en dehors de celles situées face au 162 rue Gabriel Péri) dans l'attente de financements complémentaires : le coût global est estimé à 737 MF (112,35 M€) (tableau 4).

Cette réunion est également l'occasion d'annoncer la décision de la CAVB d'apporter une contribution financière au projet, dont le montant, à hauteur de 30 à 40 MF, pourrait correspondre au dépassement de l'enveloppe disponible de 37 MF<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Voir le compte-rendu de la réunion du groupe de travail T/C/E du 16 février 1998.

<sup>57</sup> Il est précisé que cette contribution s'ajoute à celle déjà prévue pour les collectivités locales hors Région et Département, dans le CPER 2000-2006, dont le montant s'élève à 13 MF.

**Tableau 4 – Hypothèses de coût du projet AM Environnement en décembre 2002**

	Contenu	Coût total estimé
Décembre 2002 Etude AM Environnement pour la CAVB	Linéaire concerné : 1600 m	
	- Extension sud de la couverture (Arcueil), alternance de couvertures lourdes/légères/damiers phoniques, RD 126 en position axiale/latérale, aménagement de contre-allées	790 MF (120,43 M€)
	- Projet tenant compte de l'hypothèse de réduction de la TVA par les collectivités locales	762 MF (116,17 M€)
	- Projet tenant compte de la récupération de la TVA et sans l'aménagement des contre-allées	737 MF (112,35 M€)

Pour la première fois, la DDE exprime un point de vue favorable, estimant notamment que « le projet aboutit à un résultat cohérent » et que « le positionnement axial de la RD 126 est de nature à pacifier la circulation »<sup>58</sup>. Les représentants de l'Etat réservent leur avis quant à la faisabilité technique et financière des données présentées en séance, ainsi que de la faisabilité juridique de la prise en charge par le Conseil général d'une partie de la maîtrise d'ouvrage des travaux. Ils demandent par ailleurs une confirmation officielle des compléments financiers de la Communauté d'agglomération, du Conseil général et du Conseil régional.

Implicitement, le montant de l'enveloppe disponible auquel se réfère le bureau d'études est de 700 MF, soit 550 MF inscrits au CPER 2000-2006 plus 150 MF correspondant à l'extension budgétaire initialement prévue par l'Etat, la Région Ile-de-France et le Département, réduite à 105 MF à la suite de la déclaration ministérielle du 3 mai 2002. Cette hypothèse annonce l'engagement non encore officiel des Présidents du Conseil général et du Conseil régional, que les représentants d'AM Environnement ont rencontrés, d'augmenter leur contribution financière à hauteur de l'extension budgétaire qui avait été initialement arrêtée.

Le 23 décembre, dans un courrier adressé au Préfet de la Région Ile-de-France, le Président du Conseil régional d'Ile-de-France, Jean-Paul Huchon, confirme cette décision, en indiquant que la Région et le Département, compte tenu de l'attente forte des riverains et de leurs représentants élus dans les communes, « sont convenus d'accroître leur participation de 1,91 M€ [12,5 MF] chacun pour préserver les caractéristiques du projet initial ». D'autres courriers, échangés entre la CAVB, le Conseil Régional, le Conseil général et les services de la Préfecture, confirment les contributions des différentes parties à une enveloppe globale qui s'élève à 745 MF (113,57 M€) (tableau 5).

**Tableau 5 – Répartition du financement du projet de couverture et de requalification de l'A6b, janvier 2003**

Institution	Contribution financière (en euros et en %)
Etat	35,21 M€ (31,2 %)
Région	40,93 M€ (36,3 %)
Département	28,59 M€ (25,3 %)
CAVB	6,10 M€ (5,4 %)
Communes	1,98 M€ (1,8 %)
Total	112,81 M€ (100,0 %)

*Négociations juridiques et financières relatives à la répartition des maîtrises d'ouvrage*

Sur la base des éléments fournis par les bureaux d'études, les services de la DDE entreprennent de vérifier la faisabilité technique et financière des propositions définies en

<sup>58</sup> Compte-rendu du comité de pilotage du 18 décembre 2002, page 4.

décembre 2002. Lors de la réunion du comité de suivi du 23 avril 2003, certains points (raccordements nord et extension sud de la couverture, ainsi que l'aménagement de l'accès au CHU de Bicêtre) sont présentés comme problématiques et requérant un traitement dont l'impact financier n'a pas encore été évalué<sup>59</sup>. En dépit de ces problèmes techniques dont il estime qu'ils ne constituent pas des obstacles insurmontables, le directeur adjoint de la DDE du Val de Marne souligne les améliorations apportées au projet initial, qui sont « susceptibles de faire enfin émerger un consensus autour de l'opération ». Alain Desmarest fait part quant à la lui de son intérêt pour le projet présenté, conforme aux attentes exprimées par le comité des riverains ».

Au-delà des difficultés techniques, ce sont les questions juridiques et financières qui vont mobiliser les acteurs politiques et techniques tout au long de l'année 2003. La répartition des maîtrises d'ouvrage, nécessaire à la diminution du coût du projet, fait l'objet de discussions entre la CAVB, les responsables de la DDE et le Conseil général du Val de Marne. Le Président du Conseil général, Christian Favier, réclame à la Communauté d'agglomération des précisions concernant les modalités de la répartition des maîtrises d'ouvrage, ainsi que les incidences financières qui en découlent<sup>60</sup>. Les services techniques de la CAVB travaillent en étroite collaboration avec la DDE et le bureau d'études AM Environnement afin d'estimer la répartition des coûts des travaux et les économies réalisables sur le coût prévisionnel du projet. Le 28 mai 2003, le Président du Conseil général fait part à Yann Joubert et aux représentants des services de la CAVB de la position de principe favorable du Département à la solution de la répartition des maîtrises d'ouvrage, « sous réserve qu'une vérification juridique des responsabilités engagées et des aspects conventionnels soit effectuée »<sup>61</sup>.

La faisabilité de la répartition des maîtrises d'ouvrage entre l'Etat, le Conseil général et la CAVB est soumise à l'accord de la Direction générale des Routes du ministère de l'équipement, à laquelle la demande est officiellement transmise par le Préfet du Val de Marne le 13 juin 2003. Entre temps, au stade des estimations des études préliminaires réalisées par les services de la DDE 94, le coût du projet a été estimé à 117,69 M€ (772 MF), soit 4,89 M€ de plus que l'enveloppe disponible.

Par un courrier daté du 22 octobre, le directeur des routes fait part de l'avis du ministère, défavorable à l'hypothèse de répartition des maîtrises d'ouvrage.

« Sur un plan fonctionnel, l'extrême imbrication entre l'autoroute proprement dite, ses équipements d'exploitation et de sécurité et la couverture (...) [qui] impose que soit recherchée une totale continuité et une parfaite intégration des responsabilités de constructeur et de gestionnaire (...). Seule l'option d'une maîtrise d'ouvrage intégrale de l'Etat correspond à ces objectifs »<sup>62</sup>.

Dans ce même courrier, le Directeur des routes note que le programme présenté, qui « fait (...) l'objet d'un large consensus local », nécessite un complément de financement évalué à 4,9 M€. Il retient le principe d'une répartition de ce complément à parts égales entre l'Etat, la Région et le Département, soit 1,63 M€ chacun. Cette décision ministérielle lève les obstacles financiers au lancement des études de maîtrise d'œuvre.

Si l'hypothèse de la répartition des maîtrises d'ouvrage a été écartée, la question de l'organisation de la consultation de maîtrise d'œuvre reste posée. Pour les élus de la CAVB, et notamment les maires des trois communes les plus concernées, il est vivement souhaitable de conserver un droit de regard sur la conception des ouvrages qui font partie intégrante du cadre urbain (contre-allées, carrefours, plantations, mobilier urbain, configuration des damiers phoniques, etc.). Une demande officielle a été adressée en ce

---

<sup>59</sup> Cf. intervention de l'ingénieur d'arrondissement, compte-rendu de la réunion du comité de suivi du 23 avril 2003.

<sup>60</sup> Courrier du Président du Conseil général à la Présidente de la CAVB, 17 avril 2003.

<sup>61</sup> Courrier du Président du Conseil général à la Présidente de la CAVB, 4 juillet 2003.

<sup>62</sup> Courrier du Directeur des routes du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer au Préfet du Val de Marne, 22 octobre 2003.

sens au Président du Conseil général par la Présidente de la CAVB, Claudine Cordillot, dans laquelle la Communauté d'agglomération propose « de se poser en tant que maître, dans la phase de conception, de la partie visible – le 'dessus' - de l'infrastructure, qui comporte des séquences à domanialité départementale, et à terme, après rétrocession, à domanialité communautaire »<sup>63</sup>.

A partir du mois de juillet 2003, les services techniques communautaires travaillent à l'élaboration d'un cadre juridique permettant à la CAVB d'assurer une maîtrise d'ouvrage en vue de la conception puis de la réalisation des espaces en superstructure de la couverture, non seulement pour son propre compte, mais aussi sur des espaces qui sont propriété du Département du Val de Marne. Une note de la responsable du service juridique de la communauté d'agglomération adressée à Béatrice Le Tual en date du 29 juillet 2003 précise que le seul outil juridique pertinent est la constitution d'un groupement de commandes<sup>64</sup>. Le principe de groupement de commande est adopté en comité de pilotage le 28 novembre 2003.

### **3.2.3. Faire aboutir le projet (2004-2009)**

Durant cette dernière phase, l'implication de la Communauté d'agglomération demeure très forte, bien que l'essentiel des demandes émanant des communes et des riverains aient été prises en compte. Il s'agit en effet de garantir l'aboutissement du projet, dont le contenu programmatique demeure, au début l'année 2004, encore très imprécis.

#### *Montage juridique et financier du partenariat des maîtres d'ouvrage*

Le 4 février 2004, le Préfet du Val-de-Marne organise une réunion publique au cours de laquelle le « projet consensuel de requalification de l'A6b, issu du bilan de la concertation préalable » est présenté<sup>65</sup>. Durant les premiers mois de l'année 2004, les services de la CAVB et de la DDE94 règlent les détails juridiques et financiers concernant l'organisation du groupement de commande et de la consultation. Le taux de participation financière des trois maîtres d'ouvrage au financement de l'étude urbaine a été estimé sur la base du montant des travaux concernés par l'étude pour chacun d'entre eux<sup>66</sup>.

En mai 2004, les trois maîtres d'ouvrage signent une convention tripartite décidant « la création d'un groupement de commande entre l'Etat, le Département du Val de Marne et la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre pour la réalisation d'une étude paysagère et d'intégration dans le site de la couverture de l'autoroute A6b »<sup>67</sup>. Le groupement de commande « pour la passation et l'exécution d'un marché d'études urbaines et paysagères commun aux trois maîtrises d'ouvrage » est justifié par le fait qu'une « conception unique des aménagements est indispensable à l'objectif de réhabilitation du secteur, indépendamment des maîtrises d'ouvrage concernées »<sup>68</sup>. La Communauté d'agglomération est désignée comme coordonnateur de ce groupement. Ce partenariat a une valeur symbolique très forte pour les acteurs locaux, puisqu'il garantit leur participation pleine et entière à la conception du contenu des aménagements de surface. Les élus de la communauté d'agglomération ont en effet clairement exprimé le souhait que cette étude

---

<sup>63</sup> Courrier adressé le 18 mars 2003 par la Présidente de la CAVB au Président du Conseil général du Val de Marne.

<sup>64</sup> Cette technique, prévue par le code des marchés publics, permet le regroupement des maîtres d'ouvrage en vue de choisir ensemble un même prestataire à qui chacun d'eux passera commande.

<sup>65</sup> Courrier du Préfet du Val de Marne au Président de la CAVB annonçant la tenue d'une réunion publique, 28 janvier 2004.

<sup>66</sup> Sur un coût global d'étude estimé à 370 000 € TTC, la répartition est la suivante : 16,5% (61 050 €) pour la CAVB, 21,5% (79 550 €) pour le Département et 62,0% (229 400 €) pour l'Etat.

<sup>67</sup> Délibération n°04.05.10 – 7/13 du Conseil de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, 10 mai 2004.

<sup>68</sup> Introduction à la convention constitutive du groupement de commande.

urbaine soit distinguée des études techniques d'avant projet sommaire pilotées par l'Etat, afin de garder une maîtrise sur le choix des aménagements<sup>69</sup>.

Un comité de coordination des maîtrises d'ouvrage est constitué, qui a vocation à discuter des aspects financiers de l'opération de requalification de l'A6b et de l'articulation entre les services des différentes collectivités. Lors de la première réunion de ce comité, le 30 septembre 2004, les aspects relatifs à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage de l'opération sont évoqués. Le directeur adjoint aux infrastructures de la DDE94 propose, conformément aux nouvelles dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004 qui modifie la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public, que la DDE94 assume la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'ensemble de l'opération de requalification<sup>70</sup>. Le principe de cette délégation est agréé par les présents, sous réserve d'une acceptation officielle du Département et de la CAVB.

#### *L'étude d'insertion urbaine et paysagère : la CAVB en position d'arbitrage*

L'étude urbaine et paysagère est confiée au groupement entre le cabinet d'architecte Chemin-Faisant et le bureau d'études technique SEGIC. Les travaux se déroulent de décembre 2004 à janvier 2006. Trois objectifs ont été assignés au prestataire de l'étude : valider le parti d'aménagement à partir d'une grille d'analyse ; faire des propositions d'insertion urbaine et architecturale ; aboutir à une version définitive du programme d'aménagement.

La première phase de l'étude, consacrée à une analyse du contexte urbain et à un diagnostic critique du projet actuel, conduit l'équipe de Chemin Faisant à proposer une modification substantielle des propositions issues de l'étude d'AM Environnement. Ces propositions visent notamment à replacer en position latérale l'axe routier RD126, y compris sur les sections de couverture lourde. La présentation des préconisations du prestataire lors d'une réunion du comité de pilotage politique du 26 mai 2005 entraînent des réactions négatives de la part des communes, des représentants des riverains et surtout de l'Etat. Les élus estiment que le parti d'aménagement a été arrêté et qu'il ne s'agit pas de le remettre en cause, mais d'étudier « sa faisabilité technique et architecturale »<sup>71</sup>. Alain Desmarest indique pour sa part que « toute décision visant à modifier les délais d'exécution serait inacceptable pour les riverains » et qu'en raison de la « bataille menée pour obtenir un financement acceptable, il ne souhaite pas prendre le risque de perdre les enveloppes du contrat de plan en cours ». Les représentants de l'Etat quant à eux réagissent plus vivement encore. Dans une note adressée à la CAVB, l'ingénieur en charge du projet souligne que les esquisses d'aménagement présentées par Chemin Faisant constituent « un retour, sans apport supplémentaire, aux propositions faites par l'Etat dans le cadre de la concertation préalable » qui ont été rejetées par l'ensemble des intervenants locaux et au projet précédant l'intervention d'AM Environnement. S'inquiétant des dérives possibles, notamment en termes de délais et de coûts financiers, il préconise un recadrage de la mission confiée au bureau d'études.

Selon la nouvelle responsable technique chargée du suivi du projet à la CAVB, Anne Enderlin<sup>72</sup>, le conflit est celui de deux cultures, la confrontation entre le point de vue d'un architecte qui ne souhaite pas s'en tenir aux contraintes techniques opposées par l'Etat et le

---

<sup>69</sup> La convention précise que l'étude faisant l'objet de ce groupement de commande « s'inscrit dans le cadre de l'élaboration de l'Avant Projet Sommaire de la requalification de l'A6b, assurée par la Direction Départementale de l'Equipement du Val de Marne ».

<sup>70</sup> « Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération » (article 1-III de l'ordonnance n°2004-766 du 17 juin 2004).

<sup>71</sup> Compte-rendu de la réunion du groupe de pilotage politique A6b, 26 mai 2005.

<sup>72</sup> Anne Enderlin, nouvelle directrice des transports à la CAVB, remplace Béatrice Le Tual en tant que chef de projet au début de l'année 2005. Elle a auparavant suivi le projet de couverture pour le Conseil général du Val de Marne.

point de vue des ingénieurs routiers de la DDE. Au-delà de ces différences de cultures et d'approches, dont il apparaîtra dans la suite de l'étude qu'elles ne sont pas inconciliables, la forte hostilité des maîtres d'ouvrage vis-à-vis de toute dérive des coûts financiers et des délais explique les tensions dans les relations entre l'Etat et le mandataire. Cet affrontement témoigne que la dernière phase d'élaboration du projet est ouverte, dans laquelle l'Etat et les collectivités oeuvrent, ensemble à un aboutissement rapide de la phase d'étude.

Ce contexte conflictuel est une occasion pour les acteurs techniques et politiques de la communauté d'agglomération d'affirmer leur place au sein du groupement de commande. D'une part, à travers un suivi rapproché du travail du bureau d'études, un rappel des contraintes inscrites au cahier des charges et des exigences vis-à-vis du rythme d'avancement.

« Il a fallu un peu taper du poing face au bureau d'études, en leur disant, on vous a missionné, il y avait un cahier des charges, vous saviez qu'il y avait des contraintes, il faut respecter ces contraintes-là. Et puis calmer les services de l'Etat qui s'emportaient un petit peu. Il y a eu un rythme assez soutenu pour qu'on puisse avancer sur ce projet, les réunions techniques avaient lieu tous les quinze jours. Il fallait être derrière le bureau d'études pour bien s'assurer qu'on ait bien les documents au moins l'avant-veille pour qu'on ait le temps de regarder les choses, qu'on ne découvre pas tout en réunion » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Par ailleurs, l'élu qui préside le comité technique, Yann Joubert, joue un rôle de médiateur entre les ingénieurs de la DDE94 et le prestataire, en écoutant les propositions faites par Chemin Faisant, sans désavouer la nécessité de respecter les grandes options du parti d'aménagement et de respecter au mieux l'enveloppe financière et l'échéancier prévu.

« C'est vraiment le maire de Gentilly qui a essayé d'instaurer le dialogue entre les deux, qui joue un rôle de médiateur » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Sur le plan organisationnel, le phasage de l'étude en différentes séquences permet d'associer plus directement les maires concernés à la programmation des aménagements. Selon la responsable de projet à la CAVB, cette organisation permet également de confronter les choix des communes et de réfléchir à une mise en cohérence des principaux enjeux d'aménagement.

« L'étude servait à préciser les enjeux. On a travaillé après par séquences. On a redécoupé l'axe, ce qui permettait, aussi, de mettre plus directement en face à face les maires concernés, puisque, quoi qu'il arrive, on a au moins deux maires qui sont concernés. Et c'est aussi la mettre d'accord sur le traitement de la séquence puisque là on opère une couture urbaine, il n'y a plus d'un côté un aménagement gentilléen et de l'autre un aménagement kremlinien, il faut trouver le consensus, là aussi. Donc toute la partie diagnostic qui a été travaillée par Chemin Faisant a permis, justement, et ce travail en séquences, de bien mettre les élus en face de ce qu'ils voulaient vraiment faire sur les séquences qui les concernaient. Tout en conservant une logique de cohérence sur l'ensemble de l'axe. Donc sur quoi on s'entend à trois, sur quoi on s'entend à deux ou plus ou moins tout seul. Parce que, évidemment, les contraintes ne sont pas les mêmes d'une rive à l'autre, en fonction du front urbain, de la façon dont il est composé, etc., de la topographie, de tout un tas de choses... » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Les techniciens communautaires, comme l'élu en charge du projet, veillent à ce que les trois communes principalement concernées s'entendent sur le diagnostic et sur les principales options d'aménagement. Les techniciens communautaires opèrent un travail de synthèse des volontés communales, concernant par exemple le maintien de places de stationnement ou l'organisation de la circulation des vélos, sur la base de laquelle le bureau d'études formule ensuite des propositions concrètes.

« Là, en l'occurrence, l'agglomération avait vraiment un rôle de rassembleur et de mise en cohérence des volontés communales. Donc c'était plutôt, on est à l'écoute des villes, on essaye de comprendre le dénominateur commun, de synthétiser tout ça et d'aider à ce qu'on avance sur ce commun. Dans le comité technique, chaque ville était représentée par un technicien, en plus de la présence de l'agglomération. C'était aussi comme ça qu'on fonctionnait (...) Les élus

savaient depuis longtemps, cette histoire commence à être un peu ancienne déjà, ils savaient quand même ce qu'ils voulaient. Ils ne savaient pas forcément comment y arriver mais ils savaient ce qu'ils voulaient, ils voulaient, déjà, une circulation un peu pacifiée dans le secteur, ils savaient qu'ils voulaient refaire du lien urbain, du lien social entre les communes, ils savaient qu'ils voulaient garder du stationnement par exemple, favoriser la circulation des vélos, tout ça cela a été assez simple à mettre à plat, après c'était vraiment le travail du bureau d'études pas tant celui de l'agglomération mais celui du bureau d'études, de dire qu'est-ce que je fais comme proposition avec tout ça ? Et là aussi de proposer différentes options de stationnement, de piste cyclable ou non... » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Durant cette phase de programmation, qui engage également les acteurs dans des débats autour de la gestion future des espaces publics aménagés, les représentants du comité local des riverains s'inquiètent de l'avancée du projet. Au nom du comité, Alain Desmarest adresse en août 2005 un courrier au préfet du Val de Marne, dénonçant l'absence d'information depuis la réunion publique de février 2004, et demandant la réunion du comité de suivi. Il faut néanmoins attendre le mois de novembre pour que les résultats de l'étude d'insertion urbaine et paysagère soient présentés dans le cadre de réunions publiques organisées par les communes.

Après avoir fait l'objet de recueil des avis techniques en interne des services de l'Etat durant les premiers mois de l'année 2006, le projet est soumis à enquête publique au mois de juin. Les avis recueillis par la commission d'enquête sont globalement favorables, aucun ne remettant en cause l'architecture globale du projet.

#### *Derniers soubresauts : la réorganisation des services de l'Etat*

L'Etat reprend ensuite le pilotage intégral des études projet. A l'automne 2006, un marché de commande de maîtrise d'œuvre pour les aménagements de surface est lancé par l'Etat, la DDE94 assurant en interne la maîtrise d'œuvre pour la partie infrastructurelle, au sein du service d'ingénierie routière. C'est le groupement SEGIC-Chemin Faisant qui emporte les études projet de l'aménagement de surface, le bureau d'études techniques étant cette fois mandataire, et l'architecte sous-traitant.

La réorganisation des services routiers de l'Etat<sup>73</sup>, dont la mise en place en région Ile-de-France prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007, va cependant retarder la réalisation des études projet. La maîtrise d'ouvrage du projet est réorganisée au sein de la Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, tandis que la maîtrise d'œuvre est assurée au sein du Service d'Ingénierie Routière (SIR) Est. Or, au mois de juillet 2007, le responsable de la maîtrise d'œuvre au SIR Est quitte son poste, et le service déclare qu'il n'est plus en capacité d'assurer sa tâche. Dès lors, l'Etat se met en demeure de trouver, en externe à ses services, un nouveau maître d'œuvre. Un marché de commande de maîtrise d'œuvre est passé en janvier 2008 au bureau d'études COTEBA, mandataire d'un groupement d'études.

Le projet définitif, arrêté en août 2008, est estimé à 120,5 millions d'euros. Il est approuvé par le directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France en octobre 2008, et par la DIT au mois de novembre. En janvier 2009, l'Etat (DREIF-DMO3) a lancé la consultation des entreprises pour les travaux. Le marché de travaux a été notifié fin août et attribué au groupement d'entreprises SOGEA-TPI / Jean Lefèvre / GTM-IdF / CEGELEC / SATELEC. Les travaux sur la RD 126 débiteront en décembre 2009, et sur l'autoroute elle-même en mars 2010. La fin des travaux de génie civil est prévue en juillet 2011 et celle des travaux d'insertion urbaine en décembre 2011.

---

<sup>73</sup> Réforme prévue par la loi du 13 août 2004, suscitée par le transfert d'une partie du réseau routier national aux départements et à la réorganisation des services routiers de l'Etat (séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre notamment).

### 3.2.4. Anticiper l'impact de la couverture ?

En décembre 2008, un poste de directeur de l'aménagement est créé à la CAVB. Alors que les discussions engagées autour du projet Cancer Campus prévoient un pilotage de l'opération par la communauté d'agglomération (la déclaration d'intérêt communautaire sera signée le 30 mars 2009), cette décision témoigne du souhait des élus de se doter d'une expertise communautaire dans un domaine jusque-là réservé aux communes.

C'est au nouveau responsable de l'aménagement qu'est confiée, en janvier 2009, la responsabilité d'une étude dite d'aménagement des berges de l'A6b, qui vise à anticiper les conséquences de la couverture en termes de mise en valeur possible des espaces périphériques. Durant la phase d'élaboration du projet de couverture, des échanges ponctuels avaient eu lieu entre les communes et les services de l'Etat à propos des interactions entre la couverture de l'autoroute et les projets d'aménagement « riverains ». Au cours de la réunion du groupe opérationnel du 1<sup>er</sup> avril 2004, le maire d'Arcueil réclame la création d'une nouvelle voie raccordée au RD126 en s'appuyant sur le projet d'aménagement de la ZAC du Ricardo, située à proximité du carrefour Malleret-Joinville mais ne disposant pas de débouché sur ce carrefour. Dès le mois de septembre 2006, Yann Joubert annonce que la CAVB souhaite engager prochainement une étude de programmation urbaine des abords de l'A6b<sup>74</sup>.

Au cours de la phase active des négociations (2000-2004), les questions de développement local ont été peu évoquées. Elles émergent à nouveau dans la dernière phase du projet, dans le cadre des études de l'aménagement de surface, sans toutefois mobiliser fortement l'attention des maires, qui semblent vouloir attendre « les effets de la couverture » plutôt que l'anticiper. L'étude d'aménagement des berges lancée par la CAVB révèle des positions sinon attentistes, du moins très prudentes, vis-à-vis du partage de l'information et des intentions politiques. L'intervention des services de la CAVB reste fortement contrôlée par les trois maires, qui ne souhaitent pas s'engager dans le choix de priorités d'aménagement qui puissent s'opposer à leurs propres projets.

Néanmoins, cette étude est l'occasion pour les services de la Communauté d'agglomération d'inciter les élus à réfléchir à la mise en cohérence des projets d'aménagement communaux. Patricia Tordjmann, maire de Gentilly, en livre un exemple très précis à travers la question relative à la concurrence entre les surfaces commerciales des différentes communes. A l'occasion des premiers rapports rendus par le bureau d'étude missionné par la CAVB, elle a découvert que Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, envisageait la création d'un centre commercial dans la future ZAC du Coteau, située à proximité du carrefour Malleret-Joinville. Cette implantation n'étant pas compatible avec ses propres objectifs de revitalisation des commerces en bas d'immeuble de l'avenue Gabriel Péri, dont la situation périclité depuis de longues années, elle s'en ouvre à son homologue arcueillais, afin de le convaincre de renoncer à cette décision. Ce dernier a accepté de revoir à la baisse l'implantation de nouvelles surfaces commerciales.

Bien que la CAVB n'ait pas joué directement un rôle de médiation entre les communes, l'étude qu'elle a lancée a permis de faire évoluer les positions communales. Le responsable de l'étude pour la communauté d'agglomération espère quant à lui aboutir à des propositions de nature pré-opérationnelle qui puissent être réappropriées par chacune des trois villes.

---

<sup>74</sup> Cf. compte-rendu de la réunion du groupe de pilotage politique de l'A6b, 29 septembre 2005.

#### 4. L'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert : la CAVB en support politique et technique des communes

Construite entre 1959 et 1964 dans une période de grande pénurie de l'offre de logement, la Cité du Chaperon Vert comporte 1600 logements, répartis dans trois barres de douze étages et une vingtaine de bâtiments de quatre étages, sur une superficie totale de 13 ha. Le quartier est intercommunal : situé à cheval entre les communes d'Arcueil et de Gentilly, il s'élève à l'emplacement de terrains qui appartenaient à l'Etat. Dans les années 1950, les maires des deux communes se sont battus pour en obtenir la cession, afin de construire du logement social. L'Etat céda après avoir obtenu, en contrepartie, d'autres emprises foncières, dont un terrain en friche appartenant à la commune de Gentilly, situé au nord du Chaperon Vert, le terrain Lénine.

Figure 8 – Vue aérienne du quartier du Chaperon Vert



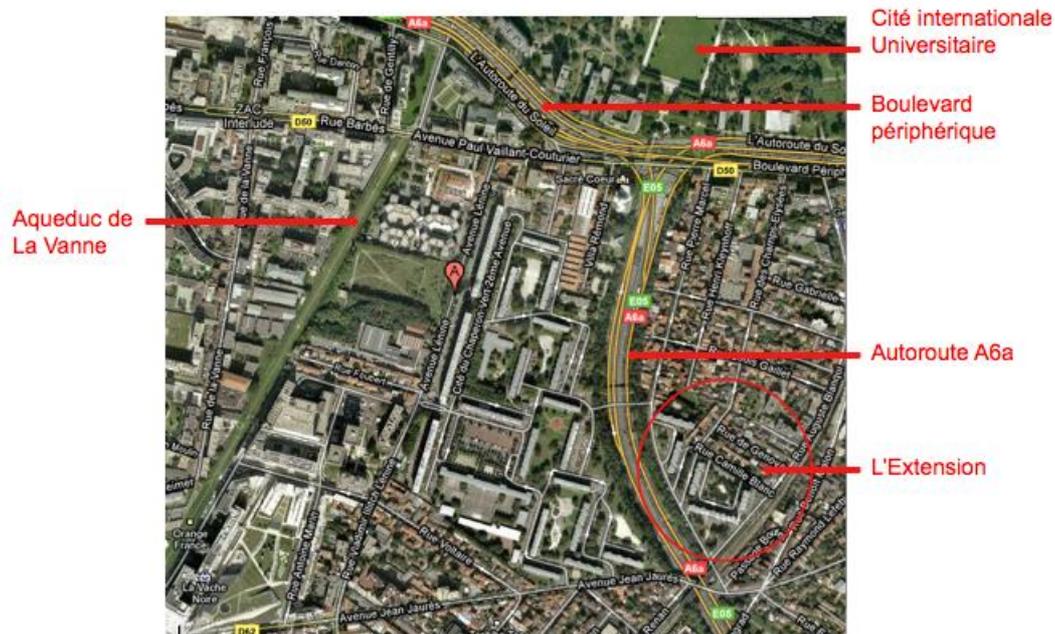
Source : Document photographique transmis par la mairie de Gentilly

Sur le plan topographique, le site présente à la fois des caractéristiques d'enclavement et d'enfermement sur lui-même (figure 9). Plusieurs infrastructures lourdes bornent ou traversent le territoire : le boulevard périphérique, au nord, sépare Gentilly de la Cité Internationale Universitaire (CIU) ; à l'est, l'autoroute A6a isole plusieurs bâtiments du quartier dans une zone appelée l'Extension ; au sud, c'est le RER B qui produit une autre coupure ; à l'ouest, l'aqueduc de la Vanne constitue une barrière infranchissable avec la commune de Montrouge. Par ailleurs, selon les conceptions urbanistiques en vigueur à l'époque, le quartier est essentiellement résidentiel, il ne comporte que deux entrées et son réseau de voirie interne se présente comme un labyrinthe aux multiples impasses.

L'entreprise politique de rénovation du quartier du Chaperon Vert trouve son origine dans le contrat de ville intercommunal signé en mai 2000 par les sept communes de la communauté d'agglomération du Val de Bièvre (CAVB). Les conditions de mise en œuvre de cette démarche sont ensuite redéfinies au moment de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), en 2004.

Tout en étant légitimé par la dimension intercommunale du territoire et des enjeux traités (accessibilité et désenclavement), le pilotage de l'opération de rénovation urbaine par la CAVB reste sous le contrôle étroit des maires des deux communes concernées.

Figure 9 – Un quartier enclavé et enfermé sur lui-même



Source : auteure, d'après fonds de carte google maps

L'intervention des techniciens communautaires se glisse cependant dans les interstices laissés par les projets communaux, participant de la production d'un aménagement qui ne se résume pas à la juxtaposition des orientations communales.

## 4.1. Genèse du dispositif de rénovation urbaine

### 4.1.1. L'aventure du contrat de ville

A la fin des années 1990, l'Etat lance la seconde génération des contrats de ville, qui doit couvrir la période 2000-2006. Partant d'une critique de la géographie prioritaire et du caractère stigmatisant des zonages, la nouvelle approche poursuit un objectif de banalisation urbaine, juridique et foncière des grands ensembles, prônée dès 1990 par Olivier Piron dans son rapport au ministre délégué à la ville et reprise dans le rapport présenté par Jean-Pierre Sueur en 1998<sup>75</sup>. L'intention de banalisation urbaine va de pair avec celle d'une « normalisation sociale des pratiques » (Lelévrier et Guigou, 2005). En d'autres termes, après le retour dans le droit commun du foncier, on espère un retour à la « normalité » des habitants (Brouant, 2004).

Dans cette perspective, la dimension intercommunale des projets est présentée comme un moyen d'élargir les enjeux et d'intégrer l'intervention publique dans les quartiers d'habitat social à l'ensemble des politiques urbaines. La circulaire du Premier Ministre Lionel Jospin du 31 décembre 1998 préconise ainsi le portage des nouveaux contrats de ville par des établissements publics de coopération intercommunale ou par des structures de coopération ad hoc.

« Il [le contrat de ville] reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les établissements publics de coopération intercommunale quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en œuvre de la politique de la ville, ou d'une intercommunalité de projets reposant sur des structures de coopération ad hoc plus souples » (circulaire n°14-153, 31 décembre 1998).

<sup>75</sup> Olivier Piron, Urbanisme et politique de l'habitat, Rapport pour le ministre délégué au logement, avril 1990. Jean-Pierre Sueur, Demain, la ville, Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, février 1998.

Dès 1999, les cinq communes de l'Entente intercommunale décident de s'engager dans l'élaboration d'un contrat de ville. Elles mettent en place un dispositif de travail collectif ad hoc, dans lequel chaque commune mobilise ses techniciens, la coordination d'ensemble étant assurée par la directrice générale des services de la mairie de Cachan, Dominique Barjou. Les cinq maires constituent le comité de pilotage du projet.

La démarche reçoit l'appui attentif des services de la préfecture régionale d'Ile-de-France, en particulier du préfet, Francis Idrac, ancien délégué interministériel à la ville. Jean-Yves Le Bouillonnet, maire de Cachan et député, chargé des questions de politique de la ville au groupe socialiste de l'Assemblée, est également très impliqué. Des groupes de travail thématiques sont constitués, des visites de terrain sont organisées. Les cadres techniques ayant participé à ce processus font état d'un processus fédérateur de mise en commun des problématiques sociales du territoire, selon une perspective transversale, plus que jamais affichée comme une « marque de fabrique » de la politique de la ville. Si le document final présente, du fait de l'importance des sujets abordés, un caractère peu opérationnel, cette première expérience de travail collectif, qui se traduit par une mise en commun des projets en cours et fournit une esquisse de diagnostic territorial, a néanmoins fortement marqué ses protagonistes. Plusieurs élus et techniciens la présentent comme constitutive de la Communauté d'agglomération, officiellement créée à la fin du mois de décembre 1999.

« (...) Il y avait eu tout un diagnostic global, il est intéressant, justement parce que c'est pas un contrat de ville, c'est une espèce de brassage d'objectifs sociaux communs que peuvent partager les villes et ça a coïncidé avec la création de l'agglomération, donc il y avait besoin de se mettre un peu en cohérence... Il n'est pas opérationnel du tout, il brasse des champs très larges, les déplacements, l'aménagement, au sens très très large. Comme contrat de ville il n'était vraiment pas opérationnel, donc très peu utilisable, ça aurait été un mauvais outil, mais comme objet de cohésion, il a été très important » (entretien services communautaires de la CAVB).

En septembre 1999, alors que les discussions autour de la création d'une communauté d'agglomération sont déjà bien engagées, les communes de L'Haÿ-les-Roses et de Fresnes, qui entretiennent des relations avec Cachan et Arcueil, décident de s'associer à la démarche, dans la perspective de leur adhésion à la future intercommunalité. Le contrat de ville est signé le 3 mai 2000 par les sept villes et la CAVB, qui a été désignée comme « le cadre institutionnel pour mener les actions définies, dont la pertinence est celle du Val de Bièvre »<sup>76</sup>.

#### **4.1.2. L'Opération de renouvellement urbain (ORU) d'Arcueil-Gentilly**

L'élaboration du contrat de ville est l'occasion pour les communes de faire le point sur les enjeux urbains, économiques et sociaux du territoire. Le chapitre « enjeux urbains » passe en revue les projets d'aménagement de pôles structurants et les projets de restructuration urbaine déjà identifiés. En première position figure l'opération de rénovation urbaine d'Arcueil-Gentilly, portant sur un quartier intercommunal qui s'étend du carrefour de la Vache Noire à Arcueil jusqu'aux Portes de Gentilly, centré sur le quartier d'habitat social du Chaperon Vert (figure 10).

L'idée d'inscrire la rénovation de ce quartier dans le cadre d'une convention territoriale spécifique émerge du rapprochement de plusieurs projets d'aménagement communaux.

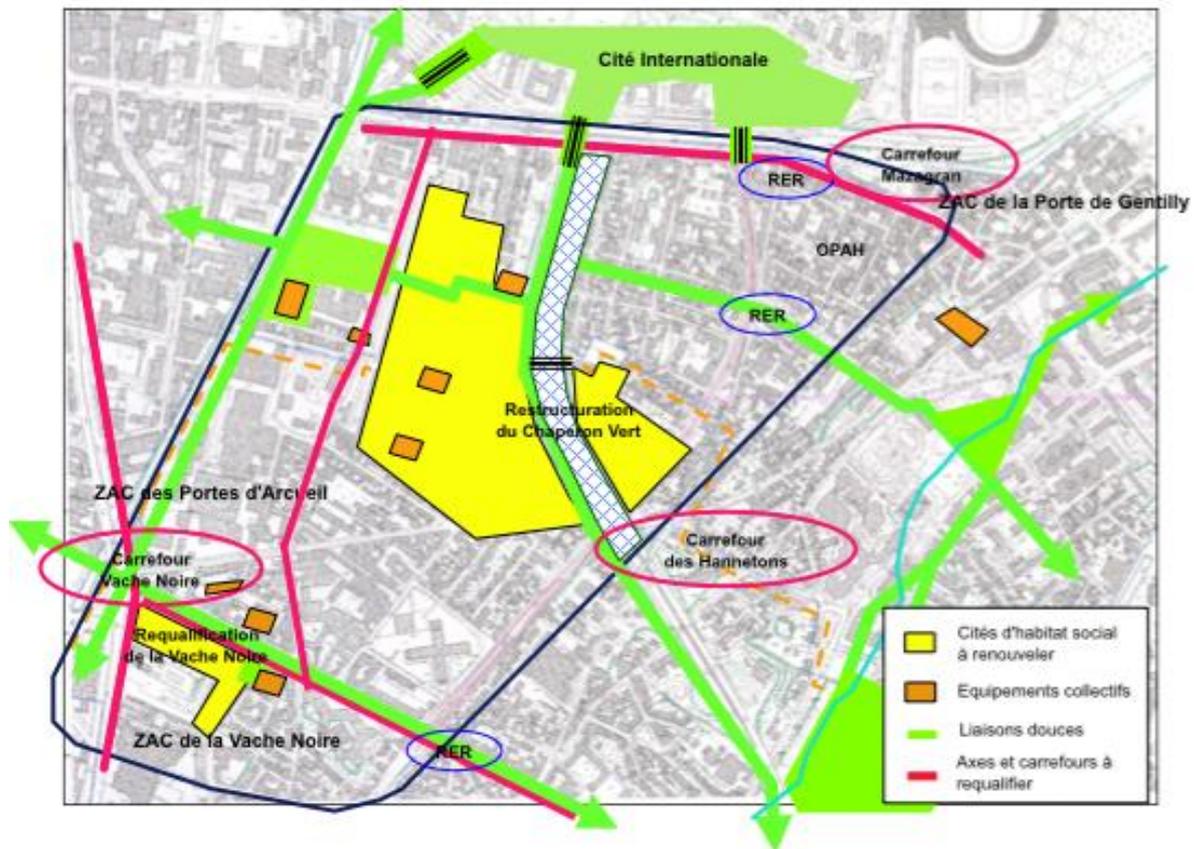
Le projet dit « des Portes d'Arcueil » est né à la suite départ de l'entreprise Thomson, à la fin des années 1990, qui libère un espace de plus de 5 ha à proximité de Paris, situé au carrefour de la route nationale 20 et de la route départementale 61, à un endroit accessible en transports publics. Le périmètre de projet est étendu au-delà de la friche industrielle pour englober, notamment, la Cité voisine de la Vache Noire, qui comporte 278 logements répartis dans deux bâtiments. En février 1999, la commune d'Arcueil concède à la Sadev 94 l'étude et la réalisation de la restructuration urbaine du quartier, avec l'objectif de créer des

---

<sup>76</sup> Contrat de ville de l'Agglomération Val de Bièvre, Convention-cadre 2000-2006, mai 2000, p. 5.

bureaux, des surfaces commerciales, du logement neuf et de requalifier les logements et certains bâtiments existants.

**Figure 10 – Périmètre de projet et fondements de l'ORU d'Arcueil-Gentilly**



Source : CAVB, présentation au comité de pilotage politique du 1<sup>er</sup> juillet 2004

Du côté de Gentilly, le projet le plus avancé concerne le réaménagement de la Porte de Gentilly, qui a fait l'objet d'une création de ZAC en 1996, orientée vers le développement de surfaces d'activité, de bureaux, de surfaces commerciales et de quelques logements. Par ailleurs, la commune a engagé des réflexions sur la requalification urbaine des espaces limitrophes de Paris, dont le plateau Mazagran, quartier d'habitat pavillonnaire fortement enclavé du fait des coupures urbaines provoquées par le périphérique, le RER B et l'autoroute A6a. L'amélioration des liaisons avec la Cité Internationale Universitaire et l'aménagement du terrain Lénine ont fait l'objet de plusieurs projets non aboutis.

En 1999, le maire d'Arcueil, Daniel Breuiller, qui envisage de déposer une demande de Grand projet de ville (GPV) pour le site de la Vache Noire, se rapproche de Yann Joubert, maire de Gentilly, afin de lui proposer d'étendre cette candidature au quartier intercommunal du Chaperon Vert. De ces contacts résulte une candidature au titre de GPV pour un vaste quartier intercommunal, englobant les deux quartiers d'habitat social, et s'étendant au nord jusqu'à la Cité Internationale Universitaire. Eu égard à la faible dégradation du site et à la taille modeste des deux cités, le projet est accepté non pas au titre de GPV, mais à celui d'Opération de renouvellement urbain (ORU), sorte de « lot de consolation » accordé par l'Etat pour les opérations jugées moins prioritaires.

Le 20 octobre 2000, le ministre délégué à la ville, Claude Bartolone, confirme l'engagement de l'Etat dans l'ORU. Une enveloppe de 20 millions de francs est réservée pour ce projet, en plus des crédits déjà prévus au contrat de ville.

L'Opération de renouvellement urbain (ORU) d'Arcueil-Gentilly donne lieu à la signature d'une convention territoriale d'application du contrat de ville en juillet 2001. Le 25 septembre, l'ORU d'Arcueil-Gentilly est déclarée d'intérêt communautaire. Il est prévu que 4,3 millions de francs de crédits spécifiques soient inscrits au budget 2001 de la communauté d'agglomération.

A partir de 2003, la modification des dispositifs d'intervention de l'Etat dans le champ de la politique de la ville, annoncée en octobre par le nouveau ministre délégué à la ville<sup>77</sup>, Jean-Louis Borloo, va modifier les conditions de mise en œuvre de l'opération de renouvellement urbain.

#### **4.1.3. Les opérations de rénovation urbaine de la Vache noire et du Chaperon Vert**

Au-delà d'une augmentation conséquente des budgets alloués à la rénovation urbaine, le nouveau contexte législatif se traduit à la fois par un rabattement stratégique et par un resserrement opérationnel de l'intervention étatique (Epstein, 2008).

Rabattement stratégique, au sens où les objectifs autrefois assez flous de la politique de la ville, dont la formulation était renvoyée aux acteurs locaux, sont désormais circonscrits à la normalisation des quartiers d'habitat social. Conformément aux dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, les périmètres d'intervention en matière de rénovation urbaine sont ainsi recentrés sur les Zones urbaines sensibles (ZUS)<sup>78</sup> ou sur des quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues<sup>79</sup>. Les objectifs de la politique de la ville, définis dans le premier chapitre de la loi, s'expriment en termes de réduction des écarts statistiques territoriaux entre les ZUS et leur environnement. Le resserrement opérationnel, par ailleurs, tient au fait que les domaines d'intervention de la nouvelle Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) sont restreints à la restructuration urbaine et au développement économique<sup>80</sup>.

Les conséquences de ces nouvelles dispositions sur la procédure ORU d'Arcueil-Gentilly sont donc, *a priori*, de deux ordres. La première concerne le resserrement des périmètres opérationnels de la restructuration urbaine. Au sein du périmètre de l'ORU, deux quartiers d'habitat social, la Cité de la Vache Noire à Arcueil et le quartier intercommunal du Chaperon Vert, peuvent faire acte de candidature au titre d'opérations de rénovation urbaine auprès de l'Anru. La deuxième conséquence est que les opérations relevant directement de la restructuration urbaine des quartiers d'habitat social (opérations d'aménagement urbain, réhabilitation, résidentialisation, démolition et production de logement, création ou réhabilitation d'équipements publics, etc.) sont dissociées des mesures d'accompagnement social. Ces dernières seront reprises dans le cadre d'un contrat urbain de cohésion sociale signé par la CAVB en juillet 2007.

Si l'évolution des dispositifs contribue à dissocier les démarches de rénovation urbaine des cités de la Vache noire et du Chaperon Vert, il convient toutefois de souligner que les deux

---

<sup>77</sup> Intervention de Jean-Louis Borloo au congrès des HLM de Lyon, le 2 octobre 2002.

<sup>78</sup> Cet instrument qui avait été mis en sommeil par la politique de renouvellement urbain de 1999 et les contrats de ville de la période 2000-2006, dans la quête d'une « banalisation » de la politique de la ville (Estèbe, 2004).

<sup>79</sup> « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues (...) » (article 6, loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003).

<sup>80</sup> Il faut attendre la loi de mars 2006 sur l'égalité des chances pour que soient précisés les objectifs des actions non couvertes par ces domaines, notamment en matière de politique sociale. Une nouvelle agence, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) est créée, ainsi que de nouveaux instruments de contractualisation, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

opérations présentent initialement des caractéristiques de mise en œuvre différentes, tant au regard de leur degré de maturation que des caractéristiques de leur maîtrise d'ouvrage. La rénovation urbaine de la Vache Noire a en effet été initiée dès 1999, dans le cadre de la concession de restructuration urbaine signée entre la ville de Gentilly et la Sadev 94. Ce projet, par la suite, a été intégré dans l'ORU d'Arcueil-Gentilly. La convention Anru pour le renouvellement urbain de la Vache Noire à Arcueil, signée en juin 2005, rappelle ce double rattachement dans son préambule, en soulignant les différences d'échelle et d'ambition des deux démarches.

« Aujourd'hui, la stratégie de renouvellement urbain mise en œuvre repose sur deux opérations : l'Opération de Renouvellement Urbain (ORU) « des Portes d'Arcueil aux Portes de Gentilly » et la Concession de Restructuration Urbaine (CRU) des Portes d'Arcueil, dans laquelle se situe le quartier de la Vache Noire. Bien que d'échelles et de dimensions thématiques différentes, l'ORU et la CRU entretiennent entre elles des liens étroits de complémentarité » (convention partenariale pour la mise en œuvre du projet renouvellement urbain de la Vache Noire à Arcueil, 21 juin 2005, p. 3).

Eu égard à la taille du quartier, à la complexité du site et surtout à son caractère intercommunal, l'élaboration du projet de rénovation du Chaperon Vert est nettement plus longue, puisque la convention Anru concernant cette seconde opération ne sera signée qu'en novembre 2008. Alors que l'opération de rénovation urbaine de la Vache noire, inscrite sur le territoire d'Arcueil, est entièrement portée par la commune et l'OPIHLM, le pilotage technique de l'opération du Chaperon Vert a été confié par les villes d'Arcueil et de Gentilly à la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre.

## 4.2. La CAVB, garante des projets communaux face à l'Etat

Le caractère intercommunal du quartier du Chaperon Vert légitime *a priori* l'intervention de la Communauté d'agglomération. Mais aux dires des acteurs locaux, la déclaration d'intérêt communautaire, qui intervient quelques mois seulement après la création de la CAVB, témoigne également de la volonté des élus de tester le fonctionnement communautaire à l'occasion de la mise en œuvre d'une opération d'aménagement concrète.

« Au même moment où l'agglomération se créait, les élus ont réfléchi à quel pouvait être son rôle et un des rôles pressentis a été de piloter l'opération de renouvellement urbain, du fait de son intercommunalité... Et à l'époque, le président, Jean-Luc Laurent, a bien voulu que l'ORU serve à l'agglomération pour trouver ses bases de subsidiarité, c'est-à-dire que ça serve d'expérience pour le reste de l'agglomération, pour savoir comment fonctionnaient les communes, quand on allait jusqu'à un projet concret, conventionnel. Et donc il nous a soutenus dans ce sens, et assez rapidement a été voté l'intérêt communautaire de ce pilotage. C'est pratiquement constitutif de l'agglomération, cette chose-là... » (entretien services municipaux).

### 4.2.1. Instances et dispositifs de pilotage et d'élaboration du projet

Le 23 octobre 2001, une première réunion du comité de pilotage de l'Opération de renouvellement urbain d'Arcueil-Gentilly fixe les grands principes du cadre d'action. Il est prévu que la première phase sera consacrée à l'élaboration d'un schéma de référence, avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage et en concertation avec les habitants. La concertation avec la population a été lancée quelques jours avant la réunion du comité de pilotage, le 13 octobre 2001. Les dispositifs locaux de pilotage et d'élaboration du projet s'organisent autour de trois instances principales :

- le *comité de pilotage partenarial* (CPP), qui regroupe l'ensemble des représentants des partenaires de l'ORU<sup>81</sup>. Ce comité de pilotage partenarial est réuni une à deux fois par an, pour valider les principales orientations du projet et les engagements décidés.

---

<sup>81</sup> A savoir les maires des deux communes d'Arcueil et de Gentilly, le vice-président de la CAVB chargé de la politique de la ville et de la rénovation urbaine (Jean-Yves Le Bouillonnet, maire de Cachan), les représentants de la préfecture, du conseil général et du conseil régional, de l'OPIHLM, de la Ville de Paris,

- le *comité d'accompagnement politique* (CDAP), qui regroupe les maires d'Arcueil et de Gentilly et leurs adjoints chargés de projet, le vice-président de la CAVB et le président et le directeur de l'OPIHLM. Il assure la fonction de maîtrise d'ouvrage du projet.

- enfin, l'équipe projet, appelée *mission ORU*, est composée de techniciens de la CAVB, dont un chef de mission ORU, des chefs de projet ORU dans chacune des deux villes et d'élus référents dans les deux communes.

Les réunions du CDAP et du CPP commencent à s'enchaîner régulièrement à partir de l'année 2003, indiquant l'entrée dans la phase active d'élaboration du projet. Au mois de novembre, les membres du CDAP prennent note du lancement de l'Anru par le ministre de la ville. Les élus insistent sur leur volonté de maintenir le cadre conventionnel de l'ORU : « la convention ORU, ses objectifs politiques et les engagements financiers constituent la base de référence, ils ne doivent pas être mis en discussion »<sup>82</sup>. La perspective de candidater aux nouveaux dispositifs n'est cependant pas négligée, « afin de ne pas se voir privé des prérogatives financières de l'Etat »<sup>83</sup>. Il est par ailleurs précisé que l'opération de la Vache Noire, plus avancée, sera présentée dans les prochaines semaines au Ministère et à l'Anru, et qu'elle pourrait « constituer un tremplin pour l'inscription de l'ensemble de l'ORU dans les sites prioritaires »<sup>84</sup>.

La continuité de la démarche de rénovation urbaine du Chaperon Vert avec l'ORU d'Arcueil-Gentilly est constamment réaffirmée par les élus. En témoigne par exemple la pérennisation des instances d'élaboration locales (CPP, CDAP et mission ORU) dans le cadre de la convention signée avec l'Anru : « La conduite du projet, partenariale, s'adosse aux cadres et aux instances qui sont été créées au moment de la création de l'ORU »<sup>85</sup>. L'équipe projet, désignée dans la convention sous le terme de comité technique, est alors élargie aux représentants de l'Etat (DDE, Anru) ainsi qu'à ceux des Conseils général et régional et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le 28 janvier 2005, la première présentation de la maquette du projet en comité de pilotage partenarial marque le début d'une participation active des représentants du service habitat de la DDE du Val de Marne à la préparation du dossier de candidature à l'Anru. A ce stade, le rôle des services déconcentrés de l'Etat est à la fois d'explicitier les règles de financement de l'Anru et de préparer le passage du dossier en Réunion Technique Paritaire (RTP), instance centrale d'évaluation des candidatures Anru où les représentants des financeurs, USH, Foncière Logement, Caisse des Dépôts) examinent et rendent un avis sur les projets. Les représentants du service habitat de la DDE sont attentifs à la « qualité urbaine » du projet, au regard de critères tels que la densification, le désenclavement, la mixité sociale et fonctionnelle du quartier. Le chargé de mission territorial de l'Anru pour le département du Val de Marne donne son avis ponctuellement, l'essentiel des négociations étant réalisées entre les représentants de la DDE, les membres de la mission ORU de la CAVB et les techniciens des deux villes.

Le dispositif d'élaboration et de décision du projet de rénovation urbaine du Chaperon Vert se décline donc à plusieurs échelles.

A l'échelle locale, ce sont les élus, et notamment les maires des deux communes d'Arcueil et de Gentilly, qui décident du contenu du projet, en réunion du CDAP. La Communauté d'agglomération, représentée par le vice-président chargé de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, Jean-Yves Le Bouillonnet, intervient essentiellement en appui politique des deux communes, en dehors de certaines questions relatives au financement ou aux compétences communautaires, qui nécessitent une discussion collective.

---

de la Cité Internationale Universitaire, de la SA HLM 'Le Foyer Pour Tous', de la RATP, du STIF et de la CAF.

<sup>82</sup> Compte-rendu de la réunion du CDAP du 25 novembre 2003.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Convention ANRU de l'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert, novembre 2008, p. 18.

« Mais les décideurs, ce sont bien les maires sur ces questions-là et d'ailleurs au CDAP, dont je vous donnais la composition formelle, le vice-président de l'agglomération, Jean-Yves Le Bouillonec, ne vient pas très souvent. Et il ne vient pas, non pas parce que ça le désintéresse, mais parce que son propre point de vue, sa position est de dire, de toutes façons, sur ce projet-là, ce sont les maires qui décident, moi je soutiens et c'est à eux de se mettre d'accord, et je n'ai pas, en tant que vice-président, député, ou maire de Cachan, à donner mon point de vue sur ce territoire-là. Par contre, quand il y a des enjeux financiers derrière, ou des choses qui touchent aux compétences de l'agglomération en propre, c'est le bureau d'agglomération, ça remonte au bureau d'agglomération, pour une prise de décision collective des sept maires... » (entretiens services communautaires de la CAVB).

A l'échelle nationale, l'Anru et ses partenaires examinent les dossiers de candidature dans le cadre de réunions techniques paritaires (RTP) qui statuent sur l'éligibilité du projet. La prise de décision est centralisée : lors de ces réunions, aucun élu n'est convié, ce sont les représentants de la DDE qui présentent les dossiers. Si le dossier est accepté, les élus viennent ensuite le défendre devant le comité national d'engagement de l'Anru. Dans le cas contraire, la RTP peut aboutir à un refus ou à des demandes de modification ou de complément transmises aux correspondants de la DDE, qui entament alors une nouvelle phase de négociation avec les collectivités locales. Les représentants locaux de l'Etat, techniciens de la DDE et chargé de mission territorial de l'ANRU, jouent donc un rôle important dans la préparation du dossier de candidature, avant et après le passage en RTP. Cette procédure itérative, censée éviter la connivence entre les élus locaux et les représentants des services déconcentrés de l'Etat, paraît au premier abord, et aux dires de nos interlocuteurs locaux, rigide et fortement encadrée. Il ressort cependant d'une observation plus détaillée une intense activité de négociation sur le contenu et le financement du projet, qui révèle le caractère évolutif des règles de l'Anru ainsi que la capacité des élus locaux à défendre leurs intérêts et leurs priorités politiques.

Nous insisterons plus particulièrement ici sur trois objets de négociation : le premier concerne la définition du périmètre de projet, le deuxième porte sur l'équilibre entre démolition et réhabilitation des logements, et le troisième sur la question du désenclavement.

#### **4.2.3. Fluctuations autour de la définition du périmètre d'intervention**

Plusieurs raisons objectives motivent le choix d'un périmètre de projet large pour l'Opération de Renouvellement Urbain d'Arcueil-Gentilly.

La première tient au caractère intercommunal de la Cité du Chaperon Vert. Le fait de déborder largement les limites du quartier s'explique, par ailleurs, par la volonté de prendre en compte les effets de coupure liés à la présence des nombreuses infrastructures de transport qui traversent ou bordent la Cité et d'y répondre, en associant les différents partenaires, collectivités voisines, opérateurs de transport ou maîtres d'ouvrage concernés. La dimension intercommunale du projet, qui s'accorde aux recommandations de l'Etat pour les contrats de ville de seconde génération, est également justifiée par les acteurs locaux au regard des caractéristiques urbanistiques et sociales des deux communes : taille modérée des quartiers d'habitat social, moindre dégradation de l'habitat et des problématiques sociales différentes des cités de plus grande taille.

« Parce qu'on est sur un territoire avec des petites communes, des petites cités, (...) parce qu'on est sur des sites petits, qui se portent globalement bien, on est sur du travail de prévention, on n'est pas à Mantes-la-Jolie, à Sarcelles... On a des problématiques sociales et un tissu complètement différents, avec des cités beaucoup plus petites, mais imbriquées dans un tissu, les problématiques sociales sont beaucoup plus diffuses qu'à l'échelle des quartiers. Et de toutes façons, l'Etat posait ça comme condition, vous n'aurez pas de contrats de ville communaux, on vous propose un contrat de ville, à condition qu'il soit intercommunal... » (entretien services communautaires de la CAVB).

En dépit des nouveaux critères définis par l'Agence nationale de la rénovation urbaine en termes de recentrage sur les quartiers d'habitat social, les élus locaux continuent de défendre le maintien d'un périmètre le plus large possible.

L'opération de rénovation urbaine de la Vache Noire, dont les instances d'élaboration et de pilotage se sont rapidement autonomisées<sup>86</sup>, est ainsi présentée à l'Etat comme la première phase d'une démarche unique. Lorsque les élus réunis dans le cadre du CDAP s'interrogent, en novembre 2003, sur les modalités d'une candidature à l'Anru, le compte-rendu précise que « l'opération de la Vache Noire, qui sera présentée dans les prochaines semaines au Ministère et à l'Anru, peut constituer un tremplin pour l'inscription de l'ensemble de l'ORU dans les sites prioritaires »<sup>87</sup>. Quelques mois plus tard, la démarche d'inscription se précise. La demande a été effectuée par un courrier commun des deux maires, du président de la CAVB et de la présidente de l'Office public d'HLM en date du 9 février 2004, pour l'ensemble du site de l'ORU. Il est précisé que cette démarche auprès de l'Anru « s'effectuerait en deux temps, à court terme pour les immeubles de la Vache Noire et en septembre/octobre pour l'ensemble du site », et qu'il n'y aurait donc qu'une seule opération Anru<sup>88</sup>.

Ni les instances d'élaboration, ni le périmètre de l'ORU ne sont donc remis en cause, du moins dans un premier temps, par l'évolution du dispositif étatique. Après 2004, les réunions du CDAP et du CPP continuent de traiter à la fois des actions d'aménagement en cours issues de l'ORU et de la définition du programme de restructuration urbaine, principalement centré sur le quartier du Chaperon Vert, mais prévoyant également un certain nombre d'opérations dans d'autres sites inclus dans le périmètre de projet (notamment dans l'îlot Voltaire ou le quartier Mazagran). De même, l'obtention d'une dérogation au titre de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, indispensable puisque le quartier du Chaperon Vert n'est pas classé en ZUS<sup>89</sup>, n'a pas d'incidence immédiate sur la définition du périmètre de l'opération. En effet, l'accord de principe pour la dérogation au titre de l'article 6, transmis par le délégué territorial de l'Anru aux maires des deux communes et à Jean-Yves le Bouillonnet en octobre 2004, porte sur l'ensemble du périmètre de l'ORU d'Arcueil-Gentilly.

A mesure que l'élaboration du projet de restructuration urbaine avance, les représentants locaux de l'Etat (DDE 94, services de la préfecture) insistent sur la nécessité de réduire le périmètre de projet, eu égard aux critères définis par l'Anru. Ainsi en janvier 2005, lors de la présentation de la première maquette Anru, l'adjoint au directeur de l'urbanisme de la DDE, stipule que « sur le cadrage de global de l'opération, il est important de valoriser le périmètre global de l'opération, mais [qu']il est probable que l'Anru intervienne sur un périmètre plus restreint, car [son] action est ciblée sur les quartiers d'habitat social »<sup>90</sup>. Un an plus tard, une nouvelle version de la maquette est présentée en CPP, prenant en compte les résultats de la concertation avec les habitants. La sous-préfète à la ville s'interroge sur la raison de l'inclusion du territoire de la Cité internationale universitaire. Madame Tordjmann, alors adjointe à l'urbanisme du maire de Gentilly, précise que « la CiuP est l'un des partenaires de l'ORU » et qu'« elle est bien inscrite, à ce titre, dans le périmètre de l'ORU »<sup>91</sup>. Une nouvelle fois, le directeur adjoint de l'urbanisme de la DDE intervient en stipulant que « la question du périmètre (...) devra encore être précisée dans le cadre de l'instruction auprès de l'Anru ».

A la suite du premier passage en Réunion Technique Paritaire (RTP), le 18 octobre 2006, plusieurs actions d'aménagement sont officiellement sorties du plan de financement. Le périmètre intègre alors le quartier du Chaperon Vert, le terrain Lénine, ainsi que le secteur Paul-Vaillant Couturier. Il est par ailleurs précisé que certaines actions hors périmètre (école

---

<sup>86</sup> L'opération de rénovation urbaine de la Vache Noire est élaborée dans le cadre de comités techniques animés par les services municipaux de la commune d'Arcueil. Elle est entièrement pilotée par le maire d'Arcueil, Daniel Breuiller, et ses adjoints directement concernés.

<sup>87</sup> Compte-rendu de la réunion du CDAP du 25 novembre 2003.

<sup>88</sup> Relevé de décisions du CDAP, 19 mai 2004.

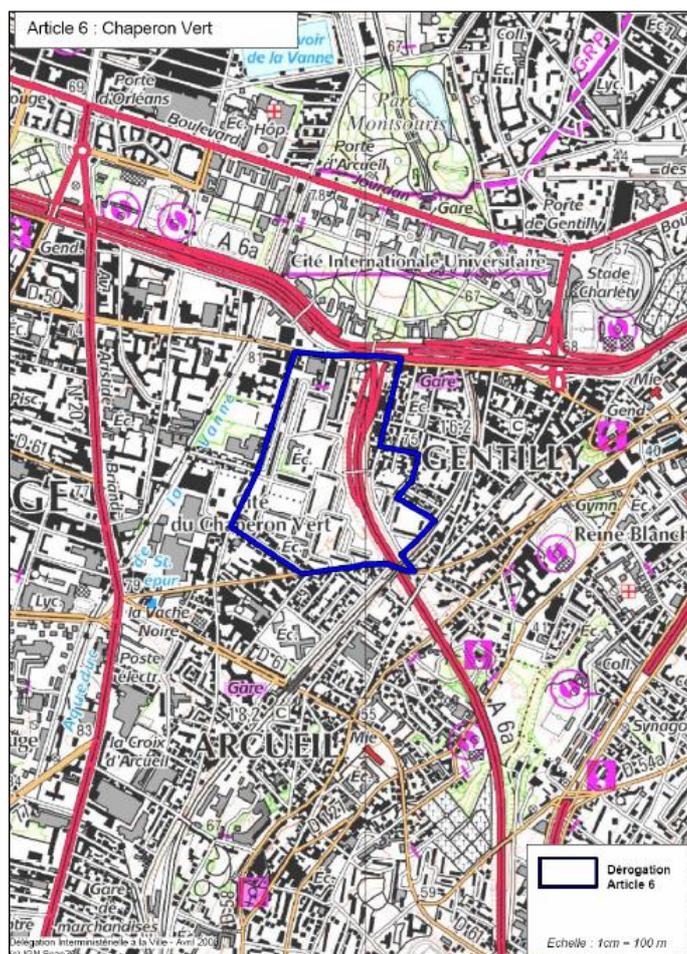
<sup>89</sup> Selon l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 : « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues ».

<sup>90</sup> Compte-rendu de réunion du CPP de l'ORU d'Arcueil-Gentilly, 28 janvier 2005.

<sup>91</sup> Compte-rendu de réunion du CPP de l'ORU d'Arcueil-Gentilly, 27 janvier 2006.

Lamartine, îlot Voltaire) seront financées si elles sont directement liées à l'opération<sup>92</sup>. Il faut attendre le passage en comité national d'engagement (CNE), en septembre 2007, au moment de la préparation de la convention Anru, pour que le périmètre de l'opération soit définitivement arrêté (figure 11) : « celui-ci [le périmètre de l'opération] est constitué du Chaperon-Vert étendu jusqu'aux voies riveraines (rue Voltaire au sud, Lénine à l'ouest, et Blanqui à l'est). Sont considérés comme des sites associés à l'opération (et donc extérieurs) l'îlot Voltaire, le terrain Lénine, ainsi que tous les sites de reconstitution de PLUS-CD (Cirque, Cauchy, etc.) »<sup>93</sup>.

Figure 11 – Périmètre d'intervention de l'Anru sur l'opération Chaperon Vert



Source : Convention Anru du Chaperon Vert, 2008 (document avec annexes transmis par la CAVB)

Pour les acteurs locaux, le resserrement du périmètre d'intervention correspond à une logique financière de l'Agence, qui cherche à modérer sa participation financière.

« L'Anru a été sur une position de resserrer au maximum le périmètre, celui de l'ORU était beaucoup plus important, intégrait le plateau de Mazagran, allait jusqu'à la Vache Noire... Et il y eu un resserrement très très fort. Même le secteur de l'Extension sur le Chaperon Vert, on a dû négocier ferme pour qu'il soit maintenu dans le projet, ils voulaient le sortir par exemple. (...) Pour moi, l'Anru a voulu, oui, veut réduire le périmètre d'intervention pour réduire le périmètre financier » (entretien services communautaires de la CAVB).

Si la diminution des crédits financiers de l'Anru, aux dires de son délégué territorial, entre effectivement en ligne de compte dans les négociations, il est intéressant de relier les discussions autour du périmètre d'intervention aux débats sur le contenu et les enjeux du

<sup>92</sup> Compte-rendu de réunion avec la DDE, retours sur le RTP, 25 octobre 2006.

<sup>93</sup> Note de Richard Leroux, directeur du DSU de la CAVB, 16 janvier 2008.

projet, afin d'analyser plus finement les registres de légitimation des différents acteurs. Nous le ferons ici à travers les questions de l'équilibre entre démolition et réhabilitation et celle du désenclavement.

#### 4.2.2. L'équilibre démolition-réhabilitation et l'approche de la mixité sociale

La réflexion sur la restructuration urbaine du quartier du Chaperon Vert débute en 2003 et 2004 par l'élaboration d'un diagnostic socio-démographique et par la construction de scénarii de programmation urbaine. Les études socio-démographiques ont été confiées à Codal Pact. Elles servent à la fois de base à l'obtention d'une dérogation au titre de l'article 6 et de première approche pour la connaissance du quartier et de ses habitants. Par ailleurs, les acteurs locaux décident de confronter les propositions de plusieurs équipes d'architectes-urbanistes dans le cadre d'un marché de définition<sup>94</sup>. Les élus n'ayant pas encore d'intention claire, le recours au marché de définition apparaît comme un moyen d'ouvrir les discussions sur le devenir du quartier et sur les enjeux de la restructuration.

« Ça a brassé beaucoup d'idées, il y a eu des idées très contradictoires sur ce qu'il fallait faire sur ce projet, depuis on rase tout, on reconstruit tout, on maintient tout, c'est très bien tout va bien, donc voilà, ça correspondait aussi au fait que les élus n'avaient pas d'intention, on ne savait pas exactement, ça a brassé beaucoup de choses, ça a fait beaucoup de débats, très intéressants... » (entretien avec les services communautaires de la CAVB).

Les scénarii élaborés par les trois équipes retenues<sup>95</sup> se caractérisent par une grande variété d'options, de la table rase à la conservation quasi-totale du quartier. Cette démarche, peu cadrée par des objectifs programmatiques, ne permet pas d'aboutir à un consensus sur un parti d'aménagement commun. Elle révèle les divergences des deux communes à l'égard de la démolition ainsi que des nuances dans la mise en œuvre de la mixité sociale.

L'option de la démolition a été envisagée dès l'écriture de la convention de l'ORU d'Arcueil-Gentilly, en juillet 2001. Pour les élus des deux communes, la mise en œuvre de la démolition est néanmoins conditionnée par la possibilité de reloger tous les habitants sur le site.

« La requalification des deux cités d'habitat social nécessitera de réaliser des modifications profondes de celles-ci. Il faudra probablement envisager la démolition de certaines parties du bâti. Cependant, la construction de nouveaux logements avant démolition est à la base de l'acceptation d'une telle transformation » (ORU De la Porte de Gentilly aux Portes d'Arcueil, Convention d'application territoriale du contrat de ville Val de Bièvre, juillet 2001, p. 28.)

A Arcueil, les élus ont opté en 2003 pour la démolition d'une barre de 200 logements dans le cadre de l'opération de la Vache Noire. Cette décision a été approuvée par les habitants dans le cadre d'une démarche de concertation. Pour le maire, Daniel Breuiller, la démolition ne relève pas d'un choix idéologique, mais constitue une opportunité à saisir, dans un contexte où les financements pour la réhabilitation du logement social se sont raréfiés.

« Bon, clairement pour nous, la démolition n'est pas une idéologie, c'est un moyen, c'est une opportunité, parce que les financements de l'Anru... Il n'y a pas de financement de réhabilitation du logement social aujourd'hui... » (entretien maire, 2009).

Dans la première maquette Anru présentée en CPP le 28 janvier 2005, les options de démolition concernent 232 logements, tous situés sur la commune d'Arcueil : la barre de 12 étages dite « HU », qui compte 176 logements ; la cage d'escalier du bâtiment CI, soit 16 logements ; le bâtiment AT, situé dans la partie de l'Extension, qui compte 40 logements. La démolition du bâtiment AT sera finalement annulée dans la seconde version de la maquette, présentée en janvier 2006, 72% des locataires s'étant prononcés contre.

---

<sup>94</sup> Suivant en cela les conseils de la DGUHC, relayés par le chef de projet ORU à la CAVB

<sup>95</sup> Les trois équipes retenues sont Brès-Mariolle, la SCET et AUC-Tétra.

Du côté de Gentilly, les élus insistent sur la très grande difficulté à reloger les habitants, dans un contexte particulièrement tendu sur le marché du logement social. Patricia Tordjmann, maire de la commune depuis 2008, réfute le fait que le choix de ne pas démolir relève d'une opposition de principe des élus. Elle rappelle que la commune de Gentilly a été l'une des premières à démolir plusieurs bâtiments dans une cité HBM proche de l'autoroute A6b, à une époque où l'Etat n'y était pas favorable.

« On a été une des premières communes à démolir de façon importante, ici, à une époque où la position de l'Etat était contraire. Le préfet est venu visiter cette cité et nous a dit, et a dit au maire qui a précédé Yann Joubert, Carmen Leroux : 'Je vois pas pourquoi vous voulez démolir, c'est du logement qui est suffisant pour les pauvres'. Et je caricature à peine » (entretien maire de la CAVB)

Les changements survenus depuis une vingtaine d'années dans le domaine du logement social compromettent, selon elle, la possibilité de maintenir sur place tous les habitants qui le souhaitent. A cette situation conjoncturelle s'ajoute la configuration particulière du parc de logement social à Gentilly en général et au Chaperon Vert en particulier : la démolition des deux barres de 12 étages, HV et HW, dans le prolongement de celle située sur la commune d'Arcueil, implique la destruction (et donc le relogement) de 440 familles, ce qui paraît inenvisageable au regard de la faiblesse des opportunités foncières disponibles.

« A cette époque là on démolissait. Avant de démolir, on avait des terrains pour reconstruire. Non seulement on avait des terrains pour reconstruire, mais on avait des moyens financiers pour l'aide à la construction sociale, donc des loyers qui continuaient à être abordables. Ça voulait dire que quand on démolissait, il n'y avait pas une population, il n'y avait pas une famille qui était exclue si elle souhaitait rester vivre dans la ville. (...) Ici, on s'est posé la question de savoir quels étaient les bâtiments qui étaient, en tout cas dans lesquels on pouvait investir durablement et quels étaient les bâtiments dont on avait intérêt à changer la forme urbaine. Il est clair que ces grands dix étages ont tendance, voyez on les voit comme ça, on les voit du terrain Lénine, on dit on veut ouvrir le quartier, ça a tendance à fermer le quartier. Sauf que si vous voulez, sur Gentilly, on a 440 familles. 440 familles, d'abord dont il est impossible d'imaginer le déménagement sans avoir un minimum construit. Et quand je dis un minimum construit, c'est au moins avoir construit le même nombre de logements. Or, reconstruire le même nombre de logements, accessibles aux familles qui vivent là : impossible. Même avec le terrain de l'avenue Lénine, impossible. Donc, très concrètement, démolir ces bâtiments là, c'était mettre en cause l'habitat pour ces familles. Elles vont aller où ? J'ai déjà, moi, 1500 demandeurs de logements, de gens qui viennent de partout, parce qu'on trouve plus du logement social ailleurs. Donc elles vont aller où ? Si vous voulez, on a réfléchi la démolition dans le cadre d'un processus de transformation de ce quartier, sans que les habitants, que les Gentilléens en soient exclus, soient exclus de la ville » (entretien maire de la CAVB)

Sur un site où la pression foncière est particulièrement forte et la situation financière de l'Office HLM délicate, les élus des deux communes partagent le même souci de maintenir un habitat abordable pour les populations modestes. En attestent les arguments avancés au moment du second passage en RTP à l'appui de la demande de maintien du taux de subventionnement de l'Anru aux opérations de restructuration et d'extension des logements, qui soulignent l'impossibilité d'équilibrer les opérations par une augmentation des loyers, qui sont déjà à un niveau plafond, non plus que par un recours de l'OPIHLM à l'emprunt, en raison de la précarité de sa situation financière »<sup>96</sup>.

Quant aux écarts de positionnement des deux communes à l'égard de la démolition, elles attestent également de nuances dans l'approche de la mixité sociale. Si aucun des élus ne se déclare hostile à l'accueil de populations nouvelles (processus de mixité ascendante), leurs points de différent néanmoins sur les conditions de sa mise en œuvre. Pour les élus de Gentilly, la démolition des deux barres de 12 étages n'est envisageable qu'à moyen-long terme (10-15 ans), dans le cadre d'une réflexion plus large sur la restructuration urbaine de la partie nord du périmètre ORU, associée au projet de couverture du périphérique.

---

<sup>96</sup> Cf. Présentation au CDAP du 5 juin 2007

C'est au nom de la mixité sociale des quartiers que les partenaires financiers de l'Anru, notamment la Foncière Logement, soutiennent la doctrine de la démolition-reconstruction. L'association Foncière Logement (AFL), financée par l'UESL, a été créée en 2002, avec pour objectif initial de mettre en réserve des fonds du 1% patronal sous forme de placements immobiliers locatifs, en vue d'alimenter le financement des retraites à l'horizon 2020<sup>97</sup>. A partir de 2004, ses missions ont été orientées vers le financement des opérations de rénovation urbaine, où son action doit avant tout contribuer à la diversification de l'habitat. En échange de sa participation financière à la rénovation urbaine, l'AFL obtient des cessions gratuites de terrains sur lesquels elle construit du logement social en locatif libre pour les bénéficiaires du 1% logement.

La faiblesse relative des démolitions, au regard du volume des réhabilitations prévues<sup>98</sup>, suscite des réserves du côté de l'Anru et de ses partenaires financiers. Ces réserves s'expriment notamment à propos du traitement de la zone de l'Extension. A la suite du rejet par les habitants de la démolition du bâtiment AT, le projet ne prévoit plus dans cette zone que des réhabilitations. Dans un premier temps, les partenaires de l'Anru, arguant de l'absence de démolition dans cette partie du quartier et de la spécificité de sa situation – il s'agit d'un espace isolé du reste de la cité du Chaperon Vert – se déclarent réticents vis-à-vis de son intégration dans le périmètre de l'opération. Au regard de la dérogation accordée au titre de l'article 6, aucun élément ne peut cependant être imposé en faveur de son exclusion, la population de l'Extension présentant les mêmes caractéristiques que celles du reste des habitants du Chaperon Vert. Dans un second temps, les partenaires de l'Anru cherchent à plafonner le niveau des subventions sur les réhabilitations. Pour le maire d'Arcueil, une telle proposition est irrecevable.

Plusieurs arguments sont alors avancés par le délégué territorial de l'Anru, en appui des acteurs locaux. Il insiste en premier lieu sur le coût élevé, pour l'Agence, qui résulterait d'un volume plus élevé de démolitions mais aussi sur la difficulté de gérer un nombre important de démolitions dans une situation très tendue sur le marché du logement. En second lieu, il rappelle que la pérennité d'une réhabilitation à minima, en termes de réduction des consommations d'énergie, a bien été démontrée dans le cadre d'une étude commandée au bureau d'études Recobat<sup>99</sup>.

« Les arguments, c'étaient, d'abord, des arguments de réalité. D'abord, est-ce que vous êtes prêts à remettre 40 millions d'euros pour démolir 500 logements, alors qu'il y a une telle tension du marché du logement sur le secteur et qu'il y a quand même pas des milliers de terrains disponibles... (...) Donc après, il a fallu, on a argumenté, on a fait l'étude Recobat pour s'assurer que sur les réhabilitations, les petits immeubles, c'était pérenne... » (entretien représentant de l'Anru)

Les négociations entre acteurs locaux et Etat à propos de la cession du terrain Lénine, à Gentilly, et de son intégration dans le périmètre de rénovation urbaine soulignent quant à elles la pluralité des approches de la mixité sociale, y compris au sein des services de l'Etat.

Au début de la démarche engagée par la communauté d'agglomération dans le cadre de l'ORU, ce terrain appartient à l'Etat, au ministère de l'Education nationale. D'une superficie d'environ 2 ha, il a fait l'objet de plusieurs projets d'aménagement en lien avec l'extension de la Cité internationale universitaire (CIU)<sup>100</sup> et, plus récemment, d'un projet d'installation de locaux universitaires en lien avec l'opération de désamiantage de l'Université de Jussieu. La présence de carrières souterraines a néanmoins empêché l'aboutissement de ces diverses opérations. Le lancement de la démarche ORU et le projet de restructuration urbaine du

---

<sup>97</sup> A cet horizon, les logements de la Foncière seront remis sur le marché et le produit de leur cession sera versé aux régimes complémentaires du secteur privé (AGIRC-ARRCO).

<sup>98</sup> Au total, la démolition porte sur 192 logements sociaux, et la réhabilitation sur 1378 logements.

<sup>99</sup> La demande de réalisation de cette étude a été transmise aux acteurs locaux à la suite du premier passage en RTP.

<sup>100</sup> Le terrain Lénine appartient au Ministère de l'Education Nationale, mais la gestion du terrain a été transférée à la CIU, fondation en partie financée par la ministère.

quartier du Chaperon Vert réactivent les réflexions, dans un premier temps du côté de la CIU, gestionnaire du terrain. Au moment de la signature de la convention territoriale, la construction d'un complexe sportif est envisagée. Puis le projet évolue vers un programme mixte comportant des logements étudiants ainsi que des équipements sportifs et des espaces verts. A ce stade, la Cité internationale, qui ne peut financer seule ce programme, sollicite ses partenaires traditionnels (notamment la Caisse des dépôts) « mais elle souhaite également que les partenaires de l'ORU s'impliquent dans ce programme, notamment pour ce qui concerne les équipements publics »<sup>101</sup>. La commune de Gentilly est intéressée par la construction d'un gymnase. Mais à nouveau, la présence des carrières, qui nécessite une rentabilisation plus importante en termes d'aménagement, complique l'élaboration du projet. Pour la Cité universitaire, engagée dans d'autres opérations, l'aménagement du terrain Lénine n'est plus une priorité.

A mesure que le programme de restructuration urbaine du quartier du Chaperon Vert se précise, la commune de Gentilly envisage de plus en plus sérieusement d'acquérir ce terrain, qui représente la disponibilité foncière la plus importante au sein du périmètre ORU. En dehors de toute hypothèse de démolition, les simulations de restructuration et d'extension réalisées par la CAVB démontrent en effet des besoins de relogement importants<sup>102</sup>. Par ailleurs, le choix des élus de Gentilly de ne pas démolir les places devant un autre problème concret : celui de ne pas disposer du foncier indispensable pour offrir des contreparties à l'association Foncière Logement (AFL), principal financeur des opérations de rénovation urbaine<sup>103</sup>. De leur côté, les représentants de l'AFL, qui ont visité le site en septembre 2004, se déclarent très intéressés par le terrain Lénine, « du fait de sa proximité parisienne »<sup>104</sup>.

Pour les élus de Gentilly, l'acquisition du terrain Lénine apparaît donc comme une opportunité unique pour l'implantation des éléments de programme qui ne peuvent trouver leur place dans la partie gentilléenne du Chaperon Vert, tout en leur assurant le soutien du principal partenaire financier de l'Anru, à travers les contreparties offertes sur un site à fortes potentialités. Dès 2005, des négociations sont engagées avec la Préfecture du Val de Marne pour l'évaluation d'un prix de cession.

Un protocole d'accord est élaboré en 2006, et signé par le Préfet et le maire de Gentilly le 13 mars 2007, qui fixe la composition d'un comité de pilotage et une méthode d'évaluation. Le comité de pilotage est composé, du côté des acteurs locaux, de représentants de la Ville, de la CAVB, de l'OPIHLM et de la SEM Paris Seine, désignée par la ville de Gentilly comme mandataire des études ; l'Etat est représenté par le Préfet, les représentants de France Domaine, de la DDE, de la Délégation à l'Action Foncière<sup>105</sup> et du ministère de l'enseignement supérieur.

Dans la négociation, les représentants de l'Etat ne poursuivent pas tous la même logique<sup>106</sup> : France Domaine cherche à valoriser au mieux les terrains de l'Etat, alors que la DAFI a pour mission de maximiser le nombre de logements sur les terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics, conformément au programme national de mobilisation des terrains

---

<sup>101</sup> Compte-rendu du CPP du 19 juin 2003.

<sup>102</sup> Dans les premières hypothèses élaborées par les services de la CAVB, en juin 2004, la surface de logements à construire, comprenant à la fois les logements à reconstruire du fait des restructurations, les logements étudiants et les logements en accession s'élève à 70 000 m<sup>2</sup>. Or les réserves foncières identifiées au sein du périmètre de l'ORU à partir du POS des deux communes sont de 32 386 m<sup>2</sup>, dont les 2/3 environ sur le terrain Lénine (cf. note de Richard Leroux du 7 juillet 2004).

<sup>103</sup> La seule autre opportunité foncière d'importance sur le territoire de Gentilly est associée à la démolition d'une crèche départementale intercommunale. Cependant, dans les discussions engagées avec le Conseil général, la démolition de cette crèche aux fins d'offrir des contreparties à l'AFL est refusée par les acteurs départementaux, cela d'autant plus que la crèche départementale serait remplacée par la construction de deux autres établissements, que les communes, dans un premier temps, ne souhaitent pas prendre en gestion municipale.

<sup>104</sup> Compte-rendu de la rencontre avec Monsieur Chève, Foncière Logement, le 13 octobre 2005.

<sup>105</sup> La DAF est devenue depuis la « DAFI », Délégation à l'Action Foncière et Immobilière.

<sup>106</sup> Cf. Thierry Vilmin, LogiVille, « La négociation du terrain Lénine à Gentilly », note de travail, mai 2010, d'après l'entretien avec Paul Rius, DAFI, octobre 2009.

publics en faveur du logement et du développement durable, qui fixe un objectif de construction de 70 000 logements sur la période 2008-2012. La méthode d'évaluation choisie est celle du compte à rebours, qui consiste à fixer le prix du terrain par différence entre l'évaluation des recettes (ventes de charges foncières) et les dépenses d'aménagement<sup>107</sup>.

Réalisée par la SEM Paris Seine, l'étude aboutit à un prix d'achat de 2,15 millions d'euros, en tenant compte des caractéristiques du site (présence de carrières) ainsi que des contreparties cédées gratuitement à l'AFL, sur lesquelles sont imputées une charge foncière nulle. Or l'Etat s'est prémuni contre toute estimation trop désavantageuse du prix de vente en demandant une autre évaluation à France Domaine, service de la direction générale des finances publiques. France Domaine propose, de son côté, un prix d'achat de 7,7 millions d'euros. La différence entre les deux estimations porte sur l'évaluation des charges foncières sur le logement étudiant et surtout sur les contreparties cédées à l'AFL, que France Domaine évalue comme correspondant à du logement locatif libre. En mai 2008, les négociations entre l'Etat et la ville de Gentilly sont ajournées, en dépit de la proposition faite par la commune de chiffrer les charges foncières sur les contreparties Foncière Logement à 200 € par m<sup>2</sup>, ce qui portait à 3,1 millions € le prix d'achat évalué par la SEM Paris Seine.

Un représentant de la DAFI intervient alors comme médiateur dans les négociations entre la commune et France Domaine. Faisant valoir la volonté de la ville de Gentilly de réaliser une opération de logement associée à la rénovation du quartier du Chaperon Vert, il cherche à concilier les points de vue de l'Etat et de la commune. Plusieurs scénarios sont testés, avec le souci de prendre en compte les contraintes financières associées à cette opération d'aménagement sans compromettre une opération vis-à-vis de laquelle la Foncière Logement a manifesté son intérêt. Au moyen d'un ajustement du programme de logement initialement prévu (suppression des PLS) et d'une nouvelle estimation des charges foncières sur les contreparties AFL et sur les logements étudiants, le nouveau prix de cession fixé est de 5,7 millions €<sup>108</sup>. Ce prix est accepté par le maire de Gentilly en octobre 2008, et la vente du terrain est finalement conclue en janvier 2009.

Ces négociations sur le prix de vente du terrain Lénine, qui engagent principalement la commune de Gentilly face à l'Etat, interfèrent directement avec l'élaboration du programme de l'opération de rénovation urbaine, notamment avec la définition du périmètre d'intervention de l'Anru.

Dans le cadre des négociations avec l'Etat sur la cession du terrain, son intégration à l'opération de rénovation urbaine constitue, selon les élus de Gentilly, un argument de poids, face à l'Etat, pour l'obtention d'un prix de vente plus modéré.

« Là [sur le terrain Lénine] on y voyait, avec l'opération de renouvellement urbain, un tremplin, en quelque sorte, à tous points de vue. Au plan foncier, pour construire avant même de supprimer des logements, pas par des démolitions pour nous, parce qu'on n'en fait pas sur le site mais par des restructurations, le fait de regrouper deux logements en un pour agrandir etc. Et puis le fait d'offrir un nouveau dynamisme à ce quartier avec l'apport de nouveaux habitants, avec l'apport d'une résidence pour chercheurs étudiants étrangers en lien avec la Cité Universitaire, l'idée que plus on mettrait des flux humains et plus on arriverait à faire concevoir qu'on traite au plan urbain la fracture du périphérique. Et donc c'est toute une démarche. Donc on l'a inclus pour ces raisons là, parce qu'il est clair que la cession à la commune de ce terrain devait vraiment être intégrée à la dynamique d'ensemble, qu'il n'était pas normal de faire payer ce terrain au prix du foncier s'il était inclus dans une dynamique de renouvellement urbain » (entretien maire de la CAVB).

---

<sup>107</sup> Thierry Vilmin note que ces recettes sont difficiles à évaluer, car elles dépendent à la fois de la quantité de charges foncières commercialisables, de leur nature (logement libre ou logement social, notamment) et de la conjoncture immobilières. « Or en aménagement, sur des opérations longues, il est difficile de prévoir ce que sera exactement le prix des charges foncières quand celles-ci viendront sur le marché » (Ibid., p. 2).

<sup>108</sup> Document de travail transmis par Paul Rius de la DAFI, en octobre 2009.

Au regard du calcul des contreparties pour la Foncière Logement, l'intérêt de maintenir le terrain dans le périmètre d'intervention de l'Anru apparaît moins évident. Depuis avril 2005, les contreparties AFL sont calculées sur une base de 15% à 35% de la surface de logements construits dans le périmètre de projet. Ainsi l'exclusion du terrain Lénine, en diminuant le volume des constructions réalisées au sein du périmètre, augmente-t-elle de façon importante la part des contreparties cédées à l'AFL. Cette part étant supérieure à 25% des constructions de logement sur le territoire Anru, l'AFL propose aux communes de contribuer au rachat de logements supplémentaires, ce qui constitue, pour les élus de Gentilly, un argument de poids pour renoncer à la demande d'intégration du terrain Lénine dans le périmètre de rénovation urbaine – même si la diminution des crédits de l'agence, qui entraîne une augmentation de la contribution financière de l'AFL, annule, *in fine*, la possibilité de rachats de logements supplémentaires.

« La Foncière Logement calcule le pourcentage de sa contrepartie en fonction de la surface du périmètre. Donc si le terrain Lénine sortait, ça voudrait dire que la FL, qu'on pouvait considérer que nos contreparties correspondaient à plus de 25% du périmètre, et donc, ils pouvaient acheter, en plus, des logements. Donc ils nous ont proposé de nous acheter 25 logements sur Arcueil, 25 logements sur Gentilly, de type PLS. Et nous, ça nous intéressait aussi, ça ne changeait pas grand chose à ce que l'Etat investissait, il subventionnait quand même, notamment un gymnase qui est construit sur la ZAC Lénine, parce que c'est en remplacement d'un gymnase détruit dans le territoire de l'Anru. Donc ça ne changeait pas grand chose au niveau des subventions, et ça permettait cet achat des logements par la FL... Mais finalement, la FL n'a plus les moyens d'acheter ces logements parce que l'Anru, maintenant, lui demande de contribuer à 100% sur le projet Anru, donc finalement, ça n'a servi à rien, mais voilà, l'idée, c'était ça » (entretien services municipaux).

#### 4.2.3. La question du désenclavement

Le désenclavement du quartier du Chaperon Vert est identifié par les acteurs locaux comme un enjeu prioritaire de l'opération de renouvellement urbain d'Arcueil-Gentilly, et cela dès l'élaboration du contrat de ville intercommunal.

« Au cœur du périmètre [de l'ORU] se trouve un vaste quartier intercommunal d'habitat social, le Chaperon Vert, qui souffre d'enclavement et de lourdes ruptures urbaines en raison des infrastructures routières. (...) Isolée de tout réseau viaire, le quartier du Chaperon Vert souffre d'enclavement et d'une dégradation persistante qu'il convient d'enrayer (...). L'opération de renouvellement urbain vise donc à rétablir une situation équilibrée dans des quartiers enclavés et déstructurés, à reconquérir des espaces de transition décomposés pour restituer les échanges et les liaisons entre les différents lieux de vie et d'animation, à réparer les fractures urbaines constituées dans leurs configurations d'aujourd'hui par les infrastructures routières et l'aqueduc de la Vanne (...) »<sup>109</sup>.

Dans la convention territoriale d'application du contrat de ville, les nombreuses infrastructures qui bordent ou traversent le Chaperon Vert sont présentées à la fois comme des atouts pour le territoire et la cause de fractures urbaines qui tiennent les habitants du quartier à l'écart des pôles de développement les plus proches (la CIU, les Portes d'Arcueil et la Porte de Gentilly) et empêchent à l'inverse le quartier de développer ses qualités attractives. De ce fait, l'enclavement constituerait un des principaux « facteurs de décrochage » du quartier auquel les partenaires de l'ORU doivent prêter attention.

« Faire que le vaste quartier intercommunal situé au cœur de ces trois pôles [la CIU, le projet des Portes d'Arcueil et la Porte de Gentilly] en devienne le centre de gravité appelle des objectifs ambitieux. Pour cela, il est indispensable d'appréhender et d'agir sur les facteurs de « décrochage » de ce quartier, « décrochage » qui s'accélère aujourd'hui, avec ses incidences en matière de paupérisation, de rejet, de stigmatisation. A ce titre, il convient de réserver une attention toute particulière à quatre facteurs : l'enclavement, le foncier, l'offre d'habitat et la diversité sociale, les équipements rayonnants »<sup>110</sup>.

<sup>109</sup> Contrat de ville de l'agglomération Val de Bièvre, Convention cadre 2000-2006, mai 2000, pp. 6-7.

<sup>110</sup> ORU « De la Porte de Gentilly aux Portes d'Arcueil », Convention d'application territoriale du contrat de ville Val de Bièvre, juillet 2001, p. 16.

Plusieurs actions en faveur du désenclavement sont alors considérées comme prioritaires :

- l'amélioration de la passerelle piétonne existante sur l'autoroute A6a, et, à plus ou moins court terme, la mise en place d'un nouveau franchissement assorti d'une couverture partielle de l'autoroute ;
- l'aménagement d'un cheminement le long de l'aqueduc de la Vanne, qui marque la limite, à l'époque infranchissable, entre Gentilly, Arcueil et Montrouge ;
- la requalification de l'avenue Lénine ;
- la réouverture et le prolongement de la passerelle du Cambodge, qui franchit le périphérique et fait le lien entre Gentilly et la Cité internationale universitaire.

Trois opérations (la passerelle A6a, l'aqueduc et la passerelle du Cambodge) sont mises à l'étude dès la signature de la convention<sup>111</sup>.

Du côté de l'Anru, le désenclavement des quartiers sensibles est également considéré comme un objectif majeur de la rénovation urbaine. Les échanges entre les acteurs locaux et l'Etat font ressortir divers objets de discussion, portant à la fois sur les modalités de mise en œuvre des opérations en cours et, concernant le projet de restructuration urbaine proprement dit, sur la conception même du désenclavement.

Le cas de l'amélioration des conditions de franchissement de l'A6a, au nord-est du périmètre, offre un exemple des débats autour des questions de maîtrise d'ouvrage et de financement. Ce cas se décline en deux opérations d'envergures très différentes.

La première concerne la réparation de la passerelle piétonne existante, qui permet de faire le lien entre le Chaperon Vert et sa partie isolée, l'Extension. L'Etat est propriétaire de l'ouvrage. Eu égard aux problèmes de sécurité pour les piétons, la réparation présente un caractère d'urgence. Elle fait l'objet d'une étude réalisée par la mission ORU en liaison avec les services de la DDE. Insistant sur la responsabilité de l'Etat en tant que propriétaire de l'ouvrage, les acteurs locaux demandent dans un premier temps que la DDE assure la maîtrise d'ouvrage et que les travaux de réparation soient financés sur des crédits de droit commun, alors que les deux villes et la CAVB prendraient en charge l'aménagement des abords. La rénovation de la passerelle étant intégrée dans l'opération Anru, cette maîtrise d'ouvrage est finalement confiée à la CAVB par délégation de l'Etat.

La deuxième opération porte sur la construction d'un nouveau franchissement de l'autoroute, en lien avec la création d'un axe Est-Ouest au nord du périmètre de projet, sur le territoire de la commune de Gentilly. Fortement soutenue par la commune et par les représentants de l'Etat, la création de ce nouvel axe permettrait de relier le terrain Lénine à la gare RER de Gentilly en passant par le quartier du Chaperon Vert. Les acteurs locaux associent la réalisation de ce nouveau franchissement à une couverture partielle de l'autoroute, impliquant la construction d'une dalle. Dans les premières versions de la maquette Anru, notamment celle qui est discutée lors du premier passage en RTP, l'opération est ainsi présentée et chiffrée sous forme d'une demande de couverture, en maîtrise d'ouvrage Etat<sup>112</sup>. Le coût global de l'opération est alors estimé à 25 millions €.

Reconnaissant l'importance de la création d'un nouvel axe dans le projet urbain, l'Anru donne son accord de principe pour participer à la réalisation d'un franchissement supplémentaire de l'autoroute A6 mais elle estime en revanche que l'ouvrage de couverture, « excède son domaine d'intervention »<sup>113</sup>. Les remarques transmises aux acteurs locaux à la suite du premier passage en RTP insistent par ailleurs sur le fait que « les réalisations des ouvrages, le franchissement et plus particulièrement la dalle, sont soumises à des

---

<sup>111</sup> Cf. compte-rendu du premier comité de pilotage de l'ORU, octobre 2001.

<sup>112</sup> Notons que cette demande des élus locaux coïncide avec l'élaboration du projet de couverture de l'A6b, qui, à ce moment, entre dans une phase d'études d'avant projet (le parti d'aménagement et le financement de l'opération étant arrêtés).

<sup>113</sup> DDE 94, Réunion technique d'examen du dossier de rénovation urbaine du Chaperon Vert/Arcueil-Gentilly. Principaux éléments de conclusion, décembre 2006.

contraintes financières, techniques et des accords institutionnels actuellement non finalisés et dans un calendrier incertain »<sup>114</sup>. Dans ce contexte, il est préconisé que le nouveau franchissement et la couverture soient travaillés « à une échelle plus large – incluant la façade sur le périphérique – dans le cadre de la stratégie à long terme annoncée sur le Chaperon Vert »<sup>115</sup>.

Concernant la maîtrise d'ouvrage, l'Anru insiste là encore sur la nécessité de découpler le franchissement de la couverture. Dans le compte-rendu informel présenté aux membres du CDAP, les représentants de la DDE précisent que la RTP s'est prononcée pour une participation de 20% à hauteur du montant de 2,6 millions € chiffré pour une opération en maîtrise d'ouvrage CAVB, celle de l'aménagement de la voirie de surface associée à l'opération de couverture. La confusion entre le franchissement et son aménagement poserait plusieurs types de problèmes :

- les coûts d'un franchissement (estimés entre 3 et 3,5 millions d'euros) et d'une couverture de l'autoroute (chiffrés à 25 millions d'euros) ne sont pas comparables ;
- le financement de l'Anru suppose un plan de financement bouclé ; or, dans le dossier présenté en RTP, la couverture est inscrite en maîtrise de l'Etat sans participation des collectivités locales et sur cette base, le plan de financement ne peut être considéré comme bouclé.

Le maintien d'un financement de l'Anru est donc soumis à un réexamen de la question de la maîtrise d'ouvrage et du financement de l'ouvrage<sup>116</sup>. Dans la convention signée avec l'Anru, il est finalement inscrit que la CAVB est maître d'ouvrage de la réalisation du franchissement de l'A6 et de l'aménagement des voies de surface associées, avec un taux de subvention de l'Agence à hauteur de 20%.

Au-delà des discussions sur les conditions de réalisation et de financement d'opérations ponctuelles, les échanges autour du projet de restructuration urbaine montrent que les conceptions des élus locaux et de l'Etat en matière de désenclavement diffèrent assez nettement.

Pour les élus, les priorités concernent avant tout le rétablissement des relations du quartier du Chaperon Vert avec son environnement, la réparation de fractures urbaines causées par la présence d'infrastructures lourdes.

« Donc pour nous, quand je vous parle de retrouver des continuités urbaines, c'est vraiment essentiel qu'on retrouve des continuités urbaines, qu'on puisse franchir le périphérique, qu'on puisse franchir l'A6a. (...) Désenclaver le Chaperon Vert, c'est un des objectifs premiers de l'ORU du Chaperon Vert. Parce qu'elle est bloquée entre l'autoroute, entre... Oui, voilà, là il y a un ghetto géographique, même si la cité n'est pas un ghetto » (entretien élu de la CAVB).

Sans nier l'importance de telles opérations de désenclavement, les représentants de la DDE insistent également sur la nécessité de retravailler le maillage de voirie interne au quartier. Comme la plupart des quartiers d'habitat social construits à cette époque, le Chaperon Vert présente un réseau de voiries labyrinthique, avec seulement deux entrées. Les principales remarques opposées au projet urbain par les représentants de la DDE portent sur le manque de lisibilité du réseau de voirie interne, ainsi que sur l'ouverture indispensable du quartier, à travers le raccordement du réseau à son environnement.

« Le projet urbain apparaît insuffisamment, notamment en matière de désenclavement et d'espaces publics. L'Anru est très attentive au maillage du territoire par la voirie publique. Il s'agit donc d'un élément qui devra être mis en évidence dans le dossier de candidature » (remarque du directeur adjoint à l'urbanisme de la DDE, réunion du CPP de janvier 2005).

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Compte-rendu de réunion, Retours de la DDE sur la réunion technique partenariale du 18 octobre 2006, diffusé aux membres du CDAP le 7 novembre 2006.

« La création de circulations et traversées qui sont inscrites à long terme pourraient être engagées dès le court terme. Il faut de manière générale montrer que le désenclavement sera réel, au sud d'abord, au nord ensuite » (remarque du directeur adjoint à l'urbanisme de la DDE, réunion du CPP de juin 2005).

Cette différence d'approche a diverses conséquences sur le contenu du projet.

Plusieurs opérations de désenclavement inscrites dans l'ORU et portant sur la modération des effets de coupure, telles que l'aménagement de l'aqueduc de la Vanne, la couverture du RER B ou encore la requalification de certaines avenues bordant le quartier (Jean Jaurès, Paul Vaillant Couturier) sont sorties du plan de financement de l'Anru, au motif qu'elles sont situées hors périmètre article 6, ou qu'elles ne font pas partie du domaine d'intervention de l'Anru. Du côté des acteurs locaux, ce resserrement opérationnel induit un morcellement temporel des opérations d'aménagement, tout ce qui est « sorti » de l'opération urbaine devant faire l'objet de nouvelles négociations, dans d'autres dispositifs. Le cas de la rénovation des voiries du Conseil général est particulièrement illustratif de ce morcellement. Dans le cadre de la convention départementale signée avec l'Anru et le préfet du Val-de-Marne en juin 2006, le Conseil général du Val-de-Marne s'est engagé à hauteur de 120 millions d'euros dans le financement de la rénovation urbaine, en fixant à 3,5% du montant des travaux sa contribution forfaitaire minimale aux opérations de rénovation urbaine inscrites dans la convention<sup>117</sup>. Du fait que certaines opérations, dont la requalification des voies départementales, ne sont pas décomptées au titre de l'opération de rénovation urbaine, le Département reporte leur mise en œuvre *sine die*.

« Si vous regardez le règlement de l'Anru, de mars 2007, très clairement les voiries, notamment les voiries départementales ne sont pas (...), ne peuvent être financées par l'Anru. Donc, ne pouvant être financées par l'Anru, l'Anru refuse de valoriser dans notre enveloppe de 120 millions ce que ça nous coûterait. Donc, bien évidemment, nous, dans ces cas-là, (...), bien, on rénovera ces avenues, un jour peut-être, en 2012, 2013, 2015... Pour nous, ça fait plus partie du projet Anru puisque vous refusez de le prendre en charge, voilà » (entretien Conseil général du Val-de-Marne).

S'agissant de la question des traversées du quartier du Chaperon Vert et de la restructuration interne de la voirie et des circulations, les élus expriment une certaine réticence à s'engager dans le sens d'une ouverture plus importante. Ils s'appuient tout d'abord sur le point de vue des habitants, qui souhaitent éviter que leur quartier ne devienne un lieu de transit, voire de report des circulations automobiles actuellement supportées par les avenues qui longent le Chaperon Vert. La méfiance exprimée à l'égard de la création d'un nouvel axe Est-Ouest, en particulier, est importante.

« Les avis sont contradictoires entre la volonté d'ouvrir le Chaperon Vert et la peur du report de trafic routier de l'avenue Lénine. Certains habitants pensent que l'axe ne servira pas directement aux habitants du quartier » (note des services communautaires de la CAVB à l'attention des élus d'Arcueil et de Gentilly, octobre 2004).

Sans remettre en cause l'idée de la création de l'axe Est-Ouest, les élus de Gentilly ont fait part de leur volonté de dédier cette voie à la circulation des transports collectifs, afin d'éviter qu'elle ne devienne une voie de transit automobile.

« Les gens du quartier tenaient... Le quartier du CV c'est quand même un quartier qui a une grande qualité de vie, c'est un immense espace vert aux portes de Paris qui n'est pas traversé... Les gens ne tenaient pas à devenir une cité traversée... Ils voulaient bien devenir un quartier plutôt qu'une cité, mais pas un quartier traversé... Donc moi je trouve que le résultat est un bon résultat, un bon compromis qui désenclave réellement, mais qui préserve un quartier, qui crée plutôt une voirie de quartier, plutôt qu'une voirie de transit... Voilà, c'est un des points où l'équilibre a été difficile à trouver, même entre les villes d'ailleurs, on n'avait

---

<sup>117</sup> Au total 17 opérations ont été listées, 9 sont classées en priorité 1 et 8, dont l'opération dite « Chaperon Vert – Vache Noire », sont classées en priorité 2 (cf. article 2 de la convention-cadre partenariale départementale).

pas exactement les mêmes objectifs sur ces questions de voirie et de circulation... »  
(entretien maire de la CAVB).

### **4.3. Coordination et mise en cohérence des projets communaux : le rôle des services communautaires**

L'étude des négociations entre les acteurs locaux et l'Etat sur la restructuration urbaine du Chaperon Vert montre que la CAVB apporte légitimité et soutien à un projet dont le contenu reste avant tout dépendant du choix politique des communes. En s'engageant solidairement et de manière active dans les négociations avec l'Etat aux côtés des deux maires, le vice-président de la CAVB chargé de la politique de la Ville et de la rénovation urbaine apporte une caution supplémentaire à un projet classé non prioritaire par l'Anru. De la même manière, l'union de deux approches sensiblement différentes de la rénovation urbaine au sein d'une démarche intercommunale favorise l'acceptation d'un projet d'aménagement qui se situe hors des canons traditionnels de l'Agence nationale.

L'analyse du travail des services communautaires offre un regard complémentaire sur le rôle de l'intercommunalité, autour des problématiques de coordination des acteurs et de mise en cohérence des projets communaux. C'est à cette nouvelle entrée que nous consacrons la troisième section de l'étude du projet de rénovation du Chaperon Vert.

#### **4.3.1. Du pilotage de l'ORU à la mise en cohérence des projets communaux**

Dans le cadre de la mission de pilotage technique de l'ORU confiée à la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, les services de la CAVB sont tout d'abord garants du cadre partenarial et de l'avancée du projet. Cette fonction suppose notamment que les techniciens, et en particulier le chef de projet, assurent la coordination entre les différents maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Les services communautaires travaillent alors en relation étroite avec l'Office HLM intercommunal, les chefs de projet ORU des deux villes concernées et deux élus référents dans le cadre de la mission ORU.

En 2005, à la suite des études préalables menées dans le cadre d'un marché de définition, les divergences des deux communes à l'égard de la démolition et le scepticisme manifesté par les élus à l'encontre des propositions faites par les cabinets d'architectes les décident à faire appel à leurs propres aménageurs : la Sadev 94 pour Arcueil et la SEM Paris Seine (anciennement SEMEA 15) pour Gentilly.

« C'est là que les élus se sont rendus compte, en brassant toutes ces idées - les marchés de définition étaient intercommunaux, puisque le territoire était complètement à cheval - que les orientations politiques n'étaient pas forcément exactement les mêmes. On a deux villes avec des choix politiques qui n'étaient pas les mêmes, notamment sur la démolition ou la non démolition, et donc on s'est retrouvé avec plutôt une démarche de retourner vers des projets un peu différents. Donc, la ville d'Arcueil a créé une ZAC sur son périmètre, a choisi la Sadev comme aménageur, la ville de Gentilly, elle, n'a pas créé de ZAC tout de suite, mais a fait faire des études par la SEMEA15, des études opérationnelles, elle a fait définir le schéma d'aménagement... » (entretien services communautaires de la CAVB).

Même si la création de l'Anru modifie les conditions d'élaboration du projet et les modalités de négociation avec l'Etat et les autres partenaires, c'est le choix fait par les maires des deux communes de faire appel à leurs propres aménageurs qui constitue le principal facteur d'évolution du rôle des services techniques communautaires dans la mise en œuvre de l'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert.

« Et du coup, le rôle de l'agglo a bougé, puisqu'on était beaucoup plus sur de la mise en cohérence - et c'est notre fonction aussi - de la mise en cohérence de deux projets ou de deux parties de projet qui devaient en faire une » (entretien services communautaires de la CAVB).

### 4.3.2. La diversité des rôles des services techniques

L'évolution du rôle des services ne signifie pas qu'une fonction (celle de la mise en cohérence) se substitue à la précédente (celle de la coordination). En pratique, le travail des techniciens dans le cadre de la mission ORU revêt des aspects très divers.

Le premier aspect concerne la coordination entre les différents partenaires, qui implique en particulier des tâches relative à l'organisation de la mise en œuvre du projet. Ce rôle s'exerce notamment au travers de la fonction d'OPCU (Ordonnancement, Pilotage, Coordination Urbaine), directement assumée par les services de la CAVB après que la création des outils nécessaires a été confiée par un prestataire extérieur. Ce travail est fondamental dans l'établissement des plannings d'opérations, en particulier lorsqu'il s'agit d'organiser la démolition-reconstruction (la démolition suppose que l'on ait reconstruit avant et donc, au préalable, libéré du foncier) ou, plus généralement, de coordonner des opérations liées entre elles (notamment entre les deux villes).

« Il [le bureau d'études prestataire] nous a créé des outils pour les actualiser, faire des liens et on a mis en place une réunion mensuelle avec l'ensemble des partenaires où on fait le point sur l'avancée des projets et sur les différents comptes à rebours, l'examen du détail des tâches à mener pour pouvoir mettre en œuvre chacune des opérations encore en projet, avec une attention plus particulière sur celles qui sont liées entre elles, notamment entre les deux villes, d'ailleurs...» (entretien services communautaires de la CAVB).

Le deuxième aspect porte sur la mise en cohérence du projet. Celle-ci consiste tout d'abord à veiller à l'équilibre entre les différents volets relatifs à l'habitat, aux déplacements, aux équipements ou aux politiques sociales. Selon un représentant des services communautaires, dans l'idéal, cette réflexion « intersectorielle » devrait intervenir en amont de l'élaboration du projet urbain. Pour des raisons qui tiennent à la fois aux priorités affichées par l'Anru et aux conditions concrètes d'élaboration des projets communaux (par des aménageurs), les préoccupations relatives à la trame viaire et à l'aménagement des espaces publics ont été quelque peu délaissées, dans un premier temps, au profit de la programmation de l'habitat. Les questions relatives à la circulation au sein du Chaperon Vert ont, par exemple, été abordées tardivement.

« C'est venu un peu trop tard parce que j'ai tendance à penser que dans un projet urbain... En théorie, c'est venu trop tard, parce que j'ai tendance à penser que, dans un projet urbain, il faudrait travailler effectivement, la question du diagnostic, ce vers quoi on va aller, qu'est-ce que veut faire et à partir de là travailler un parcellaire, travailler un plan de déplacement et après s'occuper du logement, des constructions, de ce que ça peut être plutôt dans cette phase-là... Et de fait, il y a eu des préoccupations au niveau de l'habitat qui ont été très très lourdes, qui font qu'on a eu tendance à mon avis à délaissé tout ce qui pouvait être espaces publics, réseaux viaires » (entretien services communautaires de la CAVB).

La mise en cohérence porte également sur le rapprochement, la mise en compatibilité, voire, sur certains points, l'harmonisation des deux projets communaux. Le plan de déplacement du Chaperon Vert - qui ressort des compétences de l'agglomération puisque les voiries ont été déléguées à la CAVB - a ainsi été réalisé à partir des plans de circulation élaborés par chacune des deux communes. Sur ce point, l'ajustement a été relativement difficile, en raison de la différence de points de vue des deux villes à l'égard du désenclavement et des trafics automobiles de transit. Ce travail s'accompagne donc d'un rôle de médiation, au quotidien, entre les acteurs communaux : passer par l'agglomération permet d'éviter, comme le souligne un élu, les crispations qui pourraient résulter d'un dialogue direct entre les communes. Concrètement, l'ajustement s'est opéré par itérations successives, les décisions étant renvoyées au CDAP et donnant lieu, pour certains, à de nouvelles simulations. Le rôle d'interface des services communautaires entre les techniciens et avec les élus, tout comme leurs capacités de proposition, sont particulièrement sollicités par ce genre d'exercice.

« Comment, concrètement, on travaille ? Et bien on fait des réunions de nos fameuses missions ORU, éventuellement, on a élargi, on associe les services techniques de l'agglomération compétents là-dessus, les services d'Arcueil, de Gentilly, et puis on fait un premier schéma.

Et puis chacun revient avec son schéma, et puis on voit que ça ne marche pas, on en fait un deuxième, on fait une autre hypothèse, on essaie de trouver les arguments... Aujourd'hui on n'a pas fini, on a encore deux hypothèses, on essaie de faire trancher, on fait remonter ça à notre fameux CDAP, où on dit, c'est à nos élus de trancher. Voilà, on a un problème, on n'arrive pas à se mettre d'accord, techniquement, sur un plan de circulation, pas parce qu'on travaille mal ensemble, mais parce que les objectifs sont légèrement divergents et donc ça crée des désaccords, pas sur ce qui est fait à côté, mais concrètement, sur la sortie qui communique sur la place Marcel Cachin, est-ce qu'on doit la faire en sens unique ou en double-sens ? Et nos élus n'arrivent pas à trancher non plus, chacun reste sur sa position, et après on retourne en réunion technique » (entretien services communautaires de la CAVB).

Le troisième aspect du rôle des services communautaires, complémentaire des deux premiers, concerne l'apport d'une expertise originale. Dans le cadre du projet de rénovation urbaine du Chaperon Vert, cette expertise est particulièrement requise sur l'analyse des « zones manquantes » du projet, en particulier sur les espaces peu travaillés par les aménageurs ou sur certains points obscurs, qui nécessitent un approfondissement.

*« On a fait le complément, donc effectivement, on a fait des cartes sur les autres parties cachées. Après, il y avait des aspects ou des points qui, comment dire, qui étaient... oui, où on se demandait si ça marchait certaines propositions, où il fallait peut-être aller plus loin avant de les acter. Je pense notamment sur des passages de l'axe Est-Ouest, par rapport à des pignons de bâtiment, ou des choses comme ça, où on pensait qu'il fallait aller plus loin pour se demander si c'était si c'était faisable ou pas faisable... » (entretien services communautaires de la CAVB).*

Lorsque des problèmes spécifiques émergent, par exemple en matière de performance énergétique du projet, les services communautaires peuvent être conduits à faire des propositions originales, comme celle d'utiliser une source géothermique, puis de conduire les études de faisabilité.

*« On a pu montrer qu'on arrivait à des normes de confort assez élevées, mais sur les performances énergétiques, on reste mauvais, en tout cas loin des ratios de construction neuve. Donc qu'est-ce qu'on fait, qu'est-ce qu'on peut faire ? Et c'est là où on s'est dit, à défaut de pouvoir améliorer les bilans thermiques des logements, peut-être que c'est en travaillant sur la source d'énergie et la géothermie (...). Donc là, notre rôle a été de voir dans quelle mesure il y avait une faisabilité, ce qui nous amenés à nous rapprocher d'acteurs de la géothermie, à faire une pré-étude de faisabilité, à montrer que c'était faisable, à aller un peu plus loin après sur les éléments techniques, voir dans quelle mesure on pouvait avoir un chauffage urbain en attendant la livraison de la géothermie... Sur cet exemple-là, on voit qu'on a un champ un peu exploratoire de faisabilité, et après, on repasse la balle (...) » (entretien services communautaires de la CAVB)*

Enfin, c'est en se glissant dans les interstices du projet que les services techniques peuvent être amenés, souvent à la demande des élus, à intervenir dans des domaines ou sur des espaces qui relèvent normalement de la compétence communale, au nom de la vision globale portée par l'équipe projet. La légitimité technique de la vision communautaire se traduit alors par un débordement de son champ de compétence.

*« Ce n'est pas notre compétence directe, par exemple, le stationnement, à l'agglomération, mais de fait, c'est nous qui proposons des schémas, des aménagements, des comptages, une organisation du stationnement, en concertation. C'est-à-dire qu'on nous propose un premier truc, on remonte, on se dit ça ne tient pas, on voit avec l'Office, est-ce que s'il y a du stationnement souterrain et du stationnement en surface, comment ils vont gérer la relation aux locataires, on voit avec les villes... Voilà, on est dans la recherche, même sur ce qui est, même de nos compétences directes, enfin de l'ORU, mais aussi sur ce qui est de la compétence des autres villes, parce que quelque part, il n'y a personne qui peut porter l'intérêt sur les enjeux communs. Au-delà de ça, certains espaces sont normalement des espaces à maîtrise d'ouvrage communale, c'est le cas de la place, c'est un territoire de la ville, l'agglomération n'a pas compétence sur cet espace-là (...), on a un bout qui est à Arcueil, un bout qui est à Gentilly. Cet aménagement paysager, a priori c'est de l'aménagement d'espace paysager, d'espace vert, donc c'est de la compétence des villes. De fait, c'est des espaces qui ont une vocation complètement intercommunale, parce que la place même si*

elle est sur Gentilly, là il y a un bâtiment qui est à Arcueil, celui-là il est à Gentilly, l'entrée elle est sur Arcueil, voilà, c'est complètement imbriqué, du coup il y a une demande pour confier la maîtrise d'ouvrage à l'agglomération, donc l'agglomération va prendre en tout cas la programmation de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (...) » (entretien services communautaires de la CAVB).

#### 4.3.3. Des services communautaires sous contrôle

Le travail des services communautaires et leur capacité à construire une autre vision de l'aménagement territorial à partir des projets communaux restent soumis au contrôle politique des élus. Ce contrôle s'exerce de façon plus ou moins rapprochée en fonction de la nature et des étapes du projet.

La délégation que les élus accordent à l'agglomération dépend ainsi fortement de la confiance qu'ils accordent à leurs techniciens. Cette question de la confiance se pose de manière cruciale au moment de l'expérience des marchés de définition, suivie par une phase de « repli » des communes auprès de leurs aménageurs. Plusieurs problèmes se posent durant cette période. D'une part, les marchés de définition sont lancés avant même que les élus et les techniciens locaux aient calé les éléments de programmation. De sorte que les équipes d'architectes-urbanistes élaborent leurs scénarii sans que les objectifs politiques de la restructuration urbaine aient été préalablement définis. Cette situation contribue au « flottement » des équipes et à la méfiance des élus, qui cherchent alors à retrouver des cadres de réflexion plus traditionnels.

« Un peu traumatisés par le marché de définition, les élus disaient, maintenant, on ne veut plus d'architectes-urbanistes qui nous font des propositions, qui nous proposent 'n'importe quoi', nous avons la solution, nous allons avoir recours à nos aménageurs, eux au moins, ils vont pas proposer n'importe quoi parce que c'est eux qui mettent en œuvre après... » (entretien services communautaires de la CAVB).

A la difficulté à utiliser le marché de définition en situation de maîtrise d'œuvre complexe s'ajoute le problème d'un manque de confiance des élus dans la responsable de projet ORU à la CAVB, à laquelle ils reprochent d'outrepasser son rôle en intervenant directement sur le contenu du projet. Cette responsable sera remplacée par un autre chef de projet dès le début de l'année 2004.

« Elle intervenait plus sur le contenu que sur le cadre, et à un moment donné, le contenu était assez riche avec les études de marché de définition, on avait même trop de contenu d'une certaine manière... » (entretien services communautaires de la CAVB)

Ce problème de confiance, qui se traduit par une interrogation des élus sur le rôle de l'agglomération et sur les conditions d'aboutissement du projet, renforce leur volonté de faire appel à leurs partenaires habituels.

A ce moment-là, le positionnement de l'équipe projet à la CAVB est fragilisé. Redoutant la prévalence de logiques économiques qu'ils n'estiment pas forcément compatibles avec la recherche de qualité du projet urbain et craignant de perdre leur légitimité en matière de direction de projet, les techniciens communautaires affichent une attitude de méfiance à l'égard des aménageurs. Cette méfiance est réciproque ; les aménageurs, privilégiant les relations avec leurs commanditaires, à savoir les communes, sont *a priori* peu ouverts au dialogue avec une direction de projet dont ils interrogent la pertinence.

Dans cette situation d'incertitude, le renouvellement de la confiance des élus aux techniciens communautaires permet de confirmer leur légitimité dans la direction de projet et de stabiliser leur positionnement vis-à-vis des aménageurs. Une relation de confiance mutuelle entre les techniciens peut alors se construire, au travers d'échanges de compétences techniques et relationnelles.

« Le maire d'Arcueil continuait à nous faire confiance, ce qui fait qu'on est resté dans les circuits, donc ça c'est le premier point. Puis on s'est rendu compte, qu'effectivement, ils [les aménageurs] nous apportaient des compétences qui pouvaient nous être très utiles, il y a

des personnes avec qui on s'est bien entendu, ça joue beaucoup le facteur humain. Et eux se sont rendus compte, quand deux, trois fois, ils avançaient sans nous, qu'ils se sont pris quelques murs aussi, aussi bien par rapport à des aspects de concertation, que par rapport à des commandes politiques, ou d'oubli par rapport au territoire, qu'on leur apportait aussi quelque chose, donc on s'est rendu compte qu'on s'apportait mutuellement... » (entretien services communautaires de la CAVB)

Pour les élus, les relations qu'ils entretiennent avec les services communautaires ne se résument toutefois pas à une question de confiance. La délégation qu'ils leur accordent dans le cadre de projets pilotés par l'agglomération se pose en termes de tension - ou d'équilibre - entre légitimité technique et légitimité politique.

Selon un des maires de la CAVB, les élus municipaux sont à la fois contraints de raisonner à des échelles qui dépassent très largement le périmètre de leur commune et à des problématiques de moyen et long termes, tout en restant soumis à la « pression de la sollicitation du quotidien et de la proximité des habitants ». Dans ce contexte, l'apport de la communauté d'agglomération en termes de portage politique comme en termes d'expertise apparaît incontestable. Cependant, la différence de moyens entre les communes et l'intercommunalité est susceptible d'induire des décalages difficiles à gérer, en particulier lorsque l'avance prise par les techniciens de l'agglomération est ressentie comme une gêne dans le processus d'information aux élus et à la population au sein des communes.

« Ce qu'il y a, c'est que les moyens d'expertise dont l'agglomération bénéficie en propre, comme ils sont beaucoup plus dégagés des contingences du quotidien, ils avancent vite. Et quelquefois, du coup, on est dans les villes, un peu... on a du mal à suivre le rythme qu'ils nous imposent. (...) On est vite en décalage. Et comme c'est nous qui portons encore tout le poids du dialogue avec la population... (...) C'est complexe parce qu'effectivement, il y a le portage politique de l'agglo, mais dans chaque ville, on est bien obligé de rendre compte aux élus et donc il y a toute l'information à faire passer aux élus » (entretien maire de la CAVB)

A l'intégration des logiques d'aménagement communales au sein d'une vision communautaire selon une logique qui serait purement technique ou fonctionnelle, un autre maire oppose la nécessité de débattre démocratiquement des choix d'urbanisme, ce débat n'étant légitime, selon lui, qu'à l'échelle des communes.

« Je trouve assez logique que l'urbanisme soit plutôt communautaire que communal, sauf sur un point. C'est que l'urbanisme, c'est aussi une question de démocratie, ce n'est pas qu'une question technique, quel choix on fait en termes d'habitat, en termes de qualité de vie, en termes de densité urbaine... On n'a pas le droit d'être localement égoïste et d'ignorer les enjeux métropolitains, *a fortiori* communautaires, mais on doit aussi les intégrer dans un débat avec les populations, et dans des choix qui soient construits démocratiquement. Aujourd'hui, la communauté d'agglo n'est pas un espace de concertation démocratique, c'est la commune qui est l'espace de concertation démocratique » (entretien maire de la CAVB).

## Références bibliographiques

- Brouant Jean-Philippe, La restructuration des grands ensembles, in Droit et politiques de renouvellement urbain, Cahier du GRIDAUH n°10, 2004, pp. 149-167.
- DDE du Val-de-Marne, Service de l'aménagement et de la Prospective, *Porter à connaissance Programme Local de l'Habitat. Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre*, septembre 2008, 57 pages.
- Estèbe Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Gallez Caroline, Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines, *Flux*, n°66-67, octobre 2006-mars 2007, pp. 43-61
- Gallez Caroline, Menerault Philippe (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention Prédit-Ademe, juillet 2005, 277 pages.
- Gaxie Daniel (dir), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- Korsu Emre, Béhar Daniel, Davezies Laurent, La solidarité entre les territoires franciliens, in *Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, octobre 2001, n°57, pp. 11-19.
- Lelévrier Christine et Guigou Brigitte, Les incertitudes de la résidentialisation. Transformation des espaces et régulation des usages, in B. Haumont et A ; Morel (dir), *La société des voisins. Partager un habitat collectif*, Paris, Editions de la MSH, 2005, pp. 51-68.
- Offner Jean-Marc et Pouplet Marie, La coopération intercommunale en Ile-de-France, in *Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, 2001 Plus, CPVS, DRAST-METL, n°57, pp. 21-30, octobre 2001.
- Ouvrard Anne-Emmanuelle, Couverture de l'A6b et requalification urbaine, *PCM Le Pont*, novembre 2004, pp. 46-48.
- Vanier Martin, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008.
- Vilmin Thierry, *L'aménagement urbain en France. Une approche systémique*, CERTU, 2<sup>ème</sup> édition, 2008.
- Vilmin Thierry et Peyrou Amélie, *Vallée scientifique de la Bièvre. Etude de stratégie foncière. Etape 1 : Le positionnement de la VSB en Ile-de-France*, Logiville-ADEF, mai 2004.

## Annexes

### 1 - Recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement de la CAVB (2000-2004)

En M€	2000	2001	2002	2003	BP + BS + DM 2004
<i>Fonctionnement</i>					
Recettes					
Contributions directes (TPU)	46,185	47,040	41,183	40,998	42,829
DGF	7,348	7,378	5,950	5,459	5,001
Attributions Etat (compensation TP)	9,004	14,323	22,521	25,690	25,887
Total des recettes	63,091	39,154	70,715	72,580	77,667
Dépenses					
Contingent obligatoire <sup>(1)</sup>	52,862	0,000	0,000	0,000	0,000
Fonds de concours communes <sup>(2)</sup>	4,117				
AC	0,000	54,362	54,983	46,251	46,039
DSC	0,000	6,961	9,500	9,699	10,000
Total des dépenses	58,522	64,113	69,482	67,745	77,667
<i>Investissement</i>					
Recettes	0,083	0,995	1,614	168,348	23,038
Dépenses	0,000	3,922	2,927	164,154	23,038

<sup>(1)</sup> Dans le compte administratif 2000, l'attribution de compensation (AC) a été imputée sur ce poste de dépenses. <sup>(2)</sup> Dans le compte administratif 2000, la dotation de solidarité communautaire (DSC) a été imputée sur ce poste de dépenses.

Source : rapport d'observations définitives de la CRC d'Ile-de-France, 21 juin 2005.

### 2 – Recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement de la CAVB (2004-2008)

En M€	2005	2006	2007	2008
<i>Fonctionnement</i>				
Recettes				
Produit de la TP et compensations	70,694	73,345	78,312	76,208
DGF	4,818	3,855	6,209	7,468
Excédent de fonctionnement reporté	5,472	5,261	6,969	6,415
Recettes ordures ménagères	0	15,283	15,952	17,472
Recettes piscines et théâtres	0	2,343	2,360	1,881
Autres recettes	0,526	0,431	0,478	0,081
Subventions	0,312	0,141	0,061	0,453
Total des recettes	81,822	100,659	110,341	109,978
Dépenses				
Reversement aux communes (AC, DSC)	51,991	45,552	45,784	45,784
Charges à caractère général	12,925	26,651	29,377	31,173
Frais de personnel	3,941	14,693	15,241	16,526
Indemnités élus, fonds de concours, subventions	1,693	3,908	5,960	7,989
Frais financiers	0,924	0,926	1,163	1,918
Divers	0,780	0,616	0,609	0,489
Dotations aux investissements	0,339	0,342	0,436	0,471
Total des dépenses	72,593	92,688	98,481	104,351
<i>Investissement</i>				
Recettes	9,098	13,882	8,731	42,935
Dépenses	12,344	20,078	25,272	60,335

Source : comptes administratifs de 2005 à 2008, [www.agglo-valdebievre.fr](http://www.agglo-valdebievre.fr)).

### 3 – Délibération n°2007/0048 du 14 février 2007 du conseil du STIF

Syndicat des transports d'Ile-de-France



**Délibération n° 2007/0048**

**Séance du 14 février 2007**

**DESSERTES DE NIVEAU LOCAL**

Le conseil du Syndicat des transports d'Ile-de-France,

- VU** l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 modifiée relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile de France,
- VU** le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 modifié relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile de France,
- VU** le décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du Syndicat des transports d'Ile de France,
- VU** la décision du conseil d'administration du 11 juillet 2000 portant approbation d'une procédure facultative pour l'autorisation des services communaux,
- VU** Le rapport de présentation n° 2007/0048
- VU** l'avis de la commission de l'offre de transport en date du 9 février 2007 et de la commission économique et tarifaire du 9 février 2007;

**CONSIDERANT** que, conformément à l'article 1<sup>er</sup>-1°) du décret du 7 janvier 1959, les services réguliers « sont des services offerts à la place dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance »,

**CONSIDERANT** que conformément à l'article 1<sup>er</sup>-2°) du décret du 7 janvier 1959, les services publics à la demande de transport routier de personnes « sont des services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité est supérieure ou égale à quatre places, y compris le conducteur »,

Après en avoir délibéré,

#### **DECIDE :**

**ARTICLE 1 :** Les compétences relatives à l'organisation des services réguliers locaux et des services de transport à la demande, tels que définis ci-après, seront exercées, sous réserve de l'accord des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités concernés, dans le cadre de délégations de compétences concrétisées par des conventions conclues entre le STIF et ces autorités organisatrices de proximité selon les modalités définies dans la présente délibération.

1°) Les services réguliers locaux susvisés sont des services :

- répondant à la définition fixée à l'article 1<sup>er</sup>-1°) du décret du 7 janvier 1959 susvisé,
- desservant de façon fine les quartiers d'une collectivité locale ou d'un groupement de collectivités locales;

- limités pour l'essentiel au territoire de cette collectivité locale ou du groupement de collectivités ;
- pour lesquels les véhicules utilisés sont le plus souvent de gabarit réduit, adaptés au type de voirie et au niveau de trafic ;
- dont le financement est majoritairement assuré par la collectivité locale concernée, soit parce que les services sont gratuits pour les voyageurs, soit parce que le niveau de trafic induit par ce service est faible.

2°) Les services de transport à la demande susvisés sont des services :

- répondant à la définition fixée à l'article 1<sup>er</sup>-2°) du décret du 7 janvier 1959 susvisé avec prise en charge et dépose des voyageurs à des points d'arrêt prédéfinis et matérialisés, à l'exception des services porte à porte ;
- reposant sur un principe d'enregistrement préalable des voyageurs
- et n'existant qu'à l'initiative et que par l'intervention financière majoritaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités.

**ARTICLE 2 :** La participation du STIF au financement de ces services est conditionnée à l'application de la tarification francilienne (CO, CIE, CIS, tickets T) ou d'une tarification spécifique d'un montant au moins équivalent homologuée par le STIF

La participation du STIF sera constituée d'une dotation forfaitaire calculée, après accord avec les collectivités concernées, sur la base du trafic induit nouveau payant, hors transfert d'autres services de transport collectif, et valorisée en fonction des rémunérations voyageur (Kv) et section (Ks) fixées annuellement par délibération du Conseil du STIF.

**ARTICLE 3 :** Les conventions-type de délégation de compétence relatives respectivement aux services réguliers locaux et aux services de transport à la demande, et annexées à la présente délibération, sont approuvées.

**ARTICLE 4 :** La directrice générale est mandatée pour négocier, avec les collectivités locales ou les groupements de collectivités qui en font la demande, les conventions de délégation de compétence sur la base des documents visés à l'article 3. Ces conventions seront soumises à l'approbation du Conseil dans les conditions fixées par l'article 1<sup>er</sup> paragraphe IV de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 et par l'article 16 paragraphe I du décret n°2005-664 du 10 juin 2005.

**ARTICLE 5 :** La décision du conseil d'administration du STIF du 11 juillet 2000 susvisée portant approbation d'une procédure pour l'autorisation des services communaux est abrogée.

**ARTICLE 6 :** La directrice générale est chargée de l'exécution de la présente délibération qui sera publiée au recueil des actes administratifs du syndicat des transports d'Ile-de-France.

Le président du Conseil  
du Syndicat des transports d'Ile-de-France

Jean-Paul HUCHON



#### 4. Liste des entretiens réalisés (par ordre chronologique)

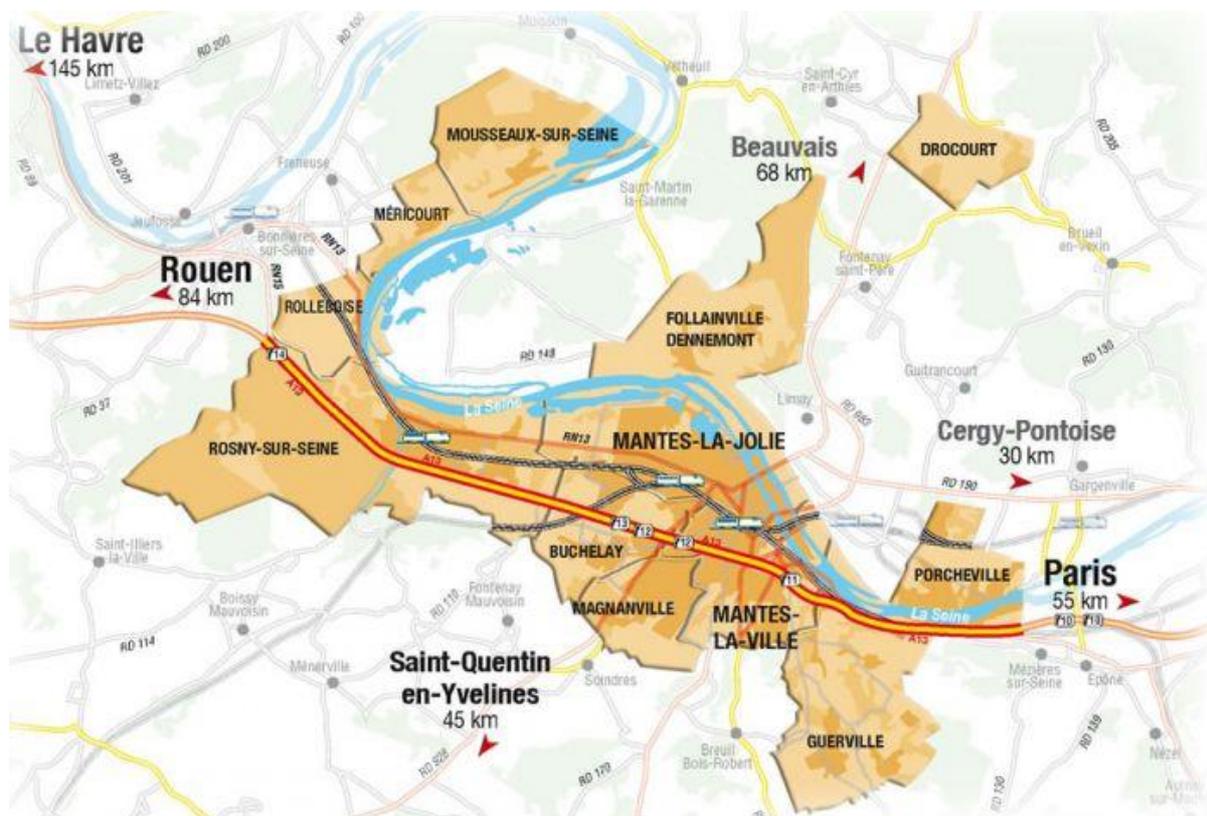
- (1) Jacques Goupil, directeur général des services à la CAVB et Béatrice Le Tual, directrice du développement territorial à la CAVB, 18 mars 2009
- (2) Béatrice Le Tual, directrice du développement territorial à la CAVB, 8 juin 2009
- (3) Anne Enderlin, chef du service transports à la CAVB, 18 juin 2009
- (4) Sylvie Maitret, responsable de l'habitat à la CAVB, 18 juin 2009
- (5) Stéphane Lecler, directeur de l'aménagement et du développement territorial au CG94 et François Favard, chargé de projet à la direction de l'aménagement du CG94, service prospective et organisation des territoires, 29 juin 2009
- (6) Emmanuelle Gaubert, chef de projet sur l'ORU Arcueil-Gentilly à la CAVB, 3 juillet 2009
- (7) Emmanuel Jacquot, responsable de l'aménagement à la CAVB, 4 août 2009
- (8) Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, conseiller communautaire délégué à la compétence Campus cancérologie, vice-président du conseil général chargé de la démocratie participative, 25 août 2009
- (9) Jean-Jacques Bridey, maire (PS) de Fresnes, 13ème vice-président du CG94 chargé de l'habitat, 2 septembre 2009
- (10) Claudia Lezama, responsable de l'ORU d'Arcueil-Gentilly à la mairie de Gentilly, service de l'urbanisme de la mairie, 25 septembre 2009
- (11) Guy Henry, architecte urbaniste, directeur de la société Chemin Faisant, maître d'œuvre des études d'aménagement de la couverture de l'A6b, 28 septembre 2009
- (12) Philippe Leblanc, Chef du Département de maîtrise d'ouvrage n°2 (DMO2), DREIF, 29 septembre 2009
- (13) Alexandre Dupont, Adjoint au chef de département de maîtrise d'ouvrage n°3 (DMO3), 7 octobre 2009
- (14) Luc Echter, Directeur des transports, de la voirie et des déplacements du Conseil général du Val-de-Marne, 8 octobre 2009
- (15) Yann Joubert, ancien maire de Gentilly (1997-2008), 9 octobre 2009
- (16) Daniel D'Avise, 12<sup>ème</sup> vice-président chargé des transports et des déplacements au Conseil général du Val de Marne, 12 octobre 2009
- (17) Paul Rius, Direction de l'Action Foncière, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), 16 octobre 2009
- (18) Michel Pra, secrétaire du Collectif des Riverains pour la couverture de l'A6b, 20 octobre 2009
- (19) Richard Leroux, directeur du service du Développement Social Urbain (DSU) à la CAVB, 22 octobre 2009
- (20) Alain Desmarests, 1<sup>er</sup> vice-président du CG94 chargé de l'éducation et des collèges, conseiller municipal (PC) du Kremlin-Bicêtre, Président du Comité des Riverains et des Elus locaux du projet de couverture de l'A6b, 30 octobre 2009
- (21) Christian Moreau, Bureau d'études AM Environnement, AM Environnement, 90-96 avenue du Bas-Meudon, Issy-les-Moulineaux, 18 novembre 2009
- (22) Frédéric Léonhardt, chargé de mission territorial à l'ANRU, 25 novembre 2009
- (23) Jean-Marc Nicolle, premier adjoint au maire du Kremlin-Bicêtre chargé des finances, de la coopération internationale et des affaires générales, président de la CAVB, 26 novembre 2009
- (24) Marc Nectar, chef de service Ville et vie associative, Direction de l'Aménagement et du développement territorial, Conseil général du Val-de-Marne (94), le 16 décembre 2009
- (25) Dominique Buisson, chargé de mission à l'ANAH, 10 décembre 2009
- (26) Patricia Tordjman, maire de Gentilly, vice-présidente de la CAVB chargée de l'habitat, 11 décembre 2009.
- (27) Dominique Barjou, directrice de cabinet de Jean-Yves Le Bouillonnet (maire de Cachan), mairie de Cachan, 5 janvier 2010.
- (28) Jean-Luc Laurent, maire (MRC) du Kremlin-Bicêtre, vice-président de la CAVB chargé de l'aménagement, vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France en charge du logement et de l'action foncière, 13 janvier 2010.

- (29) Claudine Cordillot, maire de Villejuif et vice-présidente de la CAVB chargée du budget, de la prospective et de l'évaluation, et Alain Maillard, directeur général adjoint à la mairie de Villejuif, 22 janvier 2010
- (30) Yannick Piau, maire adjointe à L'Haÿ-les-Roses, chargée du développement urbain et de l'intercommunalité, vice-présidente de la CAVB en charge du développement économique, 27 janvier 2010.

## CHAPITRE 3 – LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MANTES EN YVELINES

Mariane Thébert

La Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (CAMY) a été créée le 2 décembre 1999. Elle est issue de la transformation du District urbain de Mantes, mis en place dans les années 1960. Au moment de sa création, elle regroupait huit communes, soit environ 80 000 habitants. En 2004 puis en 2005, le périmètre de la CAMY s'est élargi à quatre nouvelles communes rurales : Méricourt et Mousseaux-sur-Seine, puis Follainville-Dennemont et Drocourt. L'adhésion de ces communes porte la population de la communauté d'agglomération à 83 527 habitants (INSEE, recensement de 1999). Depuis, la population de la CAMY a légèrement diminué : elle s'élève à 81 433 habitants au recensement de 2006. Le rétablissement de l'attractivité résidentielle et économique du territoire est une priorité transversale à l'ensemble des politiques locales, qui se décline, selon les secteurs d'action, en objectif de mixité sociale (habitat), de mixité fonctionnelle (activités et équipements structurants) et d'amélioration de l'accessibilité (transports et voirie).



Source : site internet de la CAMY <http://mantesenyvelines.fr/>

Plusieurs éléments du contexte historique et géographique sont à prendre en compte pour aborder le « modèle mantois » de coopération intercommunale : l'ancienneté de la collaboration, la structuration des rapports intercommunaux selon un schéma centre-périphérie, et enfin la multiplicité des acteurs publics intervenant sur le territoire.

La CAMY est issue du District urbain de Mantes, mis en place en 1966 par des élus soucieux de pallier la faiblesse d'équipement de leur territoire, mais aussi de s'opposer à la volonté de l'État de créer une ville nouvelle dans le Mantois (Poupeau, 2002). Cette structure a ensuite progressivement renforcé ses compétences au cours des années 1970 et 1980,

dans un contexte de crise industrielle qui touche particulièrement les activités locales et provoque une augmentation rapide du chômage. À ces difficultés s'ajoutent les problèmes posés par la précarisation des populations concentrées dans les quartiers d'habitat social de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville. La collectivité d'intérêts qui fédère les élus locaux s'est donc progressivement consolidée autour des thématiques du renouvellement urbain et du (re)développement économique, et plus spécifiquement de leur nécessaire association. C'est le lien entre ces deux domaines d'action, et l'objectif synthétique de « rééquilibrage économique et social » qui fondent le Projet Mantes en Yvelines, dispositif de coordination intersectoriel et inter-territorial qui associe à partir de 1995 l'ensemble des échelons institutionnels.

Second point, la communauté d'agglomération regroupe des communes très différentes sur le plan structurel (communes urbaines et rurales, coexistence entre un tissu fortement urbanisé et anciennement industriel, et des espaces naturels protégés comme le Vexin) et socio-économique (communes concentrant du logement social et communes résidentielles). Le territoire communautaire s'organise autour de la mise en tension entre sa composante urbaine -principalement les deux villes centres de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville concentrant plus de 70% de la population intercommunale et 95% du logement social- et sa composante rurale. Ce schéma centre-périphérie influence la configuration locale des intérêts et des rapports entre acteurs.

Enfin, la CAMY est située dans un territoire disposant d'importantes disponibilités foncières, ce qui explique en partie l'intérêt que lui portent l'État et la Région Ile-de-France qui cherchent à promouvoir une structuration de la grande couronne francilienne autour de « pôles d'équilibre ». Le territoire du Mantois est ainsi l'objet de l'intervention croisée de plusieurs acteurs institutionnels : l'État, qui intervient principalement dans les domaines de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire ; le Département des Yvelines, qui intervient de façon active dans le champ des politiques locales de logement et de gestion du réseau routier ; la Région Ile-de-France, qui intervient dans les différents domaines de l'organisation des services de transports collectifs (STIF), de l'aménagement et de l'équipement territorial. Le jeu d'acteurs apparaît donc particulièrement complexe, à la fois en termes de pluralité des échelles d'action et de recoupement des compétences.

Ce contexte fortement mobilisateur est indispensable à la compréhension du processus par lequel le Mantois, depuis plusieurs décennies, s'est constitué en « territoire de projet » caractérisé, d'une part, par l'antériorité d'une vision stratégique et partagée du territoire sur l'usage des instruments et dispositifs dans lesquels va s'incarner l'action ; et d'autre part, par le caractère fortement partenarial des interventions mises en œuvre. Le revers de cet état de fait est la soumission du projet aux fluctuations des ententes politiques qui en rythment l'avancée. Ces fluctuations expliquent le contraste entre le dynamisme de la période du Projet Mantes en Yvelines et l'inertie des dernières années, directement imputable au conflit qui a opposé (de façon schématique) la ville centre à l'intercommunalité, et culminé en 2008. L'alliance, en se défaisant, a entraîné le gel des actions concertées, et l'impact sur la mise en œuvre des grands projets d'aménagement, tels que la ZAC Mantes Université, a été sensible. Néanmoins, si l'ordonnancement du jeu d'acteurs a été bouleversé, il a permis à la CAMY d'affirmer son rôle au sein du triangle Etat-communes-intercommunalité.

## **1. Histoire et modalités de la coopération intercommunale dans le Mantois**

Le 2 décembre 1999, dans la lignée immédiate de la loi Chevènement<sup>118</sup>, le District urbain de Mantes (DUM), créé en 1966, est transformé en Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines. La CAMY n'est donc pas créée *ex nihilo*. Elle compose avec l'antériorité d'une

---

<sup>118</sup>

1999.

Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet

forme institutionnelle de coopération intercommunale fortement intégrée<sup>119</sup>, née dans le contexte de centralisation étatique. Si le processus politique de transformation du premier district d'Ile-de-France en Communauté d'agglomération a été rapide et relativement consensuel, c'est qu'il se situe dans la continuité du développement historique de l'intercommunalité mantoise, et d'une stratégie de coopération qui lui est antérieure (Poupeau, 2002). L'alliance des élus et le choix de la formule juridique de la communauté d'agglomération procèdent de considérations stratégiques avant d'être fonctionnelles ou financières -même si les perspectives d'une Dotation Globale de Fonctionnement abondée ont évidemment pesé dans les calculs. L'alliance se fonde sur l'émergence d'une vision partagée des enjeux locaux, tout en respectant les lignes de clivage politique qui érodent la pertinence du périmètre institutionnel<sup>120</sup>.

La coopération intercommunale dans le Mantois procède, à l'origine, de la résistance à la tutelle centrale. Dans le contexte décentralisé, elle se renforce sous la houlette de personnalités disposant, grâce au cumul des mandats, de relations privilégiées avec les services de l'Etat et le Conseil général<sup>121</sup>. La collaboration horizontale se double alors d'une collaboration verticale, permettant la convergence sur le territoire de financements en provenance de multiples échelons d'intervention publique dont la coordination est assurée par un cadre conventionnel désigné sous le nom de « Projet Mantes en Yvelines ». D'autre part, la forte capacité régulatrice de cette collaboration croisée a assuré dans la durée l'ajustement des intérêts respectifs des communes centrales et périphériques, et ce dans le cadre de formules de coopération suffisamment intégrées pour imposer des compromis forts, notamment concernant les règles de représentation des communes à l'assemblée communautaire. La situation difficile du territoire, qui atteint un point culminant en 1991 avec les émeutes du Val Fourré, impose le dépassement des clivages politiques et territoriaux. De la création de la création du District, en 1966, jusqu'au tournant du siècle, la période se caractérise par l'approfondissement de la coopération. Mais depuis quelques années, le contexte local est marqué par le conflit entre personnalités politiques, entre institutions et entre communes, au moment où l'élargissement projeté du périmètre intercommunal implique la renégociation de l'équilibre entre centre et périphérie.

### **1.1. L'intercommunalité et l'État : du rejet de la tutelle au partenariat**

Dans le Mantois, la tradition locale de coopération est très antérieure à la décentralisation. Son émergence sans les années soixante est liée au rejet des ambitions étatiques d'aménager le territoire. C'est dans l'optique de faire valoir, face à l'État, une vision locale des enjeux territoriaux que les communes ont saisi les incitations centrales au regroupement.

---

<sup>119</sup> Créée par l'ordonnance de 1959, la formule des districts urbains (l'épithète est tombé dans les années 70, les rares districts formés se rencontrant surtout en milieu rural) introduit deux principes nouveaux dans la dynamique législative relative à l'intercommunalité : les compétences obligatoires et la fiscalité propre. Surtout, donnée d'importance dans le contexte du Mantois, la formule juridique du district offre la possibilité à la commune principale d'obtenir la majorité des sièges au Conseil districial (Estèbe, Kirszbaum, 1997).

<sup>120</sup> La faible pertinence fonctionnelle du périmètre est surtout tangible dans la non adhésion à l'EPCI de la commune de Limay, qui appartient au pôle urbain de Mantes. Elle est cependant contournée par l'adoption de formules coopératives plus souples (plusieurs syndicats mixtes lient cette commune de la rive droite à la CAMY, permettant notamment des collaborations dans les domaines du logement et du développement économique) et la participation aux dispositifs du Projet Mantes en Yvelines et de l'Opération d'Intérêt National Seine Aval.

<sup>121</sup> Il s'agit principalement de Pierre Bédier, maire de Mantes-la-Jolie (1995-2005), conseiller général (1994-1995, président de l'assemblée départementale 2005-2009), conseiller régional (1992-1995) et député (1993-1997, 2002, 2004-2009) ; et de Dominique Braye, sénateur et président de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines depuis 1995, maire de Buchelay entre 1986 et 2008 (conseiller municipal depuis). Dominique Braye a développé des relations professionnelles approfondies avec le préfet des Yvelines dans le cadre de leurs responsabilités respectives au sein de l'Association des Districts et Communautés de France (Poupeau, 2002).

### 1.1.1. La naissance du district et le refus de la tutelle centrale

Le district urbain de Mantes est créé en 1966, au lendemain de l'élaboration du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de la région parisienne, qui prévoit la création de sept villes nouvelles, dont une, Mantes II, est située au sud de l'actuelle communauté d'agglomération. Les élus locaux, hostiles à la création d'un établissement public, se rallient à l'ambition du maire de Mantes-la-Jolie, Jean-Paul David, de mettre en œuvre un projet d'urbanisation alternatif, dont ils conserveraient le pilotage contrairement au dispositif qui préside à l'édification des villes nouvelles.

« Les élus locaux ne voulaient pas de l'État dans leur territoire. Et il y a eu un maire emblématique, Jean-Paul David qui était maire de 47 à 77 (...). Historiquement anti-gaulliste farouche. Ce gars-là avait une vision de son territoire. Mantes ne devait pas s'arrêter à 45 000 habitants. Et l'agglomération mantaise ne devait pas s'arrêter à 100-120 000. C'était plutôt 200 à 300 000 habitants qu'il voyait, lui. Et il ne voulait pas de l'État sur son territoire. Donc, il voulait se débrouiller un peu seul » (entretien services communautaires).

Ce projet, destiné à renforcer la polarité du territoire dans un contexte de croissance démographique soutenue, envisage le développement de nouveaux quartiers, à l'ouest de la commune de Mantes-la-Jolie mais aussi sur les communes voisines de Buchelay, Magnanville, Rosny ou Guerville. Née le 3 août 1959 sur arrêté du Ministre de la Construction, la Zone d'Urbanisation Prioritaire du Val Fourré devient dans cette perspective le premier quartier de cette ville nouvelle qui doit se faire sans l'État.

« Le Val Fourré était pratiquement construit, et le Maire de Mantes, avec l'accord du Maire de Guerville, voulait ramener 3 500 personnes sur la commune de Guerville, dans une carrière où on a le stade maintenant. (...) Ça ne s'est pas fait parce que la population m'a suivi à l'époque, si bien qu'on a fait annuler le projet » (entretien mairie de Guerville).

Intervenant en pleine période de construction du Val Fourré, qui s'achèvera en 1975, la création du District devait permettre aux communes la réalisation des infrastructures et équipements collectifs nécessaires au projet d'urbanisation qu'elles ne pouvaient conduire isolément (Brouant, 2005). Sept communes se mobilisent alors en faveur de la création d'une intercommunalité de gestion vouée à pallier le retard en la matière (Brouant, 2005). Une huitième, Rolleboise, rejoint le groupement en 1972.

Les compétences exercées par le District découlent de l'ambition qui a présidé à sa création : outre la gestion des centres de secours et d'incendie et la gestion du logement, compétences imposées par la loi de 1959, le district assure en lieu et place des communes la réalisation d'études concernant les plans d'aménagement, la réalisation et gestion d'équipements (sportifs, scolaires et autres), ainsi que la réalisation de tous équipements rendus nécessaires par l'expansion de l'agglomération (Brouant, 2005). Au cours des années 1980 et 1990, les évolutions statutaires vont étendre le champ de l'intervention intercommunale à l'action foncière en 1983, à l'environnement en 1992 (cette compétence recouvrant l'assainissement, l'adduction d'eau et le traitement des déchets) et à la gestion de l'Ecole Nationale de Musique (ENM) de Mantes-la-Jolie en 1992. Enfin, si le district n'a pas officiellement de compétence en matière de politique de la ville, seule manquante parmi les quatre compétences obligatoires des communautés d'agglomération<sup>122</sup>, il en exerce de fait certaines prérogatives. En effet, depuis les années 1990, il co-signe avec l'Etat et les deux communes de Mantes-la-Ville et de Mantes-la-Jolie les documents contractuels relatifs au Grand Projet Urbain, et finance certains équipements réalisés dans ce cadre (Poupeau, 2002).

---

<sup>122</sup>

Il s'agit de l'aménagement de l'espace (dans laquelle est incluse l'organisation des services de transports collectifs urbains), le développement économique, le logement et la politique de la ville. Les communautés d'agglomération doivent en outre choisir trois compétences parmi les cinq compétences optionnelles suivantes : environnement, création ou aménagement et entretien de la voirie et des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, assainissement, eau, équipements culturels et sportifs.

La mise en œuvre de mécanismes de solidarité fiscale est également antérieure au passage en Communauté d'agglomération et à l'instauration rendue de ce fait obligatoire de la Taxe Professionnelle Unique<sup>123</sup>. Sur de nombreux plans, la transformation en Communauté d'agglomération relève donc de la continuité, et n'est qu'une étape dans l'approfondissement régulier de la coopération depuis 1966.

Les événements du début des années 1990 et le choc qu'ils génèrent entraînent une rupture beaucoup plus majeure dans les modalités de l'intervention publique sur le territoire

### **1.1.2 La mobilisation de l'ensemble des échelons de l'action publique sur le territoire**

L'émergence des interventions du District dans ce secteur d'action qu'est la politique de la ville signale l'évolution des motivations stratégiques de la coopération : aux ambitions de développement ont succédé les préoccupations liées aux difficultés sociales croissantes que rencontre le territoire dès le milieu des années 1970. Cette évolution des priorités, conjuguée au changement d'équipe municipale à Mantes-la-Jolie, modifie la position locale vis-à-vis de l'État. Elu en 1977, le nouveau maire socialiste de Mantes-la-Jolie, Paul Picard, mobilise dans les années 1980 ses appuis au gouvernement pour impliquer davantage l'État dans le traitement des problèmes du territoire. Il obtient la mise en œuvre de plusieurs dispositifs de la politique de la ville<sup>124</sup>. Ces actions ne suffisent pas à désamorcer les tensions sociales qui éclatent en 1991 avec les émeutes du Val Fourré. Dans un climat généralisé de remise en cause de la politique de la ville, critiquée pour son approche sectorielle et ses périmètres restreints, les acteurs redéfinissent, au milieu des années 1990, les modalités de territorialisation de leur action (Mboumoua, 2007).

La mobilisation croissante de l'ensemble des échelons territoriaux est alors dotée d'un cadre conventionnel, coordonnant l'implication des acteurs et l'engagement des fonds publics dans la poursuite d'un objectif global de redressement du territoire. Le Projet Mantes en Yvelines (PMY) de redéveloppement économique, urbain et social s'est incarné dans deux conventions successives, signées le 17 juin 1996 et le 21 décembre 2001. Il marque à la fois le renforcement de la présence de l'Etat sur le territoire et l'approfondissement de la coopération intercommunale.

#### *(i) La création de l'Etablissement Public d'Aménagement*

Tandis que, dans l'objectif d'équilibrer un bilan déficitaire, le Val Fourré s'est densifié au-delà des programmations initiales, les équipements n'ont pas suivi. Or, durant la même période, la capacité des villes nouvelles à capter le développement et les financements étatiques frappe les responsables locaux.

« Les élus de 94 sont partis aussi du constat que le développement de Mantes a beaucoup souffert du développement prioritaire dans le département de St Quentin en Yvelines et de Cergy-Pontoise. (...) A l'époque, en plein boum des villes nouvelles, il y avait vraiment deux enveloppes au niveau des financements de l'État, qui étaient très conséquents à l'époque. Il y avait l'enveloppe ville nouvelle, dédiée, et elle était volumineuse, et il y avait l'enveloppe hors ville nouvelle que se partageaient tous les autres du département. (...) Le maire de l'époque porte une certaine responsabilité, ce qui fait qu'en 93-94, quand les élus qui sont arrivés aux affaires ont cherché la meilleure formule, c'est sûr que la formule EPA les a

---

<sup>123</sup> Dans le cadre de la première phase du Projet Mantes en Yvelines, la commune de Buchelay s'était engagée à lancer les actions foncières de création de la zone d'activités des Meuniers, et à consacrer les ressources économiques générées par son développement au redressement des parties les plus dégradées du territoire, c'est-à-dire aux communes de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville. Finalement, le passage en communauté d'agglomération précédera cette redistribution (entretiens CAMY et mairie de Buchelay, 2010 ; document préparatoire de PMY II).

<sup>124</sup> En 1982, le Val Fourré est déclaré îlot sensible national ; en 1983, la première convention Développement Social Urbain est signée entre la municipalité, l'État et la Région ; le quartier du Val Fourré est l'objet d'un grand Projet Urbain en 1991, dont le périmètre sera étendu en 1994 aux trois communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay sur décision du Comité Interministériel des Villes (Mboumoua, 2007).

séduits. (...) L'EPA, c'était quelque part la garantie de l'État. Les élus de l'époque ont voulu cette formule là d'une ingénierie de haut niveau » (entretien services communautaires).

« Il y aussi un élément historique qui a pesé dans le choix de la formule EPA, c'est que vu d'ici "l'exemple à suivre" entre guillemets en termes de dynamique de développement, c'était Saint Quentin-en-Yvelines. Saint Quentin, c'est techniquement porté par un EPA, premièrement, et deuxièmement, à l'époque de ce choix-là, la ville nouvelle de St Quentin s'achevait, la structure EPA de St Quentin avait vocation à s'éteindre, et il y avait la possibilité de récupérer en tout ou partie les structures techniques voire des financements » (entretien services communautaires).

Compte tenu des difficultés du territoire et des faiblesses attribuées à l'outil « SEM » utilisé pour la construction du Val Fourré, l'Établissement Public apparaît effectivement comme la structure indispensable au pilotage stratégique et opérationnel de la vaste opération de sauvetage qui s'engage. L'Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (Epamsa), créé par décret le 10 avril 1996, devient l'institution pilote du projet Mantes en Yvelines, et assure par ailleurs la maîtrise d'ouvrage, pour le compte des communes, d'un certain nombre d'opérations particulières. En prenant de plus, à partir de 2007, la direction de projet de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Seine Aval, qui a pour objectif la mise en œuvre d'orientations stratégiques définies par l'Etat en matière de développement économique et de logement, l'Epamsa s'impose comme un acteur incontournable dans les domaines qui fondent la coalition des intérêts locaux au sein de l'intercommunalité<sup>125</sup>.

#### *(ii) La gouvernance du Projet Mantes en Yvelines et le partenariat avec l'Etat local*

Le projet Mantes en Yvelines est fondamentalement partenarial, et implique tous les échelons territoriaux.

« Le choix de la formule EPA, ça a été un choix, là aussi, quand même partenarial. Il n'y a pas que l'Etat qui a été choisi, il y avait la volonté en même temps de travailler avec la Région, le Département, qui avaient décidé à l'époque de s'impliquer fortement dans le redéveloppement, le redressement, la réhabilitation de l'agglomération Mantaise » (entretien services communautaires).

Les financeurs du projet sont nombreux<sup>126</sup>. Les conventions sont signées par les préfets de Région et de Département, les présidents des Conseils régional et départemental, le président du District et les maires de trois communes : Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville (territoires du renouvellement urbain) et Buchelay (territoire du développement économique), auxquelles s'est ajoutée Limay pour la deuxième convention. L'implication de ces deux dernières communes apparaît toutefois plus limitée.

L'établissement public a un rôle « d'ensembliser », chargé de fédérer l'ensemble des acteurs impliqués. La direction de projet est ainsi fondamentalement évolutive, au gré des relations nouées entre protagonistes selon les opérations (entretien Epamsa). Mais les dispositifs de la gouvernance sont en revanche fixés par les conventions, resteront en vigueur tout au long du projet et seront également utilisés pour conduire le projet de rénovation urbaine à partir de 2005. Ils sont présidés par les représentants de l'Etat : le comité technique est présidé par le sous-préfet d'arrondissement, et est en outre animé par l'équipe de direction de projet, composée du même sous-préfet et du directeur de l'Epamsa ; le comité de pilotage est présidé par le préfet des Yvelines. Le choix d'une présidence dévolue au seul représentant de l'État dans le département est maintenue dans la seconde convention, bien qu'une co-

---

<sup>125</sup> L'Epamsa pilote les démarches de grands projets urbains (projet Mantes-en-Yvelines et projet de Chanteloup-les-Vignes), les opérations de rénovation urbaine (plusieurs opérations sont financées par l'ANRU dans le cadre d'un PRU), et intervient dans le champ de l'aménagement urbain (politique foncière et politique d'aménagement des ZAC qu'il mène en compte propre).

<sup>126</sup> Il s'agit des collectivités locales, de l'Etat, de l'Europe (à travers le programme d'initiative communautaire Urban 2) et, depuis 2005, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

présidence, associant au préfet des Yvelines le président de l'intercommunalité, ait été envisagée lors de la préparation de cette seconde phase du projet<sup>127</sup>.

Si les dispositifs de gouvernance du projet font une large place à l'Etat, ils doivent leur bon fonctionnement<sup>128</sup> au rôle charnière de régulateurs que jouent les personnalités politiques aux responsabilités locales et supralocales, et notamment à l'alliance entre les maires de Mantes-la-Jolie et de Buchelay.

« Toutes les décisions se prenaient dans le bureau, on avait une réunion tous les lundis matins à la mairie de Buchelay, à 8 heures et demi, avec le sous-préfet, Pierre Bédier et moi-même, et on traçait, si j'ose dire, les grandes directions qu'après on faisait accepter par les élus du territoire » (entretien maire de Buchelay et président de l'EPCI).

« Au début du projet Mantes en Yvelines, dans le cadre du comité de pilotage, je n'ai pas de souvenir de divergences. A l'époque il y avait une unité politique totale. L'Etat, la Région, le Département et ici, c'était la même couleur politique, ça a dû un peu aider. Et puis les deux élus « phares » [Pierre Bédier et Dominique Brayé] partageaient le même point de vue. Ils avaient leurs entrées dans les Ministères, ça a pu aider. Je n'ai pas le souvenir, à l'époque, de décalages dans les visions, d'affrontements, et les comités de pilotage, en général, se sont toujours très bien passés » (entretien services communautaires).

Dans les années qui précèdent et suivent la création de la communauté d'agglomération, les modalités politiques de la collaboration horizontale et verticale entre acteurs publics sont nettement circonscrites et stabilisées. La régulation intercommunale est assurée par l'alliance entre le maire de la ville centre et le président de l'EPCI. Cette alliance, la tradition historique de coopération et la situation critique du territoire ont permis de concentrer les investissements sur certaines priorités et quelques territoires : les quartiers d'habitat social et les noyaux centraux de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville.

« De 1995 à 2001, pendant un mandat complet, j'étais arrivé à faire accepter à l'ensemble des maires de l'intercommunalité qu'on concentrait tous les moyens sur la ville centre, puisque que la ville centre était le vaisseau amiral qui nous enfonçait vers le bas (...) » (entretien Dominique Brayé).

La prise de conscience d'une communauté de destin a motivé chez les communes le partage du pouvoir avec une structure intercommunale. Mais l'adhésion de l'ensemble des élus communautaires à ce principe d' « union sacrée » en faveur de la ville centre, qu'ils ont dû à leur tour faire accepter en conseil municipal<sup>129</sup>, constitue un fait notable, qui s'explique aussi par les garanties institutionnelles que leur offrent les règles de fonctionnement de l'intercommunalité.

## **1.2. L'intercommunalité et les communes : la régulation des tensions politiques et territoriales**

C'est l'existence institutionnalisée de l'intercommunalité qui a permis l'alliance des maires des communes du District à un Projet Mantes en Yvelines dont la gouvernance les exclut largement.

« Et là, l'intercommunalité a eu toute sa place, parce que je pense que globalement, ça a été possible et ça a bien marché, entre autres, parce qu'il y avait une structure intercommunale forte et une habitude des élus, déjà, de travailler ensemble » (entretien services communautaires, 2009).

---

<sup>127</sup> Cf. « Préparation du Projet Mantes en Yvelines II pour la période 2000-2006 », Epamsa, novembre 1999.

<sup>128</sup> Durant toute la durée de vie de la convention, soit douze ans, ce dispositif a permis de réunir au moins une fois par an l'ensemble des personnalités concernées (préfet, directeur régional de l'Equipement, président du Conseil général, maires et président de l'agglomération). Le fait que ces personnalités aient systématiquement été présentes sans se faire représenter a été mis en exergue par plusieurs des témoins interrogés.

<sup>129</sup> Et parfois avec difficultés, comme le rappelle le maire de Magnanville en conseil communautaire de décembre 2006.

Si les élus ont l'habitude de travailler ensemble, c'est que les règles de fonctionnement qui régissent l'intercommunalité offrent suffisamment de garanties aux communes périphériques pour rendre possible la coopération. Elles ont également permis de maintenir l'ancrage à droite de l'alliance, alors que les deux communes principales ont été gouvernées par une majorité de gauche jusqu'à l'élection de Pierre Bédier à la mairie de Mantes-la-Jolie en 1995. Les modalités de la représentation des communes dans le système intercommunal constituent une problématique essentielle et récurrente de l'histoire de l'intercommunalité dans le Mantois.

### **1-2-1 Les règles du fonctionnement intercommunal et l'équilibre centre-périphérie**

Alors que la formule juridique du district offre possibilité à la commune principale d'obtenir la majorité des sièges au Conseil districte (Estèbe, Kirszbaum, 1997), la règle instaurée en 1966 est celle de la stricte égalité des membres dans la représentation communale. L'adoption de cette règle manifeste la volonté d'un centre en pleine expansion démographique d'apaiser les inquiétudes de la périphérie plus rurale. Chaque commune, quel que soit le nombre de ses habitants, est également représentée par deux élus à l'exécutif et par deux délégués au sein de chacune des huit commissions que compte le District<sup>130</sup>.

La place qu'occupent les communes périphériques, faiblement urbanisées, dans le système de gouvernement intercommunal est donc sans commune mesure avec leur poids démographique. Elle renvoie à une caractéristique essentielle de la coopération : la ville-centre en est la principale bénéficiaire, et se révèle donc prête à des compromis majeurs pour favoriser la stabilité institutionnelle et le transfert de compétences (Poupeau, 2002).

#### *(i) Du DUM à la CAMY : la modification mesurée des règles de la représentation communale*

Dans un processus principalement caractérisé par la continuité, la modification des règles de représentation a été le seul sujet quelque peu discuté à l'occasion du passage en communauté d'agglomération (Poupeau 2002). L'émergence des dissensions est légèrement antérieure à 1999, et remonte à une première tentative d'évolution de la formule intercommunale en 1997. La transformation du DUM en communauté urbaine, alors envisagée, est écartée suite au rejet de deux dispositions imposées par la loi ATR (1992) : l'acquisition d'une compétence « droit des sols » et l'instauration d'une forte dose de proportionnelle dans la composition du Conseil communautaire. D'après un témoin de l'époque, c'est ce dernier point qui a fait reculer des élus pourtant très intéressés par le « coup de pouce financier » qu'eut constitué la transformation :

« La compétence droit des sols, notamment le plan d'occupation des sols communautaire, ça leur faisait un petit peu peur, mais on était sur le point de trouver des systèmes qui leur permettait d'avoir encore la possibilité, au niveau communal, de faire à peu près ce qu'ils voulaient. On avait regardé des exemples ailleurs, comme à Nancy, où le POS était communautaire, mais il y avait autant de groupes de travail que de communes, et le maire de chaque commune était président d'un groupe de travail communal, donc il y avait quand même moyen de... Non, ça a butté à l'époque principalement sur le mode de représentation. Puisque, les communautés urbaines, (...) il y avait une représentativité exactement proportionnelle à la population. Or, comme la ville centre représente plus de la moitié de la population, ça voulait dire que la ville centre était majoritaire au Conseil. Et ça, par contre, ça faisait peur un peu à tout le monde... Alors, très concrètement aussi, à l'époque il y avait un très, très gros risque de passage au Front national de la ville centre, et ça, les élus, même le maire de la ville centre de l'époque... » (entretien services communautaires).

C'est également autour de ce sujet sensible que se créent les quelques turbulences qui accompagnent le passage en communauté d'agglomération. Les élus des communes de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville annoncent leur souhait de rompre avec le système

---

<sup>130</sup>

Cf. Sol et civilisation, la lettre, n°11, mars 1999.

égalitaire, sans disposer d'une majorité suffisante pour imposer une proportionnalité démographique dans les conditions requises par la loi, passage en force de toute façon incompatible avec la stabilité institutionnelle qui a permis la coopération. Les négociations sont conduites par le maire de Buchelay et président du District, Dominique Braye, qui bénéficie de la confiance des services préfectoraux. Elles débouchent sur un compromis<sup>131</sup> : le système égalitaire est abandonné et une dose de proportionnelle est introduite, mais le léger rééquilibrage opéré en faveur des villes centres préserve l'emprise historique des communes périphériques (Poupeau, 2002). La répartition des 43 sièges du Conseil communautaire (cf. tableau 1) obéit à des règles qui privilégient les petites communes et interdit toute domination de la commune principale : chaque commune possède un minimum de 3 sièges ; aucune d'entre elles ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Les communes de moins de 3 000 habitants disposent ainsi d'une minorité de blocage. Les communes périphériques aux deux villes-centres conservent une majorité qualifiée qui leur permet de continuer à peser sur les instances délibératives de la CAMY (Ibid.).

**Tableau 1- répartition entre communes des sièges du Conseil communautaire**

	Nombre de délégués	Population RP 1999
Mantes-la-Jolie	6	43 679
Mantes-la-Ville	5	19 258
Magnanville	4	5 620
Rosny-sur-Seine	4	4 763
Porcheville	3	2 506
Buchelay		2 206
Follainville-Dennemont		1 912
Guerville		1 900
Mousseaux-sur-Seine		558
Drocourt		409
Rolleboise		401
Méricourt		360

Outre la composition du Conseil, l'attribution d'une délégation à chaque maire fait du bureau communautaire un véritable « bureau des maires », dont les réunions bimensuelles apparaissent comme un lieu central de décision.

« Il y a le bureau des maires toutes les deux semaines. Au cours de ces bureaux, on a un ordre du jour évidemment. Et puis après on débat sur tout un tas de sujets, des pistes à explorer, et puis on décide » (entretien petite commune).

L'alliance des acteurs politiques et administratifs, agissant au sein du District et des services de la Préfecture, a été le moteur de la transformation en communauté d'agglomération qui s'est jouée dans la négociation centre-périphérie. Elle a permis de surmonter la « méfiance » des périphéries et de reconduire des « arrangements historiques fortement institutionnalisés » (Poupeau, 2002).

« Quand on a présenté les projets de communauté d'agglomération, (...) il suffisait que les élus s'entendent, (...) mais c'est passé très facilement parce qu'avait été étudiée une formule beaucoup plus intégrée et d'autant plus rapidement que nous on avait suivi de très très près les travaux préparatoires de la loi Chevènement, (...) évidemment, le fait d'avoir un sénateur comme président, très au fait des travaux parlementaires auxquels il participait... Et on avait commencé déjà à travailler avec les élus, à faire des réunions préparatoires sur l'avant-projet de loi devant les Conseils municipaux » (entretien services communautaires).

A l'heure où de nouvelles dispositions législatives sont prises pour conduire jusqu'à son terme le regroupement intercommunal en 2014, la CAMY, toujours sous l'impulsion de son président et sénateur Dominique Braye, s'apprête à accueillir de nouveaux membres. La question des règles de représentation est de nouveau ouverte.

<sup>131</sup> Ce compromis a une importance majeure. Sans l'intervention de cet accord à l'amiable, la loi prévoit que la répartition des sièges soit fixée en fonction de la population, puis validée dans les conditions de majorité requises pour la création de la communauté. Faute de cette validation, impossible dans le cas de la CAMY, le district est transformé en communauté de communes (Poupeau, 2002).

*(ii) Nouveau périmètre intercommunal, nouvelles règles*

Le projet d'élargissement est porté par Dominique Braye. Il consisterait à faire passer la CAMY de 12 à pas moins de 45 communes. En attendant, cinq nouvelles communes ont rejoint l'EPCI en janvier 2011. Elles comptent toutes moins de 1000 habitants. L'élargissement est donc en marche. La modification des règles de représentation doit en être le corollaire. Les élus de Mantes-la-Ville et Mantes-la-Jolie en font une condition de leur vote en faveur de l'intégration des cinq communes.

Les discussions ont commencé à l'occasion des séminaires annuels du bureau communautaire en 2009 et 2010. Le Conseil renonce à atteindre sur la question un consensus total. Une proposition de représenter les deux communes centres à hauteur de 45% a été repoussée au profit d'une représentativité de 33%, et d'une « mise en place progressive de la nouvelle répartition des Délégués communautaires au rythme des extensions successives du périmètre communautaire » (conseil communautaire du 1<sup>er</sup> juillet 2010). A la suite de la délibération approuvant l'extension de périmètre, la modification des règles de représentation des communes est adoptée (cf. tableau 2), malgré l'opposition des élus de Mantes-la-Jolie. Mais le *statu quo* apparaît parfaitement provisoire et la continuation des débats est annoncée.

**Tableau 2 : les règles de représentation adoptées en conseil communautaire du 1er juillet 2010, délibération 2010.137**

Moins de 1000 habitants (9 communes)	2 délégués titulaires	2 délégués suppléants
De 1000 à 3499 habitants (4 communes)	3 délégués titulaires	3 délégués suppléants
De 3500 à 10 000 habitants (2 communes)	4 délégués titulaires	4 délégués suppléants
Mantes-la-Jolie	12 délégués titulaires	12 délégués suppléants
Mantes-la-Ville	7 délégués titulaires	7 délégués suppléants

Les débats promettent d'être vifs. Les élus font le constat que l'accord intervenu lors du passage en communauté d'agglomération est aujourd'hui beaucoup plus difficile à obtenir. Les élus de la ville centre semblent désormais préférer jouer la carte de l'intervention autoritaire du législateur à celle de la négociation d'un compromis local.

Effectivement, les conditions qui avaient présidé à l'élaboration du compromis de 1999 ne sont plus réunies. L'ampleur des problématiques locales et le caractère urgent d'une intervention coordonnée ont longtemps fait prévaloir les nécessités de l'union sur les conflits potentiels. Mais l'entente ne peut perdurer en dehors de la conjoncture de crise qui l'a motivée, sans que les équilibres ne soient renégociés. Au tournant des années 2000, certains indicateurs se sont redressés. Quelques années après la création de la CAMY, les lignes de clivage qui parcourent l'intercommunalité, partisanes et territoriales, deviennent plus structurantes dans les débats et la production des politiques communautaires.

### **1.2.2. Menace sur la stabilité institutionnelle : la réactivation des clivages partisans**

La répartition des sièges adoptée lors du passage en Communauté d'agglomération a une double caractéristique : elle préserve l'emprise des communes périphériques, mais aussi et du même coup, l'ancrage à droite de la structure intercommunale, y compris en cas de conquête de Mantes-la-Jolie par la gauche (Poupeau, 2002). Mais aux élections municipales de 2001, c'est le basculement à gauche de la commune de Rosny-sur-Seine qui se produit. Beaucoup moins attendu, ce changement de majorité perturbe la stabilité institutionnelle de la Communauté d'agglomération et inaugure une ère plus conflictuelle.

*(i) La structuration d'une opposition de gauche*

L'élection de Françoise Descamps-Crosnier (PS) à la mairie de Rosny-sur-Seine ne met pas la droite en minorité au Conseil communautaire. Mais elle constitue une surprise peu

appréciée, d'autant que le nouveau membre devient, dans les années qui suivent, l'adversaire régulier de Pierre Bédier aux législatives.

« Quand j'ai été élue en 2001, j'étais celle qui ne devait pas être élue, (...) la ville avait toujours été à droite, et donc je venais bouger tout l'échiquier de l'agglomération, et on me l'a fait comprendre et savoir, (...) ils ont failli me mettre à genoux financièrement, j'avais 436 000€ à peu près d'attribution de compensation et je me retrouvais avec 3000€ et quelques de compensation du jour au lendemain » (entretien mairie de Rosny-sur-Seine, 2010)

La réduction drastique du montant de l'attribution compensatoire versée à la commune conduit à un contentieux avec la CAMY, qui ne sera définitivement liquidé qu'en 2008<sup>132</sup>.

Surtout, cette évolution de la composition du Conseil communautaire participe de l'émergence d'une opposition plus active et plus structurée, rompant occasionnellement avec le consensus qui prévalait. Réunissant les élus socialistes et apparentés majoritaires à Mantes-la-Ville, Magnanville et Rosny, ainsi que certains représentants des tendances politiques minoritaires d'autres communes, cette opposition s'est exprimée fortement à l'occasion du vote du budget de 2003<sup>133</sup>. La contestation a porté sur l'augmentation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et sur le financement d'équipements tels que le palais des congrès (Buchelay) et même l'école nationale de musique (Mantes-la-Jolie), dont certains élus de l'opposition ont estimé rétrospectivement que la réalisation avait été insuffisamment discutée. Le conflit généré a entraîné la démission du bureau communautaire. Sa reconstitution conduit à l'éviction des maires de Magnanville et Rosny-sur-Seine. Réintégrés en 2006, ils ne retrouveront une délégation qu'en 2008<sup>134</sup>. La tradition qui consistait à allouer une vice-présidence à chaque maire des communes membres est ainsi interrompue pendant cinq ans.

Par la suite, les exemples de coalition idéologique constituée par la minorité de gauche du Conseil sont relativement rares<sup>135</sup> -et encore plus rarement présentés comme telle- et plus fragmentaires. Le renforcement de la majorité de droite au Conseil communautaire, suite à l'adhésion des communes rurales de Méricourt et Mousseaux-sur-Seine le 1<sup>er</sup> janvier 2004, puis de Drocourt et Follainville-Dennemont le 1<sup>er</sup> janvier 2005, facilite le dépassement des affrontements droite/gauche, en contribuant à réaffirmer les fondements traditionnels de la stabilité institutionnelle. Plus largement, la fin du PMY et la définition d'un nouveau projet de territoire offrent l'occasion de renouer une alliance avec les communes de taille moyenne et de gauche que sont Magnanville et Rosny-sur-Seine.

### *(ii) Le dépassement du conflit*

Cette alliance repose sur le rééquilibrage de l'action intercommunale au profit des communes périphériques au pôle urbain (constitué par Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville). Ce rééquilibrage est l'un des fondements du projet d'agglomération qui va succéder au projet Mantes en Yvelines<sup>136</sup>. L'opportunité politique est alors donnée aux communes de Rosny-

---

<sup>132</sup> Cf. délibération du Conseil communautaire en date du 30 juin 2008 qui fixe et vote les montants attribués à Buchelay, Mantes-la-Jolie et Rosny (300 000 € pour cette commune).

<sup>133</sup> Le budget ne recueille que 19 voix sur 32 (séance du 28 mars 2003).

<sup>134</sup> En 2006, le bureau comporte donc un président et 11 vice-présidents : les maires des communes, à l'exception de Rosny-sur-Seine, Magnanville, ainsi que Buchelay dont le maire détient la présidence du Conseil, et deux adjoints au maire de Mantes-la-Jolie.

<sup>135</sup> Parmi eux, on trouve un débat sur la mutualisation du service de communication entre Mantes-la-Jolie et la CAMY (janvier 2006), au cours duquel le groupe des élus de gauche s'oppose à « la montée en puissance d'une information institutionnelle commune et partagée entre la commune de Mantes-la-Jolie et la communauté », dont « le plus petit dénominateur commun est la couleur politique ». En mai 2006, certains élus de gauche s'abstiennent d'approuver le principe de la création d'un Etablissement Public Foncier des Yvelines, alors que la création de l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France fait l'unanimité au cours de la même séance.

<sup>136</sup> Ce rééquilibrage a été esquissé avec le passage de PMY I à PMY II, la seconde phase du projet poursuivant l'effort localisé de redressement tout en déplaçant légèrement le curseur : 20% des investissements sont consacrés au territoire hors villes centres (Cf. rappel historique effectué en conseil communautaire de décembre 2006).

sur-Seine et Magnanville de s'investir dans la définition de ce nouveau projet de territoire : Françoise Descamps-Crosnier (Rosny-sur-Seine) obtient la délégation à l'aménagement de l'espace communautaire, tandis qu'André Sylvestre (Magnanville), délégué à la culture, œuvre à la programmation d'une offre répartie sur le territoire intercommunal.

Si les deux groupes politiques s'opposent ponctuellement sur les questions d'aménagement du territoire<sup>137</sup>, ces divisions, quoique fondées sur des considérations territorialisées, renvoient avant tout à des clivages politiques d'ordre supralocal. Et c'est bien de concert que le président de la CAMY et le maire de Rosny-sur-Seine œuvrent pour faire approuver le périmètre de l'OIN, et éviter que, malgré d'éventuelles réticences au projet, aucune commune, « sous prétexte qu'elle appartient à un EPCI compétent pour l'aménagement du territoire », n'empêche par le vote les communes qui souhaitent se développer de le faire (conseil du 6 février 2007). L'OIN ne suscite pas de débats au sein d'une structure intercommunale habituée à voir l'Etat intervenir sur son territoire, mais qui sait aussi s'organiser pour présenter une vision locale des enjeux de l'intervention publique.

La transition entre le Projet Mantes en Yvelines et l'entrée en vigueur de l'OIN a constitué pour l'intercommunalité l'occasion de redéfinir le pacte communautaire, notamment en associant plus fortement les communes moyennes au nouveau projet de territoire. Cependant, l'unité communautaire ne s'établit plus aussi intégralement. Le débat d'orientations budgétaires 2008 (conseil du 18 décembre 2007) témoigne de tiraillements dans les priorités que plusieurs élus tiennent à énoncer en prenant la parole (insertion, culture, équipements...)<sup>138</sup>. La concurrence entre les villes centres pour le financement d'équipements sur leur territoire est sensible. D'autre part, si les communes « moyennes » adhèrent aux travaux structurants qui étayent le nouveau projet de territoire, les petites communes se montrent plus réticentes à financer les équipements communautaires. C'est le cas notamment de ceux inscrits au budget 2009 : autour du président, les communes périphériques de taille moyenne comme Buchelay, Magnanville et Rosny-sur-Seine, défendent pour leur part un budget qui, au nom du projet de développement du territoire, continue d'investir dans la construction d'équipements et de travaux structurants. Ces mêmes communes approuvent les fonds consacrés aux études, ainsi que l'augmentation des dépenses de fonctionnement destinée à doter la CAMY des ressources en personnel nécessaires au pilotage des projets et à la maîtrise d'ouvrage du schéma d'agglomération. Mais le poids accru de ces dépenses, vivement dénoncé par le maire de Mantes-la-Jolie, fédère les inquiétudes d'autres élus : le projet d'amendement visant à minorer ce poste recueille 13 voix pour.

---

<sup>137</sup> C'est le cas lorsqu'il est proposé au Conseil, bien que la Communauté n'ait pas été saisie officiellement, d'émettre un avis défavorable sur le projet de Schéma directeur de la région Ile-de-France. Défendu par Dominique Braye, cet avis estime que le SDRIF n'assure pas au Mantois les conditions nécessaires à son développement économique, principalement en ce qui concerne les infrastructures de déplacements. Le débat qui s'ensuit témoigne de l'implication des élus de Magnanville et Rosny sur les questions d'environnement et de cohésion territoriale, support d'une prise de position politique globale. De même, lorsqu'en juin 2009, le maire de Rosny-sur-Seine se fait le porte-parole du Stif, accusé d'être éloigné du terrain, peu réactif et inapte à répondre aux besoins des populations locales, son mandat de conseillère régionale explique la prise de position, même si c'est au titre de représentante de sa commune qu'elle entretient des contacts avec l'autorité organisatrice (conseil du 30 juin 2009).

<sup>138</sup> Quand les élus de Mantes-la-Ville se félicitent de l'inscription du coût de maîtrise d'œuvre de la piscine qui doit être réalisée sur leur commune, rappelant que ce « dossier devient urgent », un élu de Mantes-la-Jolie estimerait judicieux d'inscrire la participation de la CAMY au financement d'un parking qui a reçu un accord de principe en bureau communautaire. Lors du conseil de juin 2007 s'étaient également manifestées des tentatives appuyées, voire concurrentielles, des villes centres pour obtenir des subventions de fonctionnement pour leurs équipements, dès lors qu'ils remplissent même ponctuellement une fonction communautaire. Enfin, le président prononce quelques phrases dont la tonalité semble plus normative que conforme aux réalités actuelles : « toutes les communes ont compris (...) la nécessité d'une synergie entre l'urbain et le rural » et qu'« aucune commune ne doit prévaloir sur les autres », « l'équilibre des territoires doit être réalisé » (conseil du 18 décembre 2007).

L'intégration des intérêts communaux dans le projet communautaire se fait donc plus difficilement, d'autant qu'un conflit de personnalités vient envenimer l'opposition « naturelle » entre le pôle urbain et sa périphérie.

### 1.2.3. Du conflit interne à la droite au conflit centre-périphérie

A partir des années 2000, les politiques communautaires prennent une orientation moins directement favorable à la ville centre de Mantes-la-Jolie. A cette même période, les relations se tendent entre les deux hommes qui ont forgé le projet territorial communautaire. Compte tenu du rôle majeur de ces personnalités politiques dans la mise en œuvre de ce projet, ce conflit s'étend au territoire et aux institutions qui y opèrent.

#### *(i) Le conflit de personnalités politiques*

Les tensions apparaissent entre Dominique Braye et Pierre Bédier vers 2005. A partir de 2008, le contexte est à l'affrontement politique déclaré. En 2006, Dominique Braye envisage d'abandonner ses mandats locaux et organise sa succession à la mairie de Buchelay<sup>139</sup>. Concernant la présidence de la CAMY, en revanche, son souhait revendiqué de retrait ne résiste pas longtemps à la montée des tensions l'opposant à Pierre Bédier, puis à son successeur à la mairie de Mantes-la-Jolie en 2005, Michel Vialay. Bien qu'appartenant à la même famille politique, la ville présente son propre candidat à la présidence du Conseil communautaire : c'est Jean-Luc Santini, adjoint au maire de Mantes-la-Jolie et membre du bureau communautaire, qui doit affronter Dominique Braye. En 2007, le président sortant annonce son intention d'entrer dans la bataille. L'élection a lieu le 8 avril 2008. Elle s'est jouée à une voix, les élus « du groupe de gauche » exprimant par un vote blanc leur refus de participer à ce qu'ils qualifient de « conflit de famille »<sup>140</sup>. Suite à l'élection, les déclarations de plusieurs élus traduisent l'âpreté des attaques et des pressions exercées au cours de la campagne. L'élection des vice-présidents s'effectue avec un nombre inhabituellement important de votes blancs, laissant entrevoir la formation de clans.

Les clivages parcourent donc l'ensemble du Conseil, et ces luttes de pouvoirs engendrent tout au long de l'année plusieurs débats sur la gouvernance de l'institution : fonctionnement du bureau communautaire, composition des commissions, administration de la SOTREMA<sup>141</sup>... La composition du bureau communautaire, organe décisionnel d'importance majeur, est l'enjeu principal.

Au long de 2008 et dans les années qui suivent, d'autres polémiques violentes éclatent également, opposant le maire de Mantes-la-Jolie à plusieurs membres du Conseil<sup>142</sup>, concernant la conception de l'intérêt communautaire et les attaques dont la CAMY est l'objet dans le journal municipal de Mantes-la-Jolie, ou lors de discours prononcés par les élus de la commune. Suite à ces déclarations, qui dénoncent la mainmise de la périphérie sur l'intercommunalité et remettent en cause les règles de représentation des communes au sein de l'EPCI<sup>143</sup>, le conflit en se radicalisant tourne à l'isolement de Mantes-la-Jolie, d'autant que

---

<sup>139</sup> C'est Paul Martinez, Directeur général des services municipaux entre 2000 et 2006, qui est élu aux municipales de 2008.

<sup>140</sup> Dominique Braye recueille 18 voix contre 17 pour Jean-Luc Santini. On compte 8 bulletins blancs.

<sup>141</sup> La SOTREMA est la SEM qui gère l'enlèvement des ordures ménagères et le stationnement sur le périmètre de la communauté d'agglomération. La CAMY en est l'actionnaire majoritaire.

<sup>142</sup> Les maires de Porcheville, Méricourt, un élu de Guerville...

<sup>143</sup> Ce sont par exemple les vœux de Pierre Bédier, alors président du conseil général, en 2009 qui remettent le feu aux poudres en dénonçant le fait que la périphérie décide pour le centre et qu'elle cherche à l'affaiblir. Certains élus communautaires se déclarent « choqués et blessés ». Le conflit s'envenime un peu plus lorsque Mantes-la-Jolie dénonce le contrat que la lie à la SOTREMA pour la gestion du stationnement. En septembre 2009, les élus de Mantes-la-Jolie quittent le Conseil avant même l'ouverture tumultueuse de la séance, accusés d'avoir médiatisé un conflit cantonné au secret du bureau communautaire. Les règlements de compte font remonter à la surface les griefs politiques des élus de Magnanville et Rosny-sur-Seine, « malmenés » au sein de la Communauté d'agglomération comme du Conseil général (conseil du 29/09/09).

l'entrée de Pierre Bédier au cabinet du maire ne contribue pas accréditer l'idée que la commune est prête à repartir sur de nouvelles bases.

Pourtant, le conflit Brayé - Bédier ne recoupe pas d'emblée, ni de façon parfaitement lisible, un conflit laissant la ville-centre seule face à l'ensemble de la Communauté d'agglomération. Le vote serré du 8 avril prouve que le « clan Bédier » conserve des appuis dans les petites communes<sup>144</sup>. Néanmoins, le conflit proprement politique recoupe des enjeux territoriaux. A partir des années 2000, la définition des priorités de l'action communautaire appelle des négociations plus tendues. Le contexte d'urgence qui participait du ralliement des acteurs a disparu, et c'est bien une tendance au rééquilibrage des investissements en faveur de la périphérie qu'inaugure PMY II. Il y a donc une dimension spatiale au conflit qui naît entre Dominique Brayé et Pierre Bédier, même si la lutte pour le pouvoir touche d'autres aspects, essentiels à la compréhension de la genèse du conflit, que celui des tensions liées à la captation des ressources.

« N'oubliez pas qu'ils ont présenté, ils sont UMP comme moi, la même tendance politique, ils avaient présenté un candidat contre moi [pour la présidence communautaire]. Le but de la ville, Pierre Bédier était le président du Conseil général, c'est une ville (...) qui était sous perfusion du Conseil général, à partir du moment où Pierre Bédier savait qu'il allait perdre le Conseil général, compte tenu de ses affaires de justice, il envisageait naturellement de faire perfuser la ville, non plus par le Conseil général, mais par la Communauté d'agglomération. Il est bien certain que ce n'est pas quelque chose que je pouvais accepter, donc, trois ou quatre ans avant, en 2005, je me suis un petit peu confronté avec lui (...) » (Dominique Brayé).

#### *(ii) Les enjeux territoriaux du conflit*

Plus que l'inverse, c'est le conflit de personnalités qui est à l'origine de l'exacerbation des tensions territoriales existantes entre centre et périphérie. Ces tensions sont depuis des années un élément structurant du paysage intercommunal. Mais le système qui en avait assuré la régulation, c'est-à-dire les négociations conduites en amont entre le maire de Mantes-la-Jolie et le président de la CAMY, n'existe plus. L'opposition désormais ouverte entre centre et périphérie, dans des configurations géographiques variables, infléchit le contenu des politiques intercommunales, notamment en ce qui concerne la réalisation de certains équipements. Une tendance semble s'être dégagée, au sein des petites communes du Conseil, en faveur réduction des investissements dans les grands équipements (localisés au pôle), afin de réaliser des économies ou au profit des actions créant du lien social. Avoir apporté de la mesure dans le domaine est l'une rares actions que revendiquent les élus des petites communes dans une arène communautaire dominée par des problématiques urbaines dont ils se sentent éloignés.

« On était parti sur quelque chose de beaucoup plus ambitieux qu'aujourd'hui, et je pense que les communes rurales ont amené un peu de sagesse à ce niveau là quoi, je pense qu'on partait peut être vers une débauche d'investissement [concernant les gros équipements] » (entretien petite commune).

« A un moment ils avaient d'énormes projets, donc j'ai râlé en disant : « attention, il faut une planification, il faut voir les impacts tout ça ». Alors le président m'a dit non, et puis finalement il fait oui, dans le budget » (entretien petite commune).

Cette position n'est pas sans lien avec les divisions politiques qui se sont cristallisées lors du conflit entre Dominique Brayé et les élus de Mantes-la-Jolie, dans la mesure où les petites communes les plus préoccupées d'économies sont celles qui s'étaient ralliées au « clan Bédier ». La question des équipements structurants se trouve prise au cœur du conflit politique, mais elle est aussi et surtout au cœur du réajustement des intérêts centre-périphérie et des arbitrages politiques à effectuer entre financement des équipements

---

<sup>144</sup> Notamment, Follainville-Dennemont et Rolleboise ne rejoindront pas systématiquement les coalitions des petites communes de droite lorsqu'elles s'opposeront à la ville-centre. Mantes-la-Jolie peut aussi compter occasionnellement sur l'appui de Mantes-la-Ville lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts du centre.

centraux et investissement dans les territoires périphériques. Une illustration du caractère structurant de cet enjeu dans les débats de l'arène communautaire est donnée lorsque le Conseil débloque, entre 2002 et 2006, une enveloppe budgétaire permettant d'intervenir, sous forme de fonds de concours, en faveur de projets situés en dehors des deux communes centres. A l'extinction du dispositif, en décembre 2006, le bilan est salué comme « un juste retour des choses fortement apprécié » par des petites communes « qui durant de longues années, ont regardé passer le train, et ne peuvent qu'être satisfaites d'être associées et reconnues à participer ainsi au renouveau du Mantois ». Mais le rééquilibrage ainsi applaudi est remis en question par la réalisation programmée d'équipements communautaires localisés sur le pôle urbain. C'est le bémol que fait entendre le président de la CAMY dans le chœur des satisfactions : cet « effort financier important » ne pourra être renouvelé « dans la mesure où des projets importants, comme les piscines, devront être financés ». Les piscines évoquées seront situées à Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville.

Le conflit centre-périphérie culmine lorsque les élus de Mantes-la-Jolie s'opposent à la suppression de la Dotation de Solidarité Communautaire. La mesure, apparemment décidée en bureau communautaire et intégrée au projet de budget 2009, consiste à « supprimer la DSC au profit d'un fonds pour le soutien aux communes autres que les villes centres puisque l'essentiel des investissements se fait sur les villes centres ». Après avoir attaqué les propos du président laissant à penser qu'une majorité s'est dégagée lors du précédent Bureau communautaire, sur la question de la suppression de DSC comme sur d'autres liées aux équipements structurants, les élus de Mantes-la-Jolie s'opposent à la mesure en l'attente d'un « débat clair et bien préparé ». Ils sont rejoints par les élus de Mantes-la-Ville qui, pour « des raisons financières », ne veulent pas renoncer à cette ressource<sup>145</sup>. Pour les communes centres, la visibilité de l'action communautaire devrait logiquement s'imposer à tous les habitants de la CAMY dans la mesure où les équipements structurants sont à la disposition de tous. Le débat s'élargit aux notions de solidarité, unanimité, majorité, pacte intercommunal... Pour le président de la CAMY, la DSC porte sur un montant faible par rapport au budget : sa conversion en fonds de concours (approuvé en séminaire par 11 communes sur 12) aurait une portée symbolique, et s'avère si rentable qu'il estime secondaire que les projets financés par ces fonds de concours relèvent ou non des compétences communautaires. Rappelant « que beaucoup d'actions de la Communauté ne relèvent pas de ses compétences », son souhait premier est que « le vote montre qu'au niveau territorial, on ne pense pas qu'à son clocher ». Mais la conversion de la DSC est rejetée par 22 voix contre 18. Les réactions sont violentes (conseil du 27 janvier 2009).

Lors de cette session houleuse, un seul amendement fait l'unanimité : il concerne les transports<sup>146</sup>. De façon générale, les transports constituent un thème d'apaisement. Ils sont présentés comme le liant qui, en unifiant les territoires, neutralise les concurrences, lisse les inégalités spatiales face aux investissements, et en propage géographiquement les bénéfices. Les infrastructures de déplacements sont aussi des objets de troc, jouant un rôle dans l'établissement de la paix communautaire : c'est en échange du financement d'un parking municipal que les élus de Mantes-la-Jolie accepteront finalement la conversion de la DSC en fonds de concours aux communes de moins de 10 000 habitants. Les maires des petites communes ont explicitement défini les termes de cet échange de bons procédés. Et c'est davantage au nom de la « sérénité » qu'il doit apporter que de son intérêt communautaire que des communes (comme Magnanville, Rolleboise ou Follainville-Dennemont) voteront le financement du parking.

---

<sup>145</sup> Le budget communal ayant été amputé de 450 000 € « sur le fonds de dotation prévu par le département des Yvelines » (Conseil du 27 janvier 2009).

<sup>146</sup> L'amendement soumis au vote le déblocage d'une enveloppe de 326 000 € afin d'étudier le schéma de voiries communautaires en périphérie de la ZAC Mantes Université. Ces voies pourront être équipées de couloir de bus en site propre et/ou de pistes cyclables.

Le financement d'équipements structurants et d'infrastructures liées aux déplacements, parfois à la limite voire en dehors des compétences communautaires<sup>147</sup>, est un sujet très débattu dans l'arène communautaire. Si ces investissements servent à fabriquer du consensus, leur discussion fait aussi évoluer le fonctionnement intercommunal, la définition de l'intérêt collectif, le champ des interventions de la Communauté. Sur la question de la gestion du stationnement et à la suite des discussions auxquelles elle a donné lieu, les limites entre prérogatives communale et communautaire pourraient, de l'avis de certains élus, évoluer<sup>148</sup>. Le conflit politique et le processus de troc sont alors un préalable possible à l'investissement de compétences stratégiques dans le domaine de la coordination entre urbanisme et transport.

De façon générale, la prise en charge des compétences par la CAMY enregistre, dans de nombreux domaines, une progression : le « gros syndicat intercommunal à vocation multiple », auquel a pu s'apparenter le District, évolue vers une intercommunalité de projet, qui opère, dans les secteurs stratégiques de l'habitat, de la politique de la ville ou du développement économique, sur le mode non pas de la nouveauté mais d'une diversification accrue des actions. La CAMY cherche à être de plus en plus active, non seulement dans la formulation, mais aussi dans le traitement global des grands enjeux territoriaux.

## **2. Le partage des rôles autour des enjeux d'aménagement et de développement**

Le Projet Mantes en Yvelines, dans ses deux phases successives, développe une stratégie partenariale et transversale de « reconquête » d'un territoire dont les évolutions échappent à l'action publique. L'enjeu de transformation du territoire est global. Il se décline, dès le milieu des années 1990, sur les trois plans urbain, économique et social. En revanche, les phases de sa mise en œuvre ont hiérarchisé de façon un peu différenciée les priorités entre les secteurs d'action.

De fait, au cours des douze années du projet (1996-2008) et sur les deux années suivantes, les évolutions du contexte et du jeu d'acteurs ont entraîné la reformulation progressive des enjeux du projet de territoire. Cette dynamique a conduit au passage d'une première phase de « redressement » du territoire, marquée par l'urgence, à une phase plus stratégique de (re)développement. Elle s'accompagne de la montée en puissance de la structure intercommunale, qui investit de façon plus volontariste ses compétences stratégiques et multi-sectorielles d'aménagement et de développement du territoire.

Cette dynamique est ici reconstituée autour de deux enjeux territoriaux majeurs sur le Mantois : l'amélioration des conditions de l'habitat, qui doit permettre l'évolution maîtrisée de la dynamique de peuplement ; et un enjeu, plus déséctorisé, d'agencement et de développement du territoire intercommunal, qui tire son unité du renforcement majeur de son actualité pour la CAMY.

### **2.1. Recomposer l'habitat pour développer l'attractivité résidentielle**

Sur le terrain du Mantois, le principal dysfonctionnement territorial identifié par les acteurs est la concentration, dans quelques quartiers des communes de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville, d'un important parc social accueillant les populations les plus touchées par

---

<sup>147</sup> Procédé d'ailleurs contesté par la Cour régionale des comptes, qui a estimé dans un rapport de 2004 que la justification des fonds communautaires apportés à plusieurs reprises à Mantes-la-Jolie pour la réalisation de parkings dits d'intérêt commun n'était pas établie dans la mesure où la compétence « parcs de stationnement » n'appartenait pas à l'EPCI (Cf. Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, 21 janvier 2004, non paginé.

<sup>148</sup> En effet, l'absence de compétence contraint la CAMY à une non-ingérence totale dans la gestion d'une infrastructure qu'elle aura pourtant contribué à financer, ce qui pose problème à certains élus.

le chômage. Ce parc a également connu une importante vacance. Le déséquilibre entre l'offre et la demande empêche toute politique de maîtrise et de répartition du peuplement.

Dans le contexte fortement mobilisateur des émeutes qui ont touché ces territoires, le logement est devenu la compétence historique et emblématique de l'action intercommunale, portée d'abord par le district puis par la Communauté d'agglomération qui a pris officiellement en charge la compétence obligatoire de « politique de la ville » que le DUM exerçait dans les faits. L'« équilibre social de l'habitat » demeure le domaine privilégié d'un exercice de coopération pour lequel la CAMY fait figure d'exemple. Les villes centres sont les bénéficiaires directs des fruits que produit cet exercice. Dans le travail de formulation d'un objectif d'intérêt communautaire, impliquant la « mise en veille » des intérêts communaux immédiats au profit d'une action de long terme, le rôle de l'arène intercommunale, animée par son président, a été décisif. Là encore, la transformation en communauté d'agglomération n'a pas constitué de rupture immédiatement perceptible. Mais la redéfinition des ambitions de la structure intercommunale au cours des dernières années s'est traduite par une progressive montée en puissance de la CAMY sur les questions liées à l'habitat ainsi qu'à la politique de la ville, désormais identifiée comme un secteur d'action à part entière y compris dans l'organigramme. Initialement encouragée par les partenaires institutionnels, cette montée en puissance correspond aujourd'hui à l'ambition d'être le chef de file du projet de territoire.

En attendant, la dimension partenariale est constitutive de la genèse comme de l'exercice de cette compétence « habitat », qui consiste encore avant tout en une politique d'attribution des logements sociaux impliquant de nombreux acteurs. Cette gestion de la demande en logement social est un outil au service d'une politique de peuplement, construite autour de l'objectif consensuel (et acté dans PMY 1 et 2) de déconcentration de l'habitat social et de diversification de l'offre de logement, préalables nécessaires au rétablissement de l'attractivité résidentielle de l'ensemble du territoire. Il ne s'agit plus là de gestion de l'existant, mais de démolition et de constructions. La capacité de l'EPCI à intervenir sur le bâti s'apprécie à travers l'impact opérationnel du PLHI, grâce au levier de la maîtrise foncière mais surtout par l'intermédiaire de la convention signée avec l'ANRU. Le document acte la reconnaissance par le pouvoir central d'un projet local suffisamment établi pour faire moduler les normes nationales au profit de la prise en compte des spécificités territoriales.

### **2.1.1. L'attribution des logements sociaux**

Le ressort principal de la politique communautaire de l'habitat est la gestion de l'attribution des logements sociaux. La CAMY gère la demande pour le compte des communes et de l'Etat<sup>149</sup>, soit environ 45% des propositions d'attribution. Cette action est de compétence intercommunale depuis 2004, fait notable compte tenu du faible nombre d'EPCI à prendre en charge cette gestion<sup>150</sup>. Elle mobilise 11 des 14 personnes que compte le service communautaire de l'habitat créé à cette même date, et associe l'ensemble des partenaires concernés. Bailleurs, collecteurs du 1%, services de l'Etat, collectivités, intervenants en charge de l'accompagnement social sont ainsi réunis mensuellement dans des commissions tenues sur les différents territoires afin de faire le point sur chaque dossier, tandis que la Commission de coordination intercommunale (CCI) émet un avis sur les cas les plus sensibles (environ 10% des demandes), c'est-à-dire qu'elle évalue l'opportunité de l'attribution d'un logement social dans le Mantois et peut proposer de substituer à cette entrée dans le parc social local un hébergement spécifique. Cet avis se fonde sur les

---

<sup>149</sup> Par convention signée le 5 décembre 2003, le Préfet des Yvelines a délégué au Président du Syndicat mixte du Mantois la gestion du contingent préfectoral de logements sociaux (soit 30% moins 5% réservés aux fonctionnaires qui ne peuvent être délégués) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le contingent préfectoral s'ajoute aux contingents municipaux et communautaire qui représentent environ 20% du total : les services de logement de la CAMY et de Limay gèrent donc environ 45% des propositions d'attribution.

<sup>150</sup> Cf. « Compétences statutaires et actions intercommunales », *Les Notes de l'Observatoire*, ADCF, janvier 2007, 28 p.

principes consignés dans la charte intercommunale du logement<sup>151</sup>, dont l'un des objectifs revendiqués est d'affirmer la vocation locale du parc social en le mettant prioritairement au service des habitants du territoire. Parmi ces principes, on retiendra celui d' « adéquation » entre le ménage et la résidence proposée, et celui de l' « attache » avec le territoire, dont l'article 10 fait une condition nécessaire de l'attribution<sup>152</sup>. Ces pré-requis opèrent une forme de « filtrage ». L'avis de la CCI ne se substitue pas aux commissions d'attribution des bailleurs, mais le cadre partenarial optimise la relation entre collectivités et bailleurs et leur permet d'adopter une ligne stratégique commune, fondée sur le renforcement des exigences de la sélection.

Pour moduler la politique d'attribution en fonction des objectifs du projet local de territoire, la CAMY dispose donc de l'outil-cadre fondateur qu'est la charte intercommunale, signée en 2003 par l'ensemble des acteurs et qui n'a plus aujourd'hui de valeur juridique mais reste le document de référence dans lequel sont exposés noir sur blanc les objectifs qui guident l'action concertée (entretien services communautaires). Ce document doit d'ailleurs évoluer avec les objectifs de la politique de peuplement, que le deuxième PLHI entend moduler suite aux changements de contexte<sup>153</sup>. D'autre part, la CAMY dispose des outils opérationnels que sont le service de l'habitat et les commissions d'attribution dont elle assure le secrétariat et organise la tenue régulière. Enfin, les outils de connaissance et de suivi développés par l'agence d'urbanisme<sup>154</sup> fournissent des indicateurs quartier par quartier, permettant une analyse fine des situations. La gestion de l'attribution des logements sociaux permet donc à l'EPCI de moduler à la marge la concentration des ménages les plus en difficulté. Concrètement, « en 2004, la CCI a représenté 8% de la demande et 8,5% des attributions des bailleurs, chiffres qui correspondent globalement à nos attentes »<sup>155</sup>.

En ce qui concerne la relation entre acteurs institutionnels, le processus d'intercommunalisation de la compétence révèle une action tripartite, ainsi que le poids de l'expérience antérieure déployée au niveau communal par Mantes-la-Jolie.

« La création du service habitat, c'est un travail qui a été fait en 2003 en partenariat avec la ville de Mantes-la-Jolie, la communauté d'agglomération et l'Epamsa. Il y a vraiment eu un triangle, l'Epamsa disant : c'est très intéressant ce qui se passe à Mantes-la-Jolie -l'agence d'urbanisme étant complètement d'accord-, il me semble que ce serait bien de généraliser ça à l'ensemble de l'agglomération, de mettre en place des principes, une charte, des objectifs, et de mutualiser les attributions de logements sociaux au niveau de la communauté d'agglomération. C'est ce qui a été fait, et le service habitat a été créé pour ça en 2004. Et la première responsable du service habitat était la personne qui dirigeait le service habitat de Mantes-la-Jolie » (entretien services communautaires).

---

<sup>151</sup> La Charte intercommunale du logement, dont l'élaboration est imposée au bassin d'habitat du Mantois par la loi d'orientation de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, précise les objectifs annuels quantifiés d'attribution de logements aux ménages en difficulté pour chaque organisme HLM gérant du patrimoine dans le bassin d'habitat. Par ailleurs elle indique les objectifs, les principes et les modalités d'attribution des logements sociaux dans un cadre partenarial.

<sup>152</sup> Le principe d'adéquation entre ménage et résidence, dont la mise en œuvre repose sur une appréciation pragmatique et non sur des critères figés, revient par exemple à n'attribuer un logement éloigné du centre-ville qu'à un ménage multimotorisé. La notion d'attache, plus précisément définie dans la charte, conduit à apprécier l'effectivité des liens avec le territoire (familiaux, résidentiels ou professionnels) avant d'accorder un logement dans le Mantois.

<sup>153</sup> Le PLHI 2009-2014 veut redéfinir les principes de l'attribution consignés dans la charte pour tenir compte du phénomène totalement inconnu lors de l'élaboration du dispositif qu'est la pression forte sur le parc social liée aux démolitions et aux tensions sur le marché immobilier. La « nouvelle » politique de peuplement doit être en conformité avec les obligations nationales telles qu'énoncées par exemple avec la Loi DALO, mais aussi garder au territoire « ses » jeunes ménages, donc fluidifier les parcours résidentiels pour générer des sorties et faire de la place dans le parc social.

<sup>154</sup> L'Audas est le maître d'œuvre de l'Observatoire du logement. Social du Mantois. C'est dans ce cadre qu'elle collabore avec les bailleurs sociaux afin de centraliser et rendre disponible une information fine à l'échelle de la « résidence » (un groupe de 100 logements en moyenne).

<sup>155</sup> Intervention de Béatrice Auclair à l'Atelier de l'Union nationale de l'Habitat, commission « Gestion de la demande et des attributions », Bordeaux, les 19 et 20 septembre 2006. <http://www.union-habitat.org/hlm>.

La politique d'attribution des logements est ainsi une émanation de la commune de Mantes-la-Jolie, en termes de méthodes comme de personnel, et c'est dès 1988 que la ville de Mantes-la-Jolie a élaboré une charte commune avec bailleurs et services de l'Etat. Cet état de fait ne revêt pas de caractère exceptionnel<sup>156</sup>, mais conduit à interroger la logique du transfert à l'échelon intercommunal d'un domaine dans lequel la capacité d'action des services municipaux a été fortement développée. En fait, il s'avère vite que l'action sur le parc social doit être conduite à une toute autre échelle que l'échelle municipale, à laquelle la marge de manœuvre est insuffisante. La politique dite des « quotas », mise en place par la municipalité à la fin des années 1980 pour rétablir de la mixité sociale dans les différents sous-quartiers du Val Fourré, est prise dans le contexte de crise immobilière et de détente des marchés. La demande des populations les moins défavorisées s'effondre. Le rééquilibrage social de l'habitat doit passer par une restructuration de l'offre, pour avoir une chance de gérer la demande.

L'agence d'urbanisme et l'Epamsa ont joué un rôle dans cette formulation de la problématique qui est au cœur de PMY II. L'objectif de cette « intercommunalisation », tel que présenté dans le document préparatoire de PMY II rédigé par l'Epamsa, était de faire porter le volet social du Projet Mantes en Yvelines par une structure à même de promouvoir une déssectorisation et un élargissement de l'échelle de l'action. Ces deux acteurs ont ainsi œuvré pour la création, en 1999, d'un Syndicat mixte du Mantois qui associe à la CAMY la commune voisine de Limay, et doit prendre en charge, à l'échelle de l'agglomération, le pilotage opérationnel de l'ensemble des dispositifs relatifs à l'habitat. Le syndicat est donc le regroupement intercommunal destiné à unifier dans un « projet global de recomposition de l'habitat » « une action qui a porté des premiers résultats mais qui reste sectorisée », allant de la gestion des attributions aux opérations de démolition, en passant par la réhabilitation du parc locatif privé (convention PMY II, 2001). Après avoir pris en charge la gestion déléguée du contingent préfectoral, le syndicat mixte a ainsi porté l'élaboration de la Charte intercommunale du logement qui, en offrant un cadre stratégique de référence à tous les intervenants, intègre la politique d'attribution dans le cadre plus large de la politique territoriale de correction des déséquilibres locaux. Qu'il s'agisse des attributions de logements sociaux ou du PLHI (autre mission forte du syndicat), la collaboration institutionnelle avec Limay repose sur la définition d'orientations communes et non sur une gestion mutualisée<sup>157</sup>.

Si la gestion de l'attribution des logements sociaux reste la tâche principale du service habitat, elle ne constitue plus son unique mission. En explorant les autres pans du « projet global de recomposition de l'habitat », le service investit progressivement ce rôle de coordinateur, se substituant à l'agence d'urbanisme.

« Au départ, le service habitat était vraiment un service attribution des logements sociaux. Et puis, progressivement, il y a eu à la CAMY un interlocuteur qui travaillait avec l'agence d'urbanisme, qui commençait à prendre en charge les dossiers. On n'avait plus seulement un bureau d'études [l'agence d'urbanisme] qui travaillait directement avec la direction générale et avec le président » (entretien services communautaires).

### **2.1.2. La déconcentration du logement social et la diversification de l'offre**

Les orientations stratégiques de la politique du logement dans le Mantois ont été énoncées dans le cadre de PMY : il est prévu 700 démolitions dans le but de lutter contre le surdimensionnement du parc social, qui lui vaut une vocation d'accueil d'échelle régionale et

---

<sup>156</sup> La capacité des services techniques municipaux dans le domaine est effectivement ancienne et relativement généralisée, ce qui contribue d'ailleurs à expliquer le faible taux d'intervention des EPCI sur cette question (ADCF, 2007).

<sup>157</sup> La ville de Limay a en effet conservé la responsabilité de l'attribution de son propre contingent de logements sociaux, même si les services de la CAMY coordonnent l'activité des trois sites d'accueil de demandeurs (deux sur la CAMY et un à Limay) et que l'utilisation du même logiciel permet l'échange de données. En ce qui concerne le PLHI, la ville de Limay partage avec la CAMY le diagnostic et les orientations, mais a son propre programme d'actions.

non locale. La CAMY poursuit son objectif de déconcentration du logement social et de diversification à travers la mise en œuvre de son Programme Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI), outil dont la loi SRU a fait un instrument de la solidarité entre communes dans la poursuite de l'objectif de mixité sociale<sup>158</sup>. La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (2004) accélère encore la dynamique d'investissements dans les actions de renouvellement urbain sur le Mantois. Cette dynamique, largement engagée, plus de dix ans auparavant, dans les cadres successifs du Grand projet de Ville et du Projet Mantes en Yvelines, et qui a déjà conduit à démolir quelques centaines de logements, est confortée par l'apport de crédits très supérieurs à ceux engagés par l'Etat dans le cadre de la convention PMY 2<sup>159</sup>. Mais l'irruption de l'Agence conduit aussi à surimposer aux territoires de l'action locale des périmètres ANRU délimités unilatéralement par l'Etat, enclaves au sein desquelles le pouvoir décisionnel de l'EPCI est très réduit<sup>160</sup>. La force et l'antériorité du projet local ont néanmoins permis de composer avec l'Etat.

#### *(i) Le Programme Local de l'Habitat*

Les orientations stratégiques énoncées dans le cadre de PMY ont guidé l'élaboration entre 1999 et 2002 du premier PLH intercommunal (2002-2007). Le document en effectue une territorialisation plus précise, tout en augmentant le nombre des démolitions prévues de 450. Le document résulte de la construction progressive d'un consensus.

« Pendant longtemps, l'attitude des élus des communes autres que Mantes-la-Jolie était de dire : on laisse Mantes-la-Jolie avec ses problèmes, on ne veut surtout pas les partager, on ne veut surtout pas accueillir les ménages du Val Fourré. Progressivement, à partir des outils d'observation, il y a eu cette prise de conscience qui a permis de mettre tous les élus d'accord sur des orientations stratégiques. Et Limay était autour de la table. » (services communautaires).

Dans ce processus, l'agence d'urbanisme, puis le syndicat mixte en tant qu'arène de négociation, ont joué un rôle majeur.

« Et l'agence d'urbanisme, qui gérait ces observatoires, a suggéré l'opportunité de créer un cadre pour porter ce dispositif d'observation et pour porter le PLH. (...) C'est [la création du syndicat mixte] vraiment une volonté technique de mettre en place un PLH avec des outils, et de faire en sorte que ce soit l'ensemble de l'agglomération incluant la ville de Limay qui le porte. (...) Donc, le syndicat mixte, c'était surtout un cadre de travail, de réflexion, un cadre qui a aussi permis de porter les outils d'observation, de les financer... » (services communautaires).

Validé par l'Etat, ce premier PLH fait état de l'existence d'une stratégie locale en matière de politique de l'habitat. Cette préexistence de la « feuille de route » sur la mise en œuvre des dispositifs opérationnels est une caractéristique importante pour les acteurs locaux.

« En général, la feuille de route est écrite bien avant que les politiques ne se mettent en place. C'est peut-être une des forces du territoire, par rapport aux collectivités qui sont devenues délégataires des aides à la pierre du jour au lendemain, qui ont été jetées à l'eau et se sont mises à gérer des politiques... C'est vrai que, nous, on a eu des structures, il y a eu des réflexions avant de prendre la main » (services communautaires).

Cette caractéristique a aussi permis d'imposer la stratégie locale de déconcentration géographique du parc à la politique contractuelle qui sera conduite avec l'Etat dans le cadre du Programme National de Rénovation urbaine.

---

<sup>158</sup> La loi Solidarité et Renouvellement Urbains confie aux structures intercommunales compétentes en matière de PLH la faculté de répartir sur leur territoire l'objectif de production de logements locatifs conventionnés, et leur permet, si elles adoptent un PLH intercommunal, de recevoir le produit du prélèvement opéré par l'Etat sur les communes déficitaires en logements sociaux.

<sup>159</sup> Après avenants, la convention ANRU 2005-2010 du Mantois porte sur un montant total d'opérations de 370 M €.

<sup>160</sup> Le dispositif législatif fait une part réduite au pouvoir intercommunal dans la définition de la politique de rénovation urbaine (Brouant, 2005b).

Les objectifs locaux se déclinent dans le PLH aux deux échelles de l'agglomération et des quartiers qui concentrent le logement social. Il s'agit :

- sur le territoire intercommunal, d'augmenter le rythme de construction pour enrayer le déclin démographique, et de rééquilibrer la proportion de logement social relativement à la part de l'offre privée (au titre de PMY II, dont le PLHI constitue le volet opérationnel « habitat ») tout en limitant l'étalement urbain ;
- dans les quartiers de la géographie prioritaire, d'agir sur la concentration et la déqualification de l'habitat social.

Le PLH entend augmenter et diversifier, en gamme et en localisation, la production de logements. La politique de dédensification locale du parc social consiste à reconstituer hors site les logements détruits. La reconstruction privilégie de plus des produits différents, de manière à rééquilibrer également l'offre à l'échelle de l'agglomération. Le tableau suivant résume les projets de construction-démolition du PLHI, applicables à la CAMY à l'exclusion de Limay. La stratégie de réduction de la proportion de logement social à l'échelle du territoire intercommunal est résumée dans le taux de 0,66.

#### Extrait du programme d'actions du PLHI 2002-2007

Projets PLHI	Rappel 2000-2001	PLHI	Total 2000-2007
Construction logements privés		2022 (dont 40% en individuel)	2022
Construction logements sociaux	119	678	797
Démolition logements sociaux	300	900	1200
Solde logements sociaux	-181	-222	-403
<b>Logements sociaux construits pour 1 logement social démoli</b>		<b>0,75</b>	<b>0,66</b>

Le PLHI est donc un outil au service de l'objectif de déconcentration du parc. Le programme d'actions quantifie l'objectif annuel de construction de logements sociaux (113 logements) à l'échelle de l'agglomération. C'est dans le chapitre des « principes et orientations » que cet objectif est plus précisément ventilé : 50 à Mantes-la-Jolie, 18 à Mantes-la-Ville et 45 « dans les autres communes de l'agglomération ». Dans ce dernier chiffre sont incorporées des projections pour Buchelay et Porcheville (20 et 30 sur l'ensemble du programme) au titre des obligations SRU (permettant une augmentation de quelques points du pourcentage de logements sociaux sur ces communes), mais aussi les programmations localisées à Limay.

La reconstitution du logement social constitue de fait le point faible du bilan des réalisations du premier PLHI qu'effectue l'Audas en 2007, alors que la construction privée a, pour sa part, atteint des niveaux inespérés. La proportion de logements sociaux sur le territoire du syndicat mixte a été réduite de 41% à 37%, ce qui est conforme aux orientations poursuivies. Mais l'effort de redistribution est à poursuivre dans le cadre du deuxième PLHI (2009-2014). Les « efforts » de construction des communes interpellées au titre de l'article 55 de la loi SRU ont été timides<sup>161</sup>. Dans les petites communes, le logement social est encore considéré comme une incongruité dans le paysage de leur ruralité. Sa localisation doit rester principalement urbaine, dans l'intérêt et à la demande même des populations concernées<sup>162</sup>. Le second PLH se donne pour objectif d'accélérer la reconstitution des logements détruits. et rappelle que les PLU communaux doivent permettre la mise en œuvre du programme arrêté dans le document, en termes quantitatifs et structurels. En se faisant le porte-parole des obligations légales de la loi SRU, la CAMY obtient de sa couronne périphérique des efforts

<sup>161</sup> Suite à la modification du champ d'application de l'article 55, la liste des communes concernées par les obligations de la loi SRU s'est étendue : Rosny-sur-Seine et Guerville se sont ajoutées à Buchelay, Follainville-Dennemont et Porcheville. Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Limay et Magnanville répondent aux 20% de logements sociaux. Le bilan du PLHI note les efforts notables de Buchelay et Rosny-sur-Seine.

<sup>162</sup> Le registre de légitimation de la position des élus sur ce point s'appuie, d'une part, sur le souhait des habitants concernés par les démolitions de demeurer sur place ; d'autre part, sur les facilités d'accès aux aménités urbaines que procure la localisation en ville.

dans ce sens, d'autant mieux acceptés que le caractère intercommunal du PLH assouplit l'injonction en la parant d'un certain flou juridique : la loi stipule que chacune des communes doit « se rapprocher » de l'objectif des 20%.

« La CAMY ne nous impose rien du tout, c'est un arrêté préfectoral. (...). Lors du PLHI, ils nous ont demandé nos souhaits en termes de développement du logement, mais du fait qu'on soit sous la loi de 20%, ils nous ont imposé 20%. Dans le PLHI il est inscrit qu'on doit faire 20%, bon, dans une certaine période de temps. Alors on fait preuve de bonne volonté, on commence » (entretien commune rurale, CAMY).

Dans ces petites communes, l'action de la CAMY consiste à soutenir les programmes de logements sociaux en apportant sa garantie d'emprunt. La réalisation est confiée à un bailleur social avec lequel la commune, qui fournit le foncier et éventuellement les bâtiments lorsqu'il s'agit d'une réhabilitation, signe un bail emphytéotique. L'assistance à maîtrise d'ouvrage reste une démarche totalement communale. Mais c'est notamment sur ce point que le second PLHI va introduire quelques nouveautés, manifestant l'ambition de la CAMY d'exercer une maîtrise sur le développement urbain, au double plan du foncier et des caractéristiques qualitatives des constructions. Ce point est traité dans le cadre de l'enjeu « agencer et développer l'agglomération ».

#### *(ii) Le tournant de la convention ANRU*

Sur le territoire du Mantois, quatre opérations de rénovation urbaine sont en cours à Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville<sup>163</sup>. Ce volet urbain de la politique de la ville est du ressort de l'EPAMSA, tandis que l'action intercommunale relève du volet social. Les deux versants de la "politique de la ville" sont donc structurellement dissociés. Cependant, le PRU, comme tout dispositif sur le Mantois, s'inscrit dans le cadre du projet global de territoire dont la CAMY entend assurer la gouvernance, quelle que soit la forme que celui-ci prendra après PMY.

« L'Epamsa est pilote du projet, pilote technique, parce que la gouvernance du projet urbain, c'est bien les élus qui l'assurent. Et ça, nous y tenons » (services communautaires, 2010).

Dans la perspective des services communautaires, l'Epamsa est donc un pilote technique : en charge de l'élaboration de la convention ANRU, il en a calqué la rédaction sur les orientations proprement communautaires définies dans le PMY et le PLHI, et adossé la conduite de projet aux instances créées pour PMY.

« On avait la chance d'avoir notre projet qui était écrit, donc, du coup, la machine ANRU, on l'a utilisée vraiment comme un levier pour accélérer ce projet... » (services communautaires, 2010).

C'est ainsi que la convention signée le 10 juin 2005 déroge à la règle ANRU du « un pour un » -soit un logement reconstruit sur le bassin d'habitat pour un logement détruit- établie pour garantir que les financements n'auront pas pour effet de repousser les ménages les plus en difficulté hors des collectivités bénéficiaires. Sur le bassin d'habitat du Mantois, seuls deux logements seront reconstruits pour trois détruits<sup>164</sup>. La majeure partie des démolitions comme le principe de la reconstitution partielle étaient déjà programmés dans le PLHI, signé

---

<sup>163</sup> Il s'agit de la cité du Val Fourré, qui regroupe à elle seule 25 000 habitants sur une population totale de 45 000 habitants à Mantes-la Jolie et de 100 000 dans l'agglomération. A Mantes-la-Ville, trois quartiers sont concernés par des opérations de rénovation urbaine en cours, l'un étant classé en ZUS (quartier des Merisiers Plaisance), les deux autres (quartiers des Brouets et du Domaine de la Vallée), classés en catégorie « CUCS 1 » et bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 6 de la loi.

<sup>164</sup> La convention projette la démolition de 1149 logements (904 au Val Fourré et 245 dans les quartiers de Mantes-la-Ville), dont 10% seront reconstruits sur les sites de rénovation, 58% seront reconstitués dans le reste de l'agglomération mantaise et 32% dans le reste du département. Pour le Val Fourré, l'objectif est de ramener la proportion de logements sociaux au Val Fourré de 85 à 82% avec seulement 45 reconstructions (Cf. « Le Projet de Rénovation Urbaine du Mantois. Convention avec l'ANRU 2005-2008 », disponible sur le site de l'ANRU).

en 2002 : c'est cette antériorité et la solidité du projet local qui ont permis de moduler les normes centrales au profit des spécificités locales.

La convention établit pour chacun des quartiers concernés la nature et l'ampleur des restructurations, le nombre de démolitions et le lieu précis des reconstructions<sup>165</sup> quand il a pu être identifié, ce qui n'est pas le cas en totalité : ce sont ainsi plus de 20% des 665 reconstructions prévues hors site sur l'agglomération, et pas moins de 84% des 365 reconstructions prévues dans le département qui n'ont pas de localisation lors de la signature de la convention. Les avenants porteront le chiffre des démolitions à 1255 (avenant n°5), et feront progresser le processus d'identification des reconstitutions (les programmes définis dans les avenants ré-adoptent la règle du « un pour un » sur le territoire dans un contexte de réduction forte de la vacance), sans toutefois le conduire tout à fait à son terme.

La conduite de projet telle que définie dans la convention reprend le dispositif de PMY, et reconduit l'Epamsa dans sa mission de pilote opérationnel en charge de la coordination et de la mobilisation des maîtres d'ouvrage et opérateurs. Mais pour les services communautaires, l'arrivée de l'ANRU correspond à un changement dans la relation avec l'Etablissement public : en passant d'un plan exclusivement technique à un plan plus stratégique, ce changement a consacré la légitimité du service « habitat » comme interlocuteur. Avant la convention, la communauté d'agglomération, comme les villes ou les bailleurs, était interpellée par le pilote Epamsa au titre de maître d'ouvrage, par exemple pour la démolition des tours ; les services techniques étaient alors l'unique interlocuteur. En revanche, c'est le service habitat qui s'est trouvé directement impliqué dans les négociations et l'élaboration de la convention « qui, quand même, comporte un volet politique de l'habitat très important, une dimension habitat fondamentale, prégnante » (entretien services communautaires).

« Avant [la convention], c'était une interpellation services techniques au sens maîtrise d'ouvrage, et peu sur la stratégie. Et quand on a commencé à parler stratégie au titre de la convention ANRU, là c'est le service habitat qui a été sollicité » (entretien services communautaires).

Dans le cours concret des réalisations, la CAMY ne joue cependant pas de rôle réellement stratégique. Elle n'intervient pas dans les échanges entre les communes et l'Epamsa. Les relations entre ces acteurs sont directes.

L'Etablissement, pilote et maître d'œuvre du Projet de Rénovation Urbaine, intervient sur plusieurs opérations en maîtrise d'ouvrage déléguée des villes. La relation communes-Epamsa se coule dans le moule d'organigrammes municipaux qui reconduisent la séparation entre les volets urbain et social, le renouvellement urbain étant traité, dans les deux communes, dans un service distinct de celui de la politique de la ville.

« (...) même si on se rejoint sur la gestion urbaine de proximité, c'est là qu'on a le plus de connexions avec le service technique, là ça fait passerelle, mais sinon très peu » (entretien services municipaux).

Ce cloisonnement complique la bonne intégration des usages à la conception de la restructuration, et génère des insatisfactions quant au traitement des opérations annexes au bâti (aménagements extérieurs, liens entre les éléments, insertion du quartier dans son environnement).

« C'est vrai qu'on s'aperçoit qu'il y a peut être des choses qui auraient pu être pensées, qui auraient peut être pu être intégrées à la convention. (...). Aujourd'hui, on est presque à la fin des différentes opérations, alors l'idée, ce qui a été demandé par le maire, si éventuellement il y a un ANRU 2, c'est qu'il reste des choses à faire ici, même en sachant qu'on n'est pas forcément prioritaires par rapport à d'autres quartiers » (entretien services municipaux).

---

<sup>165</sup> En annexe, non disponible sur le site.

La CAMY n'apparaît pas comme le relais de ces demandes d'optimisation des travaux en cours auprès de l'Epamsa. Quant au service technique interlocuteur de l'établissement public pour la rénovation urbaine, il est difficile de reconstituer *a posteriori* les modalités de son implication dans l'élaboration de la convention, mais c'est le sentiment d'une insuffisante maîtrise du processus de mise en œuvre qui domine :

« On est absent des grands enjeux du territoire : on est dans une convention ANRU, un cadre bien fixé mais qu'on subit. On subit ces travaux, on n'est pas forcément présent sur le terrain pour accompagner ces opérations là, qui bien souvent ne sont pas sous une maîtrise d'ouvrage communale, ou alors, quand la maîtrise d'ouvrage est communale, c'est parce que ça n'avancait pas avec l'Epamsa, et qu'on s'est dit, allez, on va le faire nous même, comme sur le centre commercial des Merisiers (...) » (services municipaux, 2010).

Fort de ce constat et suite au renforcement des compétences municipales en urbanisme, l'équipe nouvellement structurée se prépare à aller défendre la prise en compte des intérêts du territoire par un éventuel futur programme de rénovation urbaine. L'Epamsa a été approché dans cette optique, sans résultats probants, l'établissement public considérant que ce qui devait être fait à Mantes-la-Ville a été fait. Le dialogue avec la CAMY est plus satisfaisant, et l'intercommunalité pourrait donc devenir un relais plus actif des revendications communales pour ce qui concerne les opérations à venir, si ce n'est dans le cadre d'un ANRU 2, peut-être dans celui du futur schéma d'agglomération.

En ce qui concerne le lien entre les volets social et urbain, le nouveau service communautaire de la politique de la ville entend promouvoir une approche transversale incluant le renouvellement urbain dans une acception large (habitat, équipements, l'accessibilité...). Mais pour l'instant, le rôle de la CAMY dans le dispositif de la gestion urbaine de proximité (qui est en théorie le cadre procédural de cette transversalité) s'est trouvé minoré.

### **2.1.3 La politique de la ville à la CAMY : vers le développement d'une approche transversale ?**

Compétence obligatoire des communautés d'agglomération, la politique de la ville est un champ difficile à circonscrire, car transversal aussi bien en termes sectoriels qu'en termes d'échelles d'action et d'échelons de compétence. Il s'agit d'un contenant dont le contenu fluctue en fonction du positionnement évolutif des acteurs et de leur perception des enjeux territoriaux. Intimement lié à la politique de l'habitat avec laquelle il s'est longtemps confondu, ce secteur d'action a historiquement une importance majeure sur le territoire du Mantois. Après des interventions hors compétence du district au cours des années 1990, la compétence est acquise de droit avec la transformation en communauté d'agglomération, et la 1<sup>ère</sup> vice présidence communautaire est désormais celle déléguée à la Politique de la ville. La CAMY pilote le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) et finance dans ce cadre un certain nombre d'actions conduites dans les quartiers de la géographie prioritaire de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville. Cette mission a pris récemment de l'importance au sein de la communauté d'agglomération, qui reconfigure ses ressources en conséquence. Mais l'EPCI doit composer avec l'acteur historique qu'est l'Epamsa, dont la création a été motivée par l'ampleur des enjeux liés aux premières opérations de renouvellement urbain. Quant au pré carré communal, il reste très tangible dans le domaine de l'action sociale. Ainsi, si le contenu de la compétence intercommunale est précisé par la délibération du 30 juin 2005, sa structuration opérationnelle en interne a nécessité plusieurs années, et les lignes de partage entre acteurs restent susceptibles de fluctuations. Pour trouver sa place dans le jeu d'acteurs, le service "politique de la ville" revendique le portage d'une ambition de transversalité entre rénovation urbaine et action sociale. Dans les faits, ce rôle est complexe à exercer.

*(i) Une compétence « partagée » entre communes et intercommunalité*

A la CAMY, la politique de la ville a d'abord été traitée au sein d'un service commun avec l'habitat. Depuis 2006, la montée en puissance de cette mission se traduit par l'autonomisation progressive d'un service dédié<sup>166</sup>, dont la mise en place est directement liée à « l'affirmation du rôle de chef de file de la Communauté d'agglomération ainsi qu'à la nécessité de coordonner le volet social du Projet Mantes en Yvelines » (compte-rendu du conseil communautaire du 31 janvier 2006). En 2010, ce service compte 4 personnes<sup>167</sup>. Cette configuration restreinte doit être mise en rapport avec la dimension fondamentalement partagée de la compétence, et la volonté politique de conserver et prendre appui sur les services municipaux des villes centres pour rendre opérationnelle la stratégie définie à l'échelon intercommunal.

« (...) Les élus souhaitent conserver dans les villes cette structure, cette compétence et surtout cette proximité qu'ils ont avec leurs autres services, sur lesquels ils s'appuient pour mettre en œuvre des actions dites de politique de la ville, et aussi sur le tissu associatif, puisque nous avons, en tous cas pour Mantes-la-Jolie, la particularité d'avoir un tissu associatif très important (...) » (entretien services communautaires).

A l'échelle municipale, la politique de la ville mobilise dans chacune des villes centres un service éponyme<sup>168</sup>, dont le responsable joue le rôle de « coordinateur CUCS » : il veille à la mise en œuvre des objectifs du document par les différents opérateurs, au premier rang desquels les divers services municipaux impliqués. A Mantes-la-Jolie, le caractère stratégique du développement urbain et social pour la collectivité locale a engendré une mise en « mode projet » de l'organigramme.

« Le chef de projet est un peu un chef d'orchestre, il a autour de lui un certain nombre de responsables thématiques (culture, sport, santé, jeunesse...) et opérationnels, en tout une douzaine de personnes. Ce n'est pas un service, c'est la MOUS, la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, c'est une équipe projet, c'est-à-dire que moi je n'ai pas d'autorité hiérarchique sur mes collègues, mon rôle est un rôle d'animateur, de coordinateur » (entretien services municipaux).

« La politique de la ville n'est pas un service comme les autres. Pour peu, il serait presque rattaché au cabinet du maire. Les instructions, on les prend directement du directeur général » (entretien services municipaux).

Mais, dans les deux communes centres, le service politique de la ville n'est en charge que du volet usuellement qualifié de « social ». Son responsable n'assiste que ponctuellement aux comités techniques en charge du suivi des opérations de rénovation urbaine.

« Même si on essaie qu'il y ait des liens entre le projet ANRU et le CUCS, dans l'organisation, c'est vraiment distingué. Le suivi des projets de rénovation urbaine se fait plutôt par le service technique, en lien avec l'Épamsa » (entretien services municipaux).

En quoi la CAMY est-elle en mesure d'améliorer ce lien intersectoriel en palliant le déficit de passerelles constaté à l'échelon communal ?

L'intercommunalité a en charge le volet stratégique qui consiste en « la conception, la coordination, l'animation et le suivi administratif et financier, l'évaluation des dispositifs

---

<sup>166</sup> En janvier 2006, le poste d'adjoint au directeur du service habitat et politique de la ville, partagé à égalité entre ses deux volets, est transformé pour être consacré à 80% au volet politique de la ville et à 20% à l'encadrement de la mission de « gestion urbaine de proximité » officiellement créée en conseil communautaire quelques mois auparavant (20 octobre 2005) dans le cadre du volet logement de PMY, et pour laquelle est créé un poste de chargé de mission financé à 90% par l'ANRU. En février 2009, la CAMY lance une procédure de recrutement d'un responsable de service "politique de la ville".

<sup>167</sup> Un responsable de service, une adjointe, une chargée de mission, et une assistante administrative et financière.

<sup>168</sup> De poids moindre à Mantes-la-Ville car la symbolique du secteur d'action n'y a pas la même force qu'à Mantes-la-Jolie. Le Val Fourré, objet de tous les superlatifs, est un emblème de l'action publique locale pour une municipalité qui a réussi à en renverser en partie la connotation négative.

contractuels de DSU » (délibération du 30 juin 2005 précisant l'intérêt communautaire pour les compétences obligatoires). C'est donc elle qui élabore le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS). La structuration classique du document en 5 axes thématiques a servi de trame au partage des rôles entre communes et intercommunalité qui a été proposé et défendu par les élus municipaux des deux villes centres. C'est au nom de sa proximité avec « les réalités du territoire » que l'échelon municipal conserve la responsabilité de trois des cinq thématiques.

« La compétence politique de la ville appartient à l'intercommunalité théoriquement, mais bon, ce qui a été décidé c'est que, pour plus d'efficacité puis de proximité, il y a une répartition des thématiques du CUCS entre les communes et la communauté d'agglomération. La CAMY garde la thématique "habitat-cadre de vie", qui est liée aussi à sa compétence logement, et la thématique "emploi-insertion". Et les communes, du coup, ont gardé les thématiques "santé", "citoyenneté-prévention de la délinquance", qui est très large en fait, on met plein de choses dedans, et puis "éducation"» (entretien services municipaux, 2010).

Ce partage des rôles est un héritage partiel du Projet Mantes en Yvelines : si la convention PMY 1 est peu précise en ce qui concerne les domaines d'intervention respectifs des communes et du district<sup>169</sup>, la convention PMY 2 classe les actions du volet social en 5 axes et consacre un chapitre à « l'organisation de l'action publique dans le domaine du social » en distinguant soigneusement les deux échelles d'intervention communale et intercommunale. A l'époque, si l'intercommunalité a déjà en charge ce qui ressort de l'accès à l'emploi et de l'apprentissage, ce sont les communes qui sont « opérateurs de référence » pour les axes assimilables à la thématique du cadre de vie. La montée en puissance de l'intercommunalité sur les questions liées à l'habitat, et donc au cadre de vie, est manifeste entre la signature de PMY 2 et celle du CUCS.

Un autre niveau d'intervention de l'intercommunalité est constitué par la mise en œuvre opérationnelle des projets spécifiquement communautaires, principalement au titre de la compétence (facultative) de politique territorialisée de l'emploi et de l'insertion qui est de son ressort exclusif. La CAMY participe aussi financièrement aux projets portés par d'autres acteurs qui s'avèrent concourir aux objectifs de la politique intercommunale. Sur cette dernière mission d'accompagnement, le service communautaire entend n'être pas qu'un guichet mais avoir une plus-value en termes d'ingénierie de projet (assistance méthodologique, mobilisation...). Par exemple, la CAMY a jugé pertinent d'intervenir, au titre du CUCS et de son thème « habitat et cadre de vie », et en tant que conseiller et financeur, sur un projet d'appartement pédagogique : porté par le bailleur, le projet est destiné à permettre une meilleure appropriation des logements rénovés par les familles en fonction de leurs modes culturels d'habiter, et fait le lien entre les versants urbain et social de la politique de la ville. La Ville de Mantes-la-Jolie a eu également un rôle croissant dans le déroulé de l'opération.

« Au départ, on était vraiment sur un projet identifié au titre du cadre de vie, donc c'est plutôt notre service [communautaire] qui a accompagné. Quand le projet a commencé à s'affiner, (...) on savait que la difficulté était d'aller chercher les familles, (...) et du coup c'est le service de Mantes-la-Jolie qui a eu, en lien avec le Centre de vie sociale, son action (...). Tout ça [la mobilisation des différents acteurs locaux], c'est une chaîne, une chaîne en matière de thèmes d'intervention et une chaîne temporelle aussi. Au départ, mon collègue à la ville ne s'y retrouvait pas, ne voyait pas sa plus-value. Plus le projet avançait, plus la plus-value a été clarifiée, et du coup, j'ai laissé la main à la fin, parce que je ne voulais pas intervenir, je n'ai pas d'action sur le Centre de vie sociale, il fait partie de l'équipe DSU de la ville de Mantes (...). C'est un système de poupées gigognes. Chacun a son rôle à un moment donné. » (Entretien services communautaires).

---

<sup>169</sup> La philosophie est très générale et distingue l'action de proximité (qu'elle soit sociale, urbaine ou économique) et le rôle du district qui est de veiller « à la cohérence d'ensemble des actions du projet Mantes en Yvelines avec la vision qu'il a de l'avenir de l'agglomération ».

Ce partage thématique est structurant : il constitue la base de référence pour l'établissement, année après année, du programme d'actions et des financements. Sur les thèmes qui sont du ressort communal, les villes négocient avec le financeur majeur qu'est l'Etat, et c'est à lui qu'elles rendent compte des actions menées grâce à son financement. La lisibilité du partage, le « compartimentage » des responsabilités sont indispensables. Les actions transversales sont donc en nombre restreint, même s'il existe des temps d'échange sur l'ensemble des champs thématiques, à l'occasion de la préparation des réunions du comité d'orientation des politiques de la ville qui est le comité de pilotage du CUCS.

« Le CUCS, en fait, les financeurs, c'est la ville et l'Etat finalement. Donc après, la CAMY a aussi une enveloppe, mais les subventions qui sont attribuées par la CAMY, c'est plus particulièrement sur les thématiques qui les concernent, et c'est plus les opérateurs associatifs qui en bénéficient (...) Eux [la CAMY], ils pilotent les thématiques qu'ils ont en charge, après, en ce qui concerne les autres thématiques, rien n'est imposé par la CAMY. C'est le choix des communes, c'est entre les communes et l'Etat quoi. C'est-à-dire qu'il y a des orientations qui sont données par l'Etat, après à nous de nous y conformer ou pas. Mais la CAMY n'intervient pas forcément sur les thématiques qu'on gère. » (Entretien services municipaux).

Dans le cadre d'une contractualisation différente<sup>170</sup>, le Département, qui n'est pas signataire du CUCS, est également un partenaire privilégié pour les communes. C'est particulièrement vrai pour Mantes-la-Jolie qui continue à bénéficier en la matière de l'héritage de la présidence de Pierre Bédier.

« Mantes-la-Jolie est la ville qui a les liens les plus étroits avec le Conseil général. Vous n' imaginez pas la facilité, la fluidité des rapports avec les gens du conseil général. C'est vraiment un avantage, j' imagine » (entretien services municipaux).

Pour Mantes-la-Ville, les relations sont plus distendues et passent par l'intermédiaire de la CAMY.

« Moi, le département, il me semble loin. On voit qu'avec les transferts de compétences qui n'ont pas été forcément financés, avec les restrictions, il s'éloigne de notre quotidien. (...). Les Yvelines c'est un département de droite, et on voit bien que nous, si on veut avoir quelque chose, on est obligé de monter le dossier avec la CAMY » (entretien élu local).

Enfin, si l'évaluation du CUCS est faite à l'échelle intercommunale par l'AUDAS et sous le pilotage de la CAMY, les bilans de mise en œuvre du contrat sont d'abord effectués au niveau municipal avant d'être refondus et intégrés dans un bilan global.

« Nous [la ville] on fait nos constats, on rédige nos bilans, on donne tous les éléments à l'AUDAS qui remet en forme et donne une cohérence à ce document pour qu'il ait du sens, parce qu'on est sur un projet de territoire finalement qui est plus large que nos quartiers » (entretien services municipaux).

« En tant que chefs de projet, nous sommes tenus de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer le CUCS. On a confié à l'AUDAS l'évaluation du contrat, même si nous avons, en tous cas, à Mantes-la-Jolie une évaluation en interne, mais là on a une évaluation à l'échelle du Mantois, avec des focus sur Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville et sur nos quartiers prioritaires respectifs » (entretien services municipaux).

Le CUCS est donc un contrat intercommunal unique mais comporte un « chapeau » commun et deux déclinaisons pour les communes de Mantes-la-Ville et Mantes-la-Jolie. Cette démarche relève moins d'une adaptation des principes généraux aux caractéristiques

---

<sup>170</sup> Le contrat d'objectifs et de moyens, signé par chaque ville centre avec le Conseil général (la CAMY est également signataire) est un dispositif parallèle avec son propre comité de pilotage, ce que la Cour des Comptes dénonce dans son rapport de 2002. Mantes-la-Jolie bénéficie également, avec trois autres communes des Yvelines, d'un contrat social de territoire (CST), dispositif proposé depuis 2007 par le département aux communes concernées par un Grand Projet de Ville pour soutenir leurs projets en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de l'insertion des populations les plus jeunes (les actions sont définies à l'échelle communale).

finances des quartiers concernés (la déclinaison pour Mantes-la-Ville ne distingue d'ailleurs pas les quartiers entre eux) que d'une adaptation aux nécessités du jeu d'acteurs. Elle résulte d'un compromis dont l'obtention comme la reconduction peuvent s'avérer délicates. En effet, les aléas de l'entente politique se répercutent sur ce secteur d'action qui fait interagir étroitement les échelons communal et intercommunal.

L'écriture du document (fin 2006) s'est faite, de l'avis des acteurs présents à l'époque, dans une ambiance encore propice à la démarche partenariale, que l'appel à un cabinet extérieur pour animer les séminaires de travail a sans doute par ailleurs rendue encore plus probante. L'étape de la signature (mars 2007), un an avant les échéances électorales de 2008, s'est déjà avérée moins évidente et a nécessité deux mois de discussions, les deux villes de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville contestant le principe du contrat unique et souhaitant avoir en plus du contrat intercommunal un contrat par territoire communal. Finalement signé par toutes les parties, l'unique « Contrat Urbain de Cohésion Sociale du Mantois 2007-2009 Mantes la Jolie – Mantes la Ville » porte dans son intitulé à rallonge les stigmates des négociations dont il est issu.

« On a mis trois semaines à définir le titre du contrat, où placer la virgule, à quel endroit mettre le logo, définir la gouvernance c'est ce qui a été le plus compliqué » (entretien services communautaires).

Les conflits qui ont opposé Mantes-la-Jolie à l'EPCI alimentent à la marge une tendance au repli sur les prérogatives communales au moment où la structure intercommunale monte en puissance sur cette compétence, et alors que l'action publique dans ce même domaine est un emblème fort pour la commune qui abrite le Val Fourré. Concrètement, les pratiques collaboratives entre techniciens ont perduré de façon satisfaisante au cours des deux années d'intensité forte du conflit, permettant l'émergence « normale » de plusieurs projets. Néanmoins, le contexte de travail s'est complexifié : l'exercice annuel d'établissement du programme d'actions -et donc le choix des projets appelés à bénéficier des financements communautaires- attise les concurrences entre communes. Le CUCS, qui consacre l'engagement de deux villes et de l'EPCI dans une démarche conjointe, constitue alors le support d'action auquel les services techniques communautaire et municipaux se réfèrent pour limiter les parasitages politiques.

« (...) sur le CUCS et sur la façon dont ça se déroule, de toute façon c'est clair, il y a un document qui a été signé il y a 3 ans maintenant. On sait où on va... » (Entretien services municipaux)

Dans l'exercice quotidien de la compétence, il permet d'argumenter les choix de rattacher tel projet à telle thématique -et donc à la politique communautaire et à ses ressources-, ou non. Les tensions politiques (potentiellement importantes avec des vice-présidences à la politique de la ville et à l'emploi respectivement détenues par les maires des deux communes centres) peuvent ainsi être neutralisées.

« Les nouveaux projets émergent, c'est l'illustration que, même s'il y a des tensions politiques, on arrive à dépasser cela. (...) C'est plus difficile, ça nécessite plus de préparation des argumentaires (...), mais on y arrive » (entretien services communautaires, 2010).

En toute logique, la fin de la période de validité du CUCS suscite l'inquiétude.

« On a un CUCS en cours qui a été renouvelé pour la période 2010 et puis qu'il va falloir refaire, alors sous une forme CUCS ou autre, la feuille de route de l'Etat, on ne l'a pas encore. Et là je vous avoue que ça m'inquiète un peu plus. Parce que là du coup, on va vraiment être sur le volet stratégique... (...) Nous, comme on est sur le volet stratégique, on doit prendre la main en premier dessus, mais là, les retranchements politiques vont certainement rendre l'exercice un peu plus ardu » (Entretien services communautaires, 2010).

*(ii) La Gestion Urbaine de Proximité : retour à la case communale*

La Gestion Urbaine de Proximité (GUP), notion formalisée par le conseil interministériel des Villes du 30 juin 1998, repose sur un principe de pérennisation des investissements réalisés dans les quartiers d'habitat social par la mise en œuvre d'actions de gestion quotidienne du cadre de vie, en complément des actions centrées exclusivement sur l'aménagement. Cette démarche suppose de déployer une gestion concertée permettant de coordonner les nombreux intervenants, et d'associer habitants, usagers et associations. Le dispositif est imposé par l'ANRU et inclus obligatoirement dans les conventions<sup>171</sup>.

La philosophie de la GUP repose ainsi sur le pari que les dysfonctionnements d'un quartier proviennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination, notamment entre les principaux gestionnaires que sont les municipalités et les bailleurs<sup>172</sup>. Par conséquent, la structure intercommunale paraît la plus à même de pallier ce déficit de coordination. Le rôle des EPCI n'a cependant pas fait l'objet de considérations particulières dans les premières années de mise en œuvre opérationnelle de la notion, et ces derniers sont apparus en marge des manœuvres. Sur le Mantois, les démarches de GUP sont brièvement évoquées dans les conventions PMY I et II, mais pour être rattachées à des axes d'action plus particulièrement dévolus aux communes. Dans les faits, cette mission ne sera que brièvement du ressort de l'intercommunalité, au titre de sa compétence "politique de la ville". En 2007, le diagnostic territorial du CUCS répertorie la mise en œuvre de la GUP dans les points faibles. En 2008, la chargée de mission responsable de son animation quitte les services communautaires. Son départ fournit l'occasion de « décentraliser » le pilotage de la GUP à l'échelon communal pour améliorer un fonctionnement jugé peu optimal, suite aux préconisations d'un cabinet externe recommandant de renforcer les MOUS communales tout en conservant des instances de suivi-évaluation à l'échelle de l'agglomération. Le processus est opérationnel courant 2009 : les premiers « diagnostics en marchant » sont effectués en fin d'année. Les comptes-rendus de ces expéditions sur le terrain sont partagés avec l'ensemble des partenaires, Epamsa, CAMY, bailleurs. Mais le dispositif reste localisé, et les données partagées dans ce cadre ne sont pas réintégrées dans un bilan coordonné à l'échelle communautaire. Le produit de cet exercice de formalisation de l'expertise municipale fait l'objet de remontées directes vers l'Etat, lors des revues de projet annuelles imposées par l'ANRU, qui font point spécifique sur la GUP. La CAMY ne fait pas figure d'intermédiaire.

Le souci de préserver un lieu d'échange et de coordination intercommunal a toutefois conduit à l'organisation régulière de réunions associant les techniciens concernés de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et de la CAMY, ainsi que l'Epamsa et l'ensemble des bailleurs du Mantois.

« L'idée c'est de pouvoir échanger sur les expériences parce que, comme c'est les bailleurs qui sont sur les deux communes, ça permet d'échanger sur des problématiques qui sont communes » (entretien services municipaux)

Ces réunions ne sont pas des lieux de décision mais d'échanges, principalement entre communes et bailleurs. C'est l'Epamsa, par ailleurs, qui joue dans ce dispositif le rôle de coordinateur, effectuant un travail de « convocation, de rédaction du compte-rendu ».

Dans le domaine de la politique de la ville, les communes établissent des liens directs avec l'Epamsa et le Département. La CAMY ne joue pas encore un rôle d'intercesseur. Dans le domaine de la rénovation urbaine, la Communauté d'agglomération a joué un rôle important

---

<sup>171</sup> Le règlement général de l'ANRU rend obligatoire la production d'une convention de gestion urbaine de proximité dans les six mois qui suivent la signature de la convention pluriannuelle. Ces démarches ont parfois été élaborées antérieurement dans le cadre des contrats de ville 2000-2006, ce qui facilite la mise en œuvre de la GUP et des partenariats nécessaires dans le cadre du projet de rénovation urbaine. La démarche est ainsi mentionnée dans la convention PMY 2 qui fait office de contrat de ville intercommunal sur le Mantois.

<sup>172</sup> Note rapide gestion locale n°342, Laurif, juillet 2003, 4 p.

dans la formulation du projet local, mais s'efface de nouveau dans la mise en œuvre des opérations, où prévalent là aussi les liens directs Epamsa-communes. C'est surtout dans la diversification des missions du service habitat que le rôle de l'intercommunalité devrait se renforcer.

En effet, la formulation des enjeux territoriaux a évolué, en lien avec l'amélioration de la situation locale au regard de certains indicateurs. Dans ce contexte, l'action intercommunale investit de nouveaux territoires, hors des zones de concentration du parc social et du parc social de fait. Ces territoires offrent des opportunités d'aménagement et de développement. Il s'agit alors d'agencer les différentes composantes de l'agglomération, de maîtriser les formes de l'urbanisation, de développer, équiper et relier les territoires.

## 2.2. Agencer et développer l'agglomération

Maîtriser les extensions urbaines, désenclaver, favoriser le redéveloppement économique et construire des équipements structurants pour accroître l'attractivité du territoire : tous ces objectifs sont formulés dès la première phase de PMY. L'action du District dans l'aménagement des zones d'activités et la gestion des transports urbains est d'ailleurs considérable, y compris dans la période qui précède PMY :

« Sur un plan historique, en termes d'aménagement, c'était pas le vide sidéral dans le territoire. Le district à l'époque (...) était très investi dans l'aménagement économique notamment. (...) En termes d'aménagement des équipements d'agglomération, là aussi, la création plus récente d'une école de musique, une piscine en construction, mais auparavant un golf, l'aménagement d'une zone de loisirs entre Rosny et Mantes... Les grands équipements ont été toujours portés par l'agglomération » (entretien services communautaires).

Mais, avec la seconde phase du Projet Mantes en Yvelines (engagée au début des années 2000), l'enjeu s'étoffe. La coordination des programmes s'étend au développement local, la priorité au développement économique est affirmée. La politique d'équipement vise à faire du Mantois « le pôle urbain naturel d'un bassin de vie et d'emploi à l'échelle de la Seine Aval<sup>173</sup> », rayonnant au-delà du territoire intercommunal. Au chapitre de l'habitat, le programme opérationnel de PMY II (document préparatoire) entend également combiner programmes immobiliers et opérations d'aménagement urbain (sur les « secteurs à fort enjeu urbain ») pour renforcer une centralité d'agglomération dont le périmètre est destiné à déborder les noyaux historiques des villes centres. Un premier « schéma d'aménagement » doit aussi être établi, afin de faire référence pour l'aménagement de l'ensemble de l'agglomération : ce schéma pourra reprendre les travaux, inaboutis, du Syndicat mixte d'étude et de programmation. Le SMEP est né du volontarisme de plusieurs collectivités, notamment la CAMY, dans la perspective d'élaborer un Schéma de cohérence territoriale : l'une des hypothèses de l'échec de la démarche est bien le télescopage, dans le temps et dans l'espace, du projet avec l'OIN.

« A l'époque, il y avait aussi la révision du SDRIF, un tas de choses qui font qu'on a poussé la CAMY à prendre position sur les questions notamment de déplacements, offre urbaine, services, équipements : certes vous n'êtes pas décideur sur certaines de ces questions, mais c'est l'occasion de structurer un discours et de le porter auprès des décideurs (...). L'idée de Plan Local des Déplacements a germé. Le projet de Scot a très, très bien pris : en un an, toutes les collectivités du périmètre ont délibéré pour installer un syndicat mixte, les statuts ont été envoyés en préfecture. On attend toujours l'arrêté du préfet... Entretiens est arrivée l'OIN... » (entretien acteur local).

Les collectivités, après s'être interrogées sur la pertinence de persévérer dans la démarche de Scot, avaient conclu à la complémentarité des deux approches, de périmètre différent : bassin de vie orienté nord-sud d'un côté, espace d'endo-développement orienté est-ouest et

---

<sup>173</sup> Préparation du Projet Mantes en Yvelines II pour la période 2000-2006, Epamsa, p. 13.

transversal à plusieurs bassins de l'autre. Les mêmes conclusions n'ont apparemment pas été tirées à d'autres niveaux de décision.

L'épisode montre que, dans tous les domaines évoqués ci-dessus, la nature de l'intervention intercommunale évolue, passant d'une approche gestionnaire à une approche plus stratégique. Cette évolution s'accélère encore avec la fin de PMY. Elle implique, là aussi, une évolution des relations de l'intercommunalité aux autres acteurs. Pour s'inscrire dans ce jeu reconfiguré, la CAMY doit se doter d'une vision et d'un plan d'ensemble : l'élaboration d'un autre schéma d'agglomération, nouvelle feuille de route territoriale, est contrairement à PMY une démarche d'initiative et de maîtrise uniquement intercommunale.

### **2.2.1. Le futur schéma d'agglomération**

Pour les techniciens de la CAMY, l'OIN change « la perspective d'ensemble ». La nouvelle donne territoriale appelle au renouvellement du jeu d'acteurs.

« Au printemps dernier [2009], on a tous reçu un message très fort de la part du président, des élus de la communauté et de la direction générale, qui consistait à dire, dans ce nouveau contexte, la communauté d'agglomération veut se positionner comme le nouvel acteur fort du territoire. Moi, je l'ai vraiment compris comme : la communauté d'agglomération s'installe dans ses compétences de communauté d'agglomération, elle tourne complètement la page du district et elle devient un acteur qui ne va pas seulement financer les projets de territoire mais va aussi les porter, les accompagner et faire passer un certain nombre de messages » (entretien services communautaires, 2010).

L'intercommunalité doit faire l'intermédiaire entre communes et OIN. Pour les communes périphériques, l'OIN, dont le périmètre n'englobe que les parties du territoire les plus proches de la vallée, n'a guère d'existence concrète. Cet état de fait les a conduites, d'une part, à valider ces limites sans discussion en conseil municipal, d'autre part, à se désintéresser du contenu des opérations menées dans ce cadre.

« Quand le périmètre de l'OIN a été dessiné, on l'a accepté, étant donné que ça ne nous engageait pas trop et qu'il n'y avait pas de risque. Si toute la commune était dans le périmètre de l'OIN, peut être qu'on aurait réagi différemment » (entretien commune de la CAMY).

Pour endosser le rôle de chef de file du projet de territoire, la CAMY prend l'initiative de sa formulation et se dote des outils nécessaires à sa mise en œuvre. Les services communautaires, dont le nombre avait été jusqu'alors volontairement contenu, sont restructurés et étoffés. En 2009, une campagne de recrutement est ouverte à la suite d'un audit qui préconise la création de 25 postes (sur plusieurs années). A l'occasion de la restructuration complète de l'organigramme et de l'arrivée à sa tête d'un nouveau directeur général, de nouveaux services sont créés, parmi lesquels le pôle développement qui réunit les services foncier, transports, enseignement supérieur et prospective, et développement économique. Le choix a été fait de ne pas rattacher l'habitat à ce pôle, compte tenu de la vocation fortement sociale des politiques conduites dans ce secteur. Le pôle développement a, pour sa part, vocation à construire l'avenir économique du territoire.

« Petit à petit, ça a mûri effectivement dans la tête des élus qu'il fallait une entité, une direction aménagement, pour pouvoir répondre également aux enjeux du territoire. (...). On nous proposait beaucoup de choses, notamment l'Epamsa proposait beaucoup de choses en aménagement, mais, nous, nous n'avions pas forcément les moyens de notre côté de réagir et d'analyser ce qui nous était proposé. (...). Et puis il y a eu également des difficultés politiques, notamment avec l'Epamsa, on eu une période assez difficile, où le travail, des deux côtés, aussi bien du nôtre que du leur, c'était pas évident, on ne nous donnait pas les documents, on n'avait pas toute l'info... » (entretien services communautaires).

La même année, ce pôle se lance dans l'élaboration d'un projet de territoire 2010-2020 qui va s'incarner dans un document stratégique : le schéma d'agglomération et ses volets urbain, économique et déplacements. Cette nouvelle ambition se démarque de la contractualisation verticale et horizontale instaurée par la convention Mantes en Yvelines.

« Auparavant, il n'y avait pas de projet de territoire, mais une politique contractuelle avec l'Etat, la Région et le conseil Général, qui n'était pas un vrai projet de territoire (...). Il y avait plutôt, de façon juxtaposée, des projets, donc des équipements qui se construisaient ou des services qui se construisaient aussi, mais de façon plutôt juxtaposée » (entretien élu local).

Dans le cadre de cette politique contractuelle, les interventions du district étaient sectorisées, essentiellement centrées sur les acquisitions foncières, la réalisation de certaines infrastructures de déplacements et équipements publics d'agglomération, et l'aménagement des zones d'activités.

« Le projet Mantes en Yvelines a été un fil conducteur. Quand on regarde bien son contenu, est-ce que c'était un vrai projet de territoire ? Non. Parce que tout n'était pas traité, on s'est concentré sur des priorités et il y avait surtout une volonté d'être très, très opérationnel » (entretien services communautaires).

Le périmètre de PMY était également circonscrit aux communes de Mantes-la-Ville, Mantes-la-Jolie et Buchelay. Le nouveau projet de territoire consacre l'élargissement du périmètre concerné par les « grands » investissements, et la modification du poids relatif du centre et de la périphérie dans leur répartition. Il inclut notamment des opérations comme l'éco-quartier, qui se situe pour une part importante à Rosny-sur-Seine. Cette forme d'arrangement politique a nécessité des négociations :

« Le projet de territoire, c'est un projet que je demandais depuis longtemps, parce que je disais que la politique contractuelle [de PMY] n'était pas un projet de territoire. Donc le président a souhaité de façon récente, à peu près en 2009, qu'il y ait ce projet de territoire (...). Dans le mandat précédent, le président lui-même, qui a beaucoup évolué, et bien le projet de territoire, c'était Mantes en Yvelines, (...) je pense qu'il n'avait pas l'intention à cette époque de faire ça » (entretien mairie de Rosny-sur-Seine).

Le président de la CAMY reste, sur le fond, sceptique sur la priorité qu'il convient d'accorder à l'écoquartier. La Communauté d'agglomération n'était pas à l'origine signataire de la convention relative au projet, qui a dans un premier temps associé les deux communes de Mantes-la-Jolie et Rosny-sur-Seine à l'Etat (2009). C'est l'Epamsa qui est maître d'ouvrage de l'opération. La CAMY s'associe au portage des études un an plus tard, parce que « cet éco-quartier est ardemment voulu par les deux communes » (conseil du 1<sup>er</sup> juillet 2010). A défaut d'être vraiment communautaire, le projet participe de l'alliance intercommunale.

Votée à l'unanimité en Conseil, l'élaboration du nouveau schéma d'agglomération, correspond à la diffusion du principe du nouveau compromis dans l'ensemble de l'assemblée communautaire. Avec un projet de territoire aujourd'hui porté collectivement, la CAMY s'affiche non plus comme un partenaire parmi d'autres, mais comme l'acteur essentiel. Plus global et plus stratégique, le schéma d'agglomération est le *vademecum* qui doit permettre de peser dans le dialogue avec l'ensemble des interlocuteurs, notamment l'Etat et la Région, qui définissent des projets d'aménagement du territoire. Le SDRIF renforce pour les élus locaux la nécessité d'élaborer des schémas abordant la question du devenir des réserves foncières. Face à l'autorité sectorielle du Stif, les démarches engagées pour devenir Autorité Organisatrice de Proximité et l'engagement de la démarche de PDU<sup>174</sup> affirment les prérogatives locales.

« Il y a l'idée qu'à l'échelle de l'OIN, on traitera les problèmes de la grande échelle. Mais, les élus ici ont tendance à dire : le détail, c'est notre problème à nous. L'aménagement de l'agglomération et la contribution de l'agglomération au développement du territoire Seine aval, c'est notre affaire à nous. Je pense que c'est dans la complémentarité entre les échelles qu'on peut comprendre l'intérêt d'avoir un schéma d'agglomération » (entretien services communautaires).

---

<sup>174</sup> Lors du débat d'orientations budgétaires de 2009, le maire de Rosny se félicite de l'élaboration programmée d'un PDU « absolument indispensable dans le projet d'agglomération (transport collectif en site propre, utilisation du vélo...). Le TCSP devrait desservir le futur écoquartier situé à cheval sur Rosny et Mantes-la-Jolie.

Le schéma d'agglomération doit découler d'une « vraie réflexion qui doit mêler l'habitat, le développement économique, l'aménagement urbain, le développement durable » (entretien services communautaires, 2010) et constituer un cadre de long terme.

« Le projet Mantes en Yvelines, phase I, phase II, on est à chaque fois à une échéance de 4-5 ans. Là, dans l'idée d'un schéma d'agglomération, on veut se projeter à 2020. (...) Mais c'est à la fois trop ou pas assez, je nous vois plus, à mon avis, être sur une réflexion de type schéma directeur au moins vingt ans, pour avoir une image de ce qu'est la ville. Après le rythme d'avancement, ce n'est pas le plus important, mais on a besoin d'avoir le cadre » (entretien services communautaires).

La difficulté est d'articuler la définition d'un cadre stratégique de long terme avec la maîtrise des actions concrètes d'aménagement qui sont souvent du ressort de l'Epamsa –ce qu'illustrera le cas de Mantes-Université-, ou de celui des communes, pour lesquelles l'urbanisme reste, à la CAMY comme ailleurs, une compétence inaliénable.

### **2.2.2. Du renouvellement de l'existant à la maîtrise des extensions urbaines**

Le deuxième PLHI se démarque du premier programme en manifestant les ambitions neuves de la CAMY. Le rôle de l'agence d'urbanisme, prépondérant dans l'élaboration du premier document, a été réduit à la rédaction du diagnostic. La plume a ensuite été laissée à un bureau d'études. Cet appel à un prestataire extérieur est justifié en conseil communautaire par la nécessité de traiter de thématiques nouvelles et stratégiques, absentes du précédent PLH et pour lesquelles « l'agence d'urbanisme ne dispose pas de données », comme le lien entre développement économique du territoire et marché de l'habitat (conseil communautaire du 25 septembre 2007). Le deuxième PLH promeut ainsi l'engagement « de nouvelles actions », motivées par les problématiques de développement de l'agglomération et portant d'une part sur les caractéristiques qualitatives des constructions, d'autre part sur la politique foncière.

En effet, l'offre privée en matière d'accession à la propriété comme les réalisations des bailleurs sociaux ne satisfont pas toujours aux critères de qualité ou de taille des logements. Le deuxième PLHI entend redonner « un minimum de maîtrise » aux collectivités sur les opérations conduites en secteur périurbain, en mutualisant certains moyens (à l'échelle intercommunale avec le recrutement d'un architecte-urbaniste-conseil, ou à une autre échelle avec la création d'une cellule multipartenariale d'experts permettant d'apporter à la collectivité des éléments de négociation avec certains promoteurs), et en adoptant de nouveaux outils réglementaires limitant les produits d'investisseurs<sup>175</sup>. Le recrutement de l'architecte-urbaniste est effectivement prévu en 2011. Dès 2010, le service devrait disposer de « petits moyens en AMO » afin de travailler sur des opérations-pilote à la demande des communes.

« Quand on parle par exemple de relancer l'accession à la propriété, de favoriser des opérations différentes de ce qui a été fait dans le cadre du précédent PLH (...), l'idée, c'est de travailler à la mise en place d'une politique de suivi des opérations, en partenariat avec les communes, aujourd'hui forcément en partenariat avec les communes. Mais c'est une mission que l'on s'est fixée dans le cadre du PLH qui démarre, que l'on ne remplit pas encore aujourd'hui complètement, (...) alors que c'est une mission absolument essentielle » (entretien services communautaires).

En ce qui concerne le foncier, le premier PLH avait posé les bases d'une politique intercommunale dont la CAMY devait devenir l'« acteur de référence » ; mais les principes de « liberté d'action des maîtres d'ouvrage » et de « subsidiarité » conduisaient à laisser largement l'initiative aux communes, et l'identification des sites prioritaires de construction ne faisait que reprendre la liste établie dans PMY II. Le second PLHI insiste, quant à lui, sur la mise en place d'outils opérationnels adaptés aux objectifs de production. En premier lieu, le

---

<sup>175</sup> Cf. chapitre 4 « Les enseignements du précédent PLH » du diagnostic du PLH CAMY-Limay 2009-2014, AUDAS, septembre 2008, p. 207.

partenariat avec l'EPFY : ce nouvel acteur, très fortement mobilisé, a réalisé l'état du foncier mobilisable à court et moyen terme en tissu urbain qui figure dans le diagnostic. Le PLHI prône la relecture des conventions signées par l'EPFY avec les communes en vue d'intégrer les secteurs stratégiques de construction ainsi identifiés, et d'en faire des outils au service de la politique communautaire. Le PLHI également prévoit la création d'un outil de suivi appuyé sur un SIG et porté par la CAMY, les communes ne disposant pas des moyens nécessaires dans leurs services : l'EPCI a en conséquence recruté un géomaticien et la procédure de construction d'un système d'informations géographiques en partenariat avec l'agence d'urbanisme est en cours depuis un an. Enfin, le PLHI recense l'ensemble des outils réglementaires dont les communes disposent pour mettre en œuvre de façon opérationnelle les objectifs du programme en les traduisant dans les documents d'urbanisme locaux.

« Donc on est en train de se positionner pour suivre le foncier, pour travailler avec les communes sur les potentialités foncières, l'idée étant d'être en situation de maîtrise foncière pour définir des cahiers des charges, d'aider les communes à concevoir le projet qu'elles veulent voir sur le quartier : quels types de logements, pour qui, à quel prix, quelle qualité, de façon à définir un cahier des charges. Et l'idée c'est bien sûr que ce cahier des charges vienne à terme peser sur le prix foncier, si on veut des logements de bonne qualité à des prix abordables. C'est clair que, si on met en place ce service à la CAMY, les communes seraient très preneuses, donc c'est vraiment le cœur du projet de développement du service » (entretien services communautaires).

En ce qui concerne l'articulation entre localisation de l'offre de logement et accessibilité, le PLHI aborde indirectement la question en réaffirmant la nécessité de mobiliser du foncier en priorité en renouvellement urbain, stratégie qui a prévalu lors de la mise en œuvre du 1<sup>er</sup> PLHI mais que la vitalité de la promotion immobilière privée et la pression foncière accrue ont rendue plus délicate, justifiant le renforcement du volet foncier dans le second PLHI. La maîtrise des formes de l'extension urbaine est une orientation forte de ce second programme qui ouvre un nouveau chantier, en lien avec l'émergence du thème de la précarité énergétique des ménages : produire de l'individuel moins consommateur d'espace.

« C'est à travers ça qu'il y a sensibilisation à ces questions d'accès. L'idée est de se dire limitons les extensions et/ou faisons en sorte qu'elles soient vertueuses : il y a tout un projet d'écoquartier entre Mantes et Rosny-sur-Seine, mais on n'est pas dans une logique approche réseau, accessibilité, ça n'a pas été aussi loin, mais au travers du foncier, ces questions sont loin d'être absentes » (entretien Audas)

En résumé, le PLHI entend doter les communes des outils nécessaires à la mise en œuvre de la politique communautaire de l'habitat, en exploitant les possibilités offertes par le législateur (limitation des produits immobiliers d'investisseurs) et les établissements publics agissant sur le territoire. L'EPCI se met ainsi en position de remplir le rôle d'intercesseur. Par ailleurs, le PLHI évoque la nécessité d'intégrer dans le processus d'évaluation la concomitance du développement résidentiel avec le développement de l'offre d'emplois, de l'offre de transport et de l'offre en équipements, services et commerces. En annonçant la volonté de lier le rythme de construction à l'avancée du projet de territoire, l'EPCI affiche également sa position de garant d'une certaine coordination intersectorielle.

Concrètement, une forme de maîtrise peut s'exercer sur les grands projets nécessitant l'apport de moyens importants, comme la construction du quartier de Mantes Université, à condition que s'établisse un compromis communautaire. A l'échelle des petits projets, l'urbanisme reste du ressort municipal. La mission qu'assurent les services communautaires en instruisant les permis de construire est particulièrement appréciée car, sans induire le moindre renoncement à la maîtrise stratégique de la compétence, elle comble le vide logistique et technique créé par le désengagement de la DDE. Tous les maires de la CAMY, quelle que soit la taille de la commune, ont le sentiment que la décision leur revient en dernier lieu, les services de la CAMY comme ceux de l'Équipement n'ayant qu'un rôle d'instruction technique des dossiers. Le sentiment de maîtrise des enjeux urbanistiques du territoire communal est tout aussi partagé, et le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage n'est pas un besoin. L'expertise de la CAMY n'est jamais sollicitée lors des projets

municipaux d'urbanisation. La plupart des opérations sont jugées suffisamment restreintes pour assurer au Conseil municipal une maîtrise suffisante dans les discussions avec le promoteur. Sur des opérations conséquentes<sup>176</sup>, des discussions sont parfois engagées avec l'Epamsa (pour une délégation de maîtrise d'ouvrage) et l'EPFY, mais certains maires opposent la lourdeur des procédures impliquant ces acteurs à la réactivité des promoteurs privés, qui intègrent facilement les « fondamentaux » du projet municipal.

### 2.2.3. Relier les territoires

L'investissement politique de la communauté d'agglomération dans ce secteur est relativement tardif. Le poste de responsable des transports à la CAMY a connu une période de vacance entre mai 2008 et juillet 2010. En janvier 2009, l'élu délégué aux déplacements relève « le retard constaté dans la conception et *a fortiori* dans la réalisation du schéma des déplacements et des transports » qui doit devenir l'une des priorités de 2009<sup>177</sup>. La structuration de l'agence d'urbanisme, qui est indirectement fonction de la demande des élus, est également révélatrice du fait que l'intérêt pour le sujet est moins affirmé qu'en ce qui concerne d'autres thématiques comme l'habitat et la planification urbaine.

« On n'a pas forcément développé de savoir-faire particulier sur le champ des déplacements, même si, bien sûr, on en tient compte, mais ce que je veux dire, c'est qu'on a des chargés d'études habitat mais on n'a pas aujourd'hui de personnel spécialisé dans les déplacements » (entretien Audas).

L'élaboration du schéma d'agglomération, qui ne peut faire l'impasse sur la question des transports, a conduit à lancer en 2010 une étude sectorielle, et à faire du sujet, au même titre que les autres, un domaine d'affirmation de la mission proprement intercommunale. C'est l'orientation portée par le maire de Rosny-sur-Seine, pour qui l'élaboration d'un PDU est « absolument indispensable dans le projet d'agglomération (transport en commun en site propre, utilisation du vélo...) » (conseil du 27 janvier 2009). Cette orientation est aussi impulsée par la création de l'OIN, qui ouvre des perspectives en ce qui concerne la réalisation d'infrastructures lourdes de déplacements. Le conseil communautaire a assorti son adhésion au protocole de l'Opération de la formulation de plusieurs souhaits portant sur l'amélioration de la desserte du territoire<sup>178</sup>, question jugée insuffisamment traitée dans la version soumise pour avis (conseil du 27 juin 2007). Ces choix d'équipement, qui relèvent d'échelons supérieurs, placent la CAMY en position de relais des investissements : elle doit notamment piloter la restructuration d'un réseau local de transport qui assure une fonction dominante de rabattement sur les infrastructures régionales. La mission du service communautaire en charge des déplacements présente ainsi deux aspects : une dimension « exploitation », qui consiste en la gestion quotidienne du service et est assurée depuis les années 1980, et une dimension « aménagement », d'importance croissante et en développement beaucoup plus récent, qui porte sur le façonnement du réseau en fonction du projet de territoire.

« C'est vrai que mon métier, les déplacements, c'est pas le côté exploitation, c'est le côté aménagement finalement qui est vraiment ciblé ici, même si j'ai le suivi de l'exploitation au quotidien » (entretien services communautaires).

#### (i) Exploiter un réseau d'agglomération

Le suivi de l'exploitation porte sur le réseau bus TAM et le réseau de transport à la demande TAMY. Concernant le réseau urbain des lignes régulières, la CAMY est signataire, en parallèle au contrat qui unit le Stif au transporteur local, de sa propre convention

---

<sup>176</sup> Par exemple, les 14 ha du « Clos du Chêne » à Buchelay, destinés à accueillir au moins 250 logements, en individuels et petit collectif.

<sup>177</sup> Conseil communautaire du 27 janvier 2009.

<sup>178</sup> Liaisons cadencées avec Paris-Saint-Lazare, prolongement du RER Eole, développement des infrastructures routières et déplacement vers l'ouest du péage autoroutier de Buchelay.

d'exploitation avec l'opérateur TVM auquel elle apporte une subvention d'équilibre. Dans ce cadre, la CAMY cherche à garantir aux usagers un certain niveau de service.

« On fournit une participation financière, ce qui signifie aussi qu'on a des droits. Donc sur la qualité de service, il y a certaines exigences et, dans ce cadre, il y a la norme AFNOR qu'on impose et qu'on suit, et donc, ils ont des obligations de ponctualité, de régularité, d'informations au voyageur... » (entretien services communautaires, 2010).

Cette contractualisation, qui remonte au district<sup>179</sup>, mobilise aujourd'hui un budget annuel de plus de deux millions d'€, auxquels s'ajoutent les subventions du département qui participe aux frais d'exploitation des lignes avec un taux dégressif dans les années qui suivent leur création (réunion de la Commission déplacements du 10 décembre 2009). C'est avec le passage en communauté d'agglomération, et à l'occasion du renouvellement de la convention, que la qualité de service est devenue un objectif politique pour l'EPCI.

« A partir du moment où ils sont devenus communauté d'agglomération, le transport a pris un élan différent, enfin plus dynamique. (...) Il y a eu cette volonté de rassembler au travers du transport, et surtout de comprendre comment ça fonctionnait, d'expertiser le réseau (...). La convention d'exploitation arrivait à son terme, on a fait un passage d'une convention, qui était certes très volontariste en termes de réseau de bassin mais qui n'avait pas un volet qualité conséquent, à la création d'un volet qualité » (entretien services communautaires).

Avec le passage en communauté d'agglomération, le transport acquiert une mission de « liant » territorial sur un périmètre intercommunal qui doit s'étendre. Si le réseau des lignes régulières ne dessert pas les plus petites communes, celles-ci bénéficient d'un transport réservable sur demande de 9h à 17h. Ce service a été mis en place en 2006 par la CAMY qui lui consacre environ 115 000 € par an, et pour la gestion duquel elle a le statut d'autorité organisatrice de second rang<sup>180</sup>. La tarification des trajets, égale au prix d'un ticket de bus, unifie le territoire intercommunal ; les lignes virtuelles conduisent au centre de l'agglomération (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay et Limay), mais également à Freneuse et Bonnières-sur-Seine, pôles extérieurs à la CAMY dont l'attraction majeure exercée sur les résidents de Méricourt et du Mousseaux sur Seine matérialise le caractère plus politique que fonctionnel du périmètre intercommunal. Ce service remporte l'assentiment des élus périphériques. Il ne semble pas néanmoins que la perspective d'en bénéficier ait été un paramètre dans le choix d'adhérer à l'intercommunalité (entretiens communes périphériques).

Enfin, l'importance locale du réseau de transports et l'investissement de la puissance publique dans ce service sont matérialisés par le changement de livrée des véhicules en 2006 :

« Il y a une grosse action qui a été faite, c'est le jour où Monsieur Braye a décidé de changer l'image du réseau : on est passé d'une image purement opérateur, à une image écrite noir sur blanc transport de l'agglomération de Mantes en Yvelines. On a rhabillé les bus. La CAMY a tout financé. Entièrement » (entretien services communautaires).

La CAMY fait également le lien entre l'exploitant bus et la SNCF pour l'organisation des correspondances horaires. Son rôle est donc loin d'être négligeable, même si tout changement requiert l'autorisation du Stif, dont la direction de l'exploitation suit la gestion du réseau local en partenariat avec la CAMY.

« On a intérêt à ce que les questions locales restent gérées au niveau local. On a un devoir de vérification aujourd'hui, mais pas un devoir d'élaboration, il faut que l'élaboration soit locale » (entretien Stif).

---

<sup>179</sup> Le district a également œuvré en faveur de l'unification de la multitude d'opérateurs locaux dans une même société, unique gestionnaire du réseau de la CAMY. Le réseau de transport collectif reste encore scindé en deux par la frontière entre Limay et la CAMY. LA CAMY verse une participation au réseau de la rive droite pour assurer la desserte de Follainville-Dennemont et Drocourt.

<sup>180</sup> Délibération n°2007/0360 du conseil du STIF, séance du 6 juin 2007. Le Stif subventionne la ligne pour un peu moins de 15 000 € par an.

L'évolution du cadre juridique dans le contexte réglementaire européen devrait faire évoluer la convention et accroître la prise de responsabilité locale de la CAMY.

« Le Stif passe maintenant ce qu'on appelle des contrats de type 2. Nous, on avait déjà une convention avec le transporteur mais qui n'était pas prévue par le contrat type 1. Et là, maintenant, on va faire une convention tripartite avec le Stif et TVM, voire avec Com'bus [opérateur du réseau rive droite]. Dans ce cadre, on pourra avoir des exigences en termes de qualité de service notamment ; et au niveau du budget de l'exploitant, ce sera beaucoup plus clair pour nous, il aura plus d'informations à nous fournir » (entretien services communautaires).

Il reste cependant un chemin important à parcourir, de l'avis du Stif, avant que la CAMY ne puisse accéder à une délégation plus complète de compétence.

#### *(ii) Aménager et desservir le bassin de vie*

La mission « aménagement » du service communautaire en charge des déplacements a une dimension plus stratégique qui s'incarne dans la contribution à l'élaboration du schéma d'agglomération. Elle implique une interaction avec l'Epamsa qui, dans le cadre de l'OIN, collabore avec le Stif pour établir le schéma des axes considérés comme structurants sur les trois pôles de la Seine Aval que sont Mantes, les Mureaux et Poissy.

L'étude pilotée par la CAMY s'attache quant à elle à la restructuration du réseau local en deux temps : à court terme (2011) « pour répondre aux besoins présents » et aux dysfonctionnements les plus patents ; et à l'horizon du schéma d'agglomération (2015-2020) avec des objectifs beaucoup plus vastes : il s'agit de développer une approche déssectorisée (multimodale et liant aménagement et transport) sur un périmètre élargi (celui d'un éventuel plan local de déplacements), et de devenir, en tant que porteur d'un projet étayé, un interlocuteur dont les préconisations rentrent en ligne de compte<sup>181</sup>.

En commanditant cette partie de l'étude, la CAMY entend se doter de sa propre vision prospective du réseau. Cette vision est établie en fonction des perspectives de développement urbain (projets d'urbanisme locaux), des perspectives d'extension du périmètre intercommunal, ainsi que des potentielles évolutions de l'offre financée principalement par la Région et l'État. La réflexion conduite ici rentre donc en interaction avec celle que mène le service « études générales » du Stif, en vue de programmer ses investissements à l'horizon 2020-2030 dans les différents bassins de vie franciliens.

Le Stif et l'Epamsa sont effet commanditaires d'une étude conduite en parallèle depuis fin 2008, visant à déterminer quelles liaisons (itinéraire, faisabilité d'un transport en site propre) seront structurantes et prioritaires sur le périmètre de l'OIN en fonction des développements programmés de l'urbanisation. La coordination est donc de rigueur : la CAMY est associée au suivi de l'étude<sup>182</sup>. Le dispositif de pilotage offre à la communauté d'agglomération une opportunité de faire entendre sa voix, dans un contexte et à une échelle (la structuration d'un bassin de vie de grande couronne) où le partage encore flottant des responsabilités offre une certaine flexibilité. Le Stif entend s'appuyer sur les collectivités locales, notamment pour la restructuration du réseau secondaire à fin de hiérarchisation plus lisible entre lignes secondaires et axes structurants, particulièrement difficiles à distinguer dans ce secteur du Mantois (entretien Stif, 2010). Les possibilités de collaboration existent également pour les

---

<sup>181</sup> Tels que listés par le cahier des charges de l'étude, les objectifs sont : « faire émerger des préconisations en matière d'évolution de ce réseau, avec une approche multimodale de l'utilisation de la voirie, en prenant en compte le développement urbain » ; « faciliter la détermination du périmètre du bassin de transports du Mantois et l'élaboration du pré-diagnostic du PLD au sein de ce périmètre », proposer des « orientations pour l'évolution du réseau et la convention liant la CAMY, le Stif et l'Epamsa » (cahier des charges de la consultation « étude préalable à la restructuration du réseau de transports », CAMY, 20 p).

<sup>182</sup> Le président de l'EPCI est invité aux réunions du comité de pilotage ; les services communautaires participent aux comités techniques qui concernent le Mantois, les trois secteurs de l'OIN faisant l'objet d'un suivi technique cloisonné pour des raisons logistiques (entretien Stif).

décisions concernant les lignes structurantes à l'échelle du bassin de vie, échelon intermédiaire entre les lignes expresses « pôle à pôle », de ressort plus exclusivement régional, et les lignes locales.

« Nous, on fait une étude d'opportunité et de faisabilité [des axes structurants à l'échelle du bassin de vie]. Après il appartient aux collectivités de s'en emparer. Tout ce qu'on fait nous, comme étude, c'est ce qui sert après comme apport au Dossier d'Objectif et Caractéristiques Principales, qui passe au Conseil du Stif et qui permet d'investir lourdement. (...) . Du coup, on n'a pas la prétention d'avoir résolu toutes les questions de desserte et de rabattement sur ces lignes principales. C'est un peu le principe qu'on définit, après il y a toutes les études de schémas de principe et d'avant-projets qui permettent de définir le projet un petit peu plus précisément » (entretien Stif).

Les modalités précises de collaboration restent à définir. Elles vont vraisemblablement varier en fonction des secteurs franciliens et de la force locale de proposition. Les collectivités sont appelées à intervenir pour affiner le projet, sans remettre en cause son économie globale définie dans l'étude d'opportunité. L'étude pilotée par la CAMY va donner forme aux préconisations communautaires concernant le tracé et les caractéristiques<sup>183</sup> des deux lignes structurantes de TCSP (nord-sud et est-ouest). Cette vision ne paraît pas devoir entrer en conflit avec celle du Stif, qui est fondée sur des modèles de trafic que la CAMY estime pertinents<sup>184</sup>. Néanmoins, la prise en compte des besoins liés au projet communautaire de développement territorial n'est pas mécanique. Elle est conditionnée par la bonne marche du processus d'association de la CAMY au suivi de l'étude, qui a ainsi permis d'entériner une « rectification » d'importance pour la communauté d'agglomération.

« C'est là où on voit l'intérêt du comité technique. Ils ont identifié les axes structurants d'aujourd'hui, mais ils ont eu un petit loupé sur ceux de demain. Parce que, nous, on a la ZAC des Gravieres qui va avoir une grande expansion, et ils n'avaient pas fait le prolongement d'un des axes structurants parce que, effectivement, à l'heure actuelle, c'est vide. Mais demain, il y aura plein d'emplois à cet endroit là. Donc c'est vraiment l'intérêt de travailler avec le Stif, l'Epamsa et puis même chaque ville, c'est que, nous, on est au milieu, donc on a un peu le rôle de coordinateur et notre étude reprend à la fois l'étude qui a été faite par la ville de Mantes-la-Jolie et l'étude qui a été faite par le Stif dans le cadre de l'OIN Seine Aval. Parce qu'ils sont à des échelons de territoire qui ne sont pas les nôtres. (...). Mais au niveau de la finesse des données, c'est pas aussi précis, donc il peut y avoir aussi des loupés de leur côté. Donc nous on est là un peu pour apporter quelque chose de cohérent entre les différents échelons » (entretien services communautaires).

La future zone d'activités des Gravieres est en effet une opération majeure pour la CAMY, le symbole de sa capacité à mettre en œuvre un projet de développement territorial. Elle tient à en parfaire la desserte, y compris collective, ce qui est moins habituel pour une zone d'activités même avec quelques enseignes commerciales.

Si le prolongement de la ligne de TCSP en direction de la ZAC n'avait pas été acté dans les schémas produits par le Stif, c'est en raison de l'absence d'éléments quantifiés de programmation (superficie et nombre d'emplois) concernant ce projet communautaire. Car l'interlocuteur principal du Stif n'est pas la CAMY<sup>185</sup> mais bien l'Epamsa, acteur sur lequel il « s'appuie beaucoup pour faire émerger une gouvernance ».

---

<sup>183</sup> L'étude de la CAMY devrait notamment plaider pour la mise en service d'un mode non polluant compte tenu du fait que l'un des tracés desservira le futur éco-quartier. Le diagnostic devrait aussi permettre d'argumenter en faveur de la pertinence d'un BHNS (fréquence élevée et large amplitude horaire) sur certains axes.

<sup>184</sup> Sur le pôle de Mantes, les axes structurants devraient (en l'attente des conclusions de l'étude et validation du Stif) correspondre aux lignes très fréquentées qui desservent le Val Fourré (ligne C) et éventuellement le domaine de la Vallée à Mantes-la-Ville (ligne M), ainsi que la ligne qui relie le centre de l'agglomération à Limay (entretien services communautaires).

<sup>185</sup> Il faut ici prendre en compte le fait que les échanges avec la CAMY ont pâti de la vacance du poste mais se sont multipliés depuis l'arrivée d'un responsable déplacements.

« Disons que [la vision] de la CAMY, on l'a pas eue beaucoup. Parce qu'on les a rencontrés après, et puis, ils avaient l'air de dire qu'ils partageaient notre analyse. On a peut être été un peu naïf mais en même temps on n'avait pas la capacité d'aller vérifier que la parole de l'EPA était bien celle de chacune des communes ou des communautés d'agglomération. (...) Enfin, on n'a pas ressenti nous d'incompréhension majeure entre EPA et communes » (entretien Stif).

C'est aussi l'Epamsa, en charge de la rénovation urbaine, qui fait valoir auprès du Stif la nécessité d'avoir un traitement complet de l'espace (aménagements paysagers, traitement des cheminements piétons) autour de la deuxième ligne de TCSP, qui doit desservir le Val Fourré avant de s'étendre vers Rosny. Cet effort qualitatif de traitement de « façade à façade » ne doit pas être imputé à la « facture transport ». Le montage des maîtrises d'ouvrage comme du financement reste à définir, en fonction de l'équilibre à instaurer entre logique transport et logique de territoire. Là encore, le rôle que jouera la CAMY dans cette conciliation et dans son financement est incertain.

« Là, on peut imaginer un montage, enfin je ne sais pas très bien, mais on peut imaginer quelque chose où le système de transport est pris en charge au titre transport par le contrat Région/Département, et l'aménagement de la voie est pris en charge par le département au terme de la requalification de la voirie ou par la ville de Mantes au terme de la requalification de la voirie aussi communautaire » (entretien Stif).

Quoiqu'il en soit, la multitude des acteurs potentiellement impliqués est de nature à compliquer le montage opérationnel.

Pour le Stif, le territoire présente une grande complexité politique, liée, d'une part, au périmètre inhabituellement important (celui de l'OIN, sur sollicitation de l'Epamsa), qui induit une difficulté à mobiliser les communes.

« Noyée parmi 50 communes, chaque commune ne se sent pas concernée en fait. Ils ne se sont pas sentis acteurs, certains n'ont pas compris que c'était à eux, après, d'aller porter les projets, que ça allait pas leur arriver tout cuit après, soit de l'OIN, soit du Stif » (entretien Stif).

« Nous, ce qu'on a senti, c'est qu'il n'y avait aucune prise en main par les communes de leur développement. On avait l'impression que l'EPA avait plus la main que les communes. (...) Ni opposition, ni force de proposition des communes » (entretien Stif).

A l'échelle de la CAMY, la complexité procède, pour le Stif, des relations avec Limay et Mantes-la-Jolie. La coordination avec Mantes-la-Jolie a pâti des tensions politiques. La ville centre a commandité sa propre étude de circulation (achevée fin 2009), dont les conclusions, qui impactent la circulation des transports collectifs, sont susceptibles d'aller à l'encontre des schémas de desserte intercommunaux. Notamment, la volonté communale d'interdire la circulation des bus en centre-ville pourrait constituer un point de désaccord, car elle entre en contradiction avec le tracé potentiel de l'une des lignes de TCSP liant Mantes-la-Jolie à Limay. Les propositions de Mantes-la-Jolie sont en désaccord avec celles du Stif, y compris sur le tracé de la ligne reliant le Val Fourré. L'Autorité organisatrice attend de la CAMY qu'elle pilote la conciliation locale des deux logiques. L'exemple de la ZAC Mantes Université montre, comme nous le verrons en dernière partie, que la CAMY joue effectivement un rôle dans le ralliement des intérêts communaux aux projets intercommunaux (urbains ou de transport), par le biais d'un « troc » politique ou par celui du développement des échanges entre techniciens communautaires et techniciens municipaux.

L'expertise des services de la Communauté doit d'ailleurs se renforcer, dans l'optique de mieux évaluer la future demande de transport. La construction du Système d'Informations Géographiques doit, dans ce domaine également, redonner à l'intercommunalité la maîtrise des données territoriales et favoriser leur usage décloisonné entre services.

« La difficulté et même pour le service habitat, c'est que c'est l'Audas qui a fait beaucoup de choses, ou il y a eu beaucoup de choses faites dans le cadre de l'OIN, et même à son niveau, le service habitat n'a pas toujours toutes les informations. Ça c'est gênant. (...). Mais alors ça va changer parce qu'ici on n'avait pas de SIG, pour collecter les données c'était

difficile, tout était à droite, à gauche, il fallait demander à l'Audas, l'Audas avant c'était l'Auma, donc c'était dans nos locaux, maintenant c'est aux Mureaux, donc pour demander une carte c'est un peu plus compliqué. A partir du moment où on va avoir le système de SIG, chacun va être obligé d'actualiser ses données dans une base, il faudra forcément qu'il y ait un lien entre service habitat et service permis de construire, vous voyez, beaucoup de choses vont faire qu'on va être obligé de travailler de manière transversale » (entretien services communautaires).

Sur la question des déplacements, transports collectifs mais aussi circulation automobile, la CAMY est entrée dans une phase d'étude approfondie, liée à l'engagement de la démarche de projet de territoire, et accélérée ponctuellement par des échéances concrètes comme l'arrivée d'une entreprise<sup>186</sup>.

#### **2.2.4 Le développement économique**

La dispersion des moyens et des responsabilités a longtemps prévalu dans le secteur du développement économique. La CAMY, à la suite du district, conduit un certain nombre d'actions sur les zones d'activités économiques. Elle s'est lancée en 2007 dans un important programme de réhabilitation (conseil du 3 avril 2007). Le développement des opérations économiques est en principe du ressort de l'Epamsa.

« D'un point de vue pratique, tout ce qui était développement exogène au départ avait été confié à l'Epamsa » (Entretien CAMY).

A l'occasion de la transformation de l'AUMA en AUDAS, l'agence d'urbanisme se voit confier la dimension endogène du développement économique.

« Parce que ça a été aussi un champ de bataille politique (...). En tout état de cause, il y a eu à un moment donné un transfert de compétence entre l'Epamsa et l'Audas » (entretien Epamsa).

Les deux structures sont supposées travailler de concert.

« Mais ça a toujours été l'ambiguïté, où se trouve la frontière ? » (entretien CAMY).

La répartition n'est pas claire et génère des antagonismes concurrentiels, exacerbés par les difficultés d'entente entre les directeurs des deux structures, mais aussi par le règlement, au travers de cet affrontement, d'autres rivalités institutionnelles incluant la CAMY.

« Et la répartition n'était pas toujours très claire non plus au niveau de l'agglomération. Demain, on va vers une simplification de tout ça et une lisibilité beaucoup plus correcte parce que le nombre d'entreprises qui passaient par trois ou quatre mains, ce n'était pas normal... » (entretien services communautaires).

Les changements, intervenus récemment, consistent en deux points : d'une part, le resserrement de l'activité de l'agence d'urbanisme sur sa mission traditionnelle à la fin de l'année 2009, suite aux difficultés financières et comptables que la structure a connues.

« On est arrivé à sauver tout ce qui était partie urbanisme parce que la CAMY y tenait absolument, parce qu'on a besoin de cet outil pour mener une politique (...) du logement, de l'urbanisme, des transports, on a besoin d'avoir un outil d'observation du territoire (...) » (entretien élu local)

D'autre part, l'intégration au giron communautaire d'une troisième structure : le comité d'expansion économique du Mantois, mis en place par le DUM en 1996 et chargé de l'animation du territoire (contacts avec les chefs d'entreprise locaux) et de la gestion de la pépinière et du futur hôtel d'entreprises de la ZAC Mantes Innovaparc.

« Maintenant c'est un outil qu'on a repris, et on essaye de lui redonner ces axes notamment en termes d'animation, et on envisage effectivement une restructuration du service économique. (...). Les outils sont fortement liés aux personnes qui les gèrent, donc il y avait

---

<sup>186</sup> L'arrivée programmée de TurboMéca sur la zone des Gravieres déclenche la commande d'une étude sur le schéma de circulation et d'accessibilité de la ZAE au cabinet Dinalogic en 2010.

des difficultés d'entente entre cette directrice là et l'Epamsa, également l'Audas, moi je servais un petit peu de lien dans tout ça. Bon maintenant la directrice n'est plus là, il y a une volonté de simplification des participants et c'est beaucoup mieux. » (entretien services communautaires, 2009).

La CAMY s'investit donc dans la compétence développement économique, en composant avec l'acteur majeur qu'est l'Epamsa dans le domaine, mais en arguant de la vacance créée par sa désorganisation.

« La CAMY n'a aucune volonté hégémonique sur les territoires qui ont été confiés à l'Epamsa mais, par contre, il y a quand même un petit peu plus d'analyse et de jugeote dans quatre ou cinq têtes que dans une » (entretien élu local).

« De toute façon, ils ne peuvent pas travailler seuls, le problème de [l'actuel directeur], c'est qu'il a à rattraper quatre ans, (...), on a vraiment l'impression que l'Epamsa patauge beaucoup dans la choucroute sur Innovaparc, une zone qui est à commercialiser depuis plus d'une dizaine d'années, ils n'ont aucun plan guide à présenter à des gens qui seraient intéressés, ils n'ont aucun document tout prêt pour parler, et quand on discute avec eux, ça fait plus, sur ce genre de problème, plus amateurs que véritables professionnels » (entretien élu local).

La communauté d'agglomération revendique une politique pragmatique qui se veut l'écho des attentes communales et est volontairement opposée à la vision de long terme de l'Epamsa. Le conflit qui a pris corps concernant la vocation de la zone d'activités de Mantes Innovaparc a été un jalon important dans la construction de ce positionnement.

Lorsqu'elle est créée sur la commune de Buchelay, cette ZAC est sous maîtrise d'ouvrage communautaire. Elle passe sous la maîtrise d'ouvrage de l'Épamsa dans la seconde moitié des années quatre-vingt dix, afin de faire contrepoids au déséquilibre structurel de l'opération Mantes Université située dans son prolongement.

« Bon, j'ai accepté, c'est pas peut-être la meilleure chose que j'ai faite d'ailleurs, j'ai accepté que Mantes Innovaparc devienne une zone sous maîtrise d'ouvrage d'État, de façon à ce qu'on ait entre Mantes Université et Mantes Innovaparc une cohésion totale, et puis aussi pour permettre que le bilan [financier de la ZAC Mantes Université]... L'intérêt était tout simplement le bon équipement de l'agglomération : plutôt faire un bon équipement sur Mantes Université, quitte à créer des déficits sur Mantes Université, et puis se rattraper derrière sur Mantes Innovaparc (...). Donc, le choix a été très mûrement réfléchi, clair, net et toujours dans le sens de cet intérêt général... » (entretien élu local)

Mais un désaccord de fond, concernant la nature des activités dont il faut privilégier l'accueil sur cette zone à la localisation stratégique, surgit entre le président de l'Epamsa et le président de la CAMY. Pour le premier, l'opportunité de faire de Mantes Innovaparc le *back office* de la Défense ne doit pas être compromise en cédant ces parcelles à des entreprises industrielles. Pour le second, cette stratégie a trop peu de chances d'aboutir pour justifier le gel des terrains. Il est rejoint sur ce point par les maires de la CAMY.

« Pierre Bédier était le président de l'Epamsa à l'époque, et du Conseil général. De toute façon, d'une façon générale, c'était quelqu'un qui croyait que notre pays devait essentiellement se tourner vers les services, alors que moi je suis persuadé qu'on ne peut rester un grand pays que si on ramène des activités industrielles. Alors naturellement pas n'importe quelle activité industrielle sur Mantes Innovaparc. TurboMéca par exemple, il y a eu une grosse discussion à l'époque, aurait eu toute sa place sur Mantes Innovaparc. (...) TurboMéca, de la mécanique fine, qui est quand même un acteur noble ! » (entretien élu local).

« Je veux bien qu'on ait gelé du foncier pour des raisons stratégiques mais, quand on gèle du foncier pendant douze ans, on pénalise un territoire. Alors, on ne voulait pas mettre de la logistique, des choses qui sont faciles à mettre en place mais qui n'aboutissent pas à de la valeur ajoutée sur le territoire, bon. Ça, je peux le comprendre. Mais qu'on se mette un peu au travail maintenant, parce que ce dossier a été pas mal délaissé » (entretien élu local).

L'Epamsa étant décideur pour Mantes Innovaparc, c'est sur la zone d'activités communautaire des Graviers que s'implantera TurboMéca. Cette arrive, planifiée pour fin 2011, est une prise de choix qui vient conforter la CAMY dans son action stratégique en faveur du développement économique. Pour les élus locaux, la stratégie de l'Epamsa est un échec qui contraste avec le succès de la gestion de la zone des Graviers : celle-ci devient l'emblème de ce que la Communauté d'agglomération est capable de faire en matière de développement économique.

C'est depuis 2002, date de la décision en Conseil communautaire, que la CAMY pilote cette opération consacrée aux activités et située dans le prolongement de Mantes Innovaparc. La décision d'implantation de TurboMéca précipite l'approbation du plan d'aménagement (conseil du 30 juin 2009) et ouvre un débat sur l'opportunité de reconverter pour partie une zone proche, dont la vocation initialement tertiaire pourrait s'industrialiser pour accueillir les activités dérivées de TurboMéca. C'est toujours au nom du pragmatisme et d'une proximité avec le territoire que ces évolutions sont envisagées. La réactivité caractérise ces décisions partagées entre communes et intercommunalité, tant que l'entente existe entre ces deux échelons.

« C'est co-décisionnaire, on va dire : la compétence est celle de la CAMY sauf que, bien évidemment, elle ne décide pas contre l'avis d'un maire. Mais il y a un consensus, dans cette démarche là. On débat actuellement parce qu'effectivement, Dominique Braye comme moi-même, et comme beaucoup d'élus à Buchelay, on est pragmatique aussi. Il faut essayer de saisir les opportunités. Il faut réfléchir sur un schéma global, c'est évident, mais ne pas être que dans l'incantatoire et aussi essayer de voir qui veut et qui peut venir sur le territoire, bon. Et, à l'évidence, maintenant que TurboMéca est là, ça offre peut être d'autres opportunités qui permettent d'amender le futur projet commercial qu'on avait imaginé » (Buchelay).

Dans le cadre de l'action intercommunale sur le développement économique, les concurrences potentielles entre communes apparaissent dans une large mesure neutralisées : ainsi le déplacement vers la ZAC des Graviers (Buchelay) d'une enseigne commerciale précédemment localisée à Magnanville ne suscite que quelques commentaires en Conseil communautaire, destinés à souligner l'intérêt de conserver l'entreprise sur l'agglomération (conseil du 24 novembre 2009). Est affirmée la prévalence d'une « démarche globale », qui vise à créer une synergie entre les pôles pour constituer une centralité à l'échelle de l'ouest francilien. Les transports collectifs sont chargés d'œuvrer pour cette synergie et de garantir qu'aucune polarité du territoire ne sera pénalisée.

Cette perspective n'est cependant pas toujours suffisante pour régler les antagonismes qui peuvent surgir entre la stratégie de développement de la ville-centre et les projets communautaires, qu'il s'agisse de la ZAC des Graviers ou de l'opération Mantes Université.

Le jeu d'acteurs et l'évolution du partage des rôles autour des deux enjeux étudiés dans cette partie manifestent les tentatives de la CAMY pour émerger du jeu tripartite communes-intercommunalité-Epamsa. Qu'il s'agisse de recomposer l'habitat ou d'agencer les différentes fonctions urbaines sur le territoire, l'intercommunalité manifeste l'ambition d'exercer une maîtrise croissante sur l'ensemble des pans sectoriels d'un projet global de territoire dont elle serait le chef de file. Ce qui suppose, outre d'en assurer la coordination intersectorielle et interterritoriale, de déployer une capacité d'action qui ne se limite plus au renouvellement urbain mais englobe l'extension future de l'agglomération. En effet, l'effort de restructuration et de recomposition urbaines, après s'être concentré sur les centralités de Mantes-la-Ville et Mantes-la-Jolie et les grands quartiers d'habitat social, porte depuis quelques années sur le renforcement d'une centralité d'agglomération, dont le périmètre est destiné à déborder les noyaux historiques des villes centres.

### **3. La ZAC Mantes Université : une opération d'envergure à la croisée des territoires**

La ZAC Mantes-Université est une très vaste opération d'aménagement, située immédiatement au sud de la gare de Mantes-la-Jolie et qui étend ses 30 hectares sur les trois communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay.

Ce quartier en construction doit accueillir l'ensemble des fonctions urbaines : le programme prévisionnel prévoit la réalisation de 1 200 logements, consacre presque 20% de la surface à plusieurs équipements publics, dont certains particulièrement structurants comme le Pôle Universitaire Technologique du Mantois et l'École nationale de Musique, Danse et Théâtre (ENM), et 35% de la surface aux activités, services et commerces. L'ancienne halle de l'entreprise Sulzer, élément du patrimoine industriel, doit être reconvertie en centre commercial dédié à l'équipement de la personne.

Esquissée dès le début du projet Mantes en Yvelines, l'opération a, après diverses évolutions, acquis le statut de première opération de l'OIN à la création de celle-ci par décret du 10 mai 2007<sup>187</sup>. Il s'agit d'un projet phare, qui s'inscrit dans plusieurs schémas stratégiques de développement du territoire, dont l'échelle, l'initiative et la nature des enjeux varient.

Tout d'abord, la ZAC participe de la stratégie de développement de la CAMY, définie dans les conventions du Projet Mantes en Yvelines. L'enjeu est « de constituer à l'échelle de l'agglomération un centre qui, en complémentarité avec les centres anciens, conforte le Mantois comme pôle économique et urbain de la Seine aval et de l'ouest francilien et soit à la hauteur d'une agglomération de 100 000 habitants » (conseil du 31/01/2006, approbation du protocole général de Mantes Université). Cet enjeu d'agglomération doit s'articuler avec les stratégies communales : notamment, la cohabitation entre les composantes de la nouvelle centralité que sont la ZAC et les centres-villes historiques a constitué une problématique importante des négociations conduites dans l'arène communautaire. La ZAC doit aussi contribuer à l'atteinte des objectifs de construction définis dans le PLHI.

Par ailleurs, le secteur Seine Aval, soit 23 communes s'étendant entre Rosny-sur-Seine et les Mureaux, est identifié par le SDRIF de 1994 comme pôle régional et « secteur de re-développement économique et urbain ». Il doit participer du développement polycentrique de la région Ile-de-France. Cette stratégie est déclinée dans le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006, qui contribue, au titre de l'article 20, au redéveloppement des dix « territoires prioritaires » touchés par la désindustrialisation, parmi lesquels figure le secteur Seine Aval. Dans le Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013, qui définit des « territoires d'intérêt régional et national », le périmètre est élargi pour couvrir l'OIN Seine-Aval et intégrer l'agglomération de Cergy-Pontoise. Enfin, la ZAC est intégrée au périmètre juridique de l'OIN Seine Aval en 2007 : elle fait donc partie des sites « supports » de la mise en œuvre des objectifs de l'opération, qui sont la construction de logements, le développement technologique et industriel, l'amélioration de l'offre de transport et l'éco-aménagement.

Le projet est donc identifié comme stratégique à différents niveaux de l'action publique, ce qui lui vaut d'être au croisement de financements et d'interventions multiples, mais aussi de cristalliser les tensions qui ont émaillé le jeu d'acteurs. Les caractéristiques de l'opération comme le rythme de son avancement ont subi l'influence de ce contexte, et ont été en partie déterminés par la façon dont se sont confortées ou confrontées, dans l'espace et dans le temps, les stratégies d'acteurs, les périmètres et les outils de leur mise en œuvre.

---

<sup>187</sup> La décision initiale de création date quant à elle du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006.

### **3.1. De la ZAC des deux gares au quartier Mantes Université : la genèse d'une opération**

Le principe du renforcement de la centralité d'agglomération est un axe fondateur du projet Mantes en Yvelines, exposé d'emblée dans la convention inaugurale du 17 juin 1996. La ZAC Mantes Université découle de cette ambition, mais n'acquiert que très progressivement les caractéristiques qui vont en faire une opération d'envergure. C'est la conjonction d'opportunités foncières, d'opportunités de financement et d'opportunités politiques qui va dessiner au fur et à mesure la configuration de l'opération.

#### **3.1.1 Des financements croisés pour un aménagement plurifonctionnel**

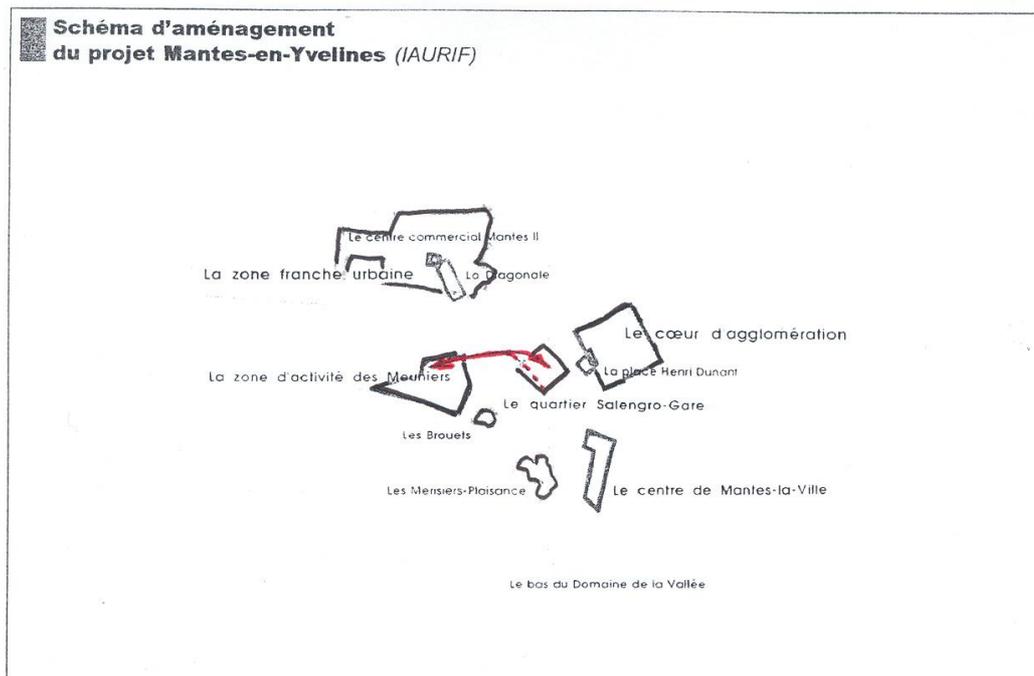
Sur la commune de Mantes-la-Ville, le secteur situé au sud de la gare de Mantes-la-Jolie apparaît très vite comme stratégique pour le projet de redressement et de développement urbain, économique et social qu'est PMY. Dès la première convention, qui territorialise dans les grandes lignes les objectifs globaux du projet sur les trois communes, la réalisation du « quartier gare, organisé autour de la gare routière et de la passerelle » à Mantes-la-Ville est une des actions participant de l'objectif stratégique de renforcement du cœur d'agglomération à laquelle la commune doit contribuer.

Le document préparatoire de la deuxième convention de PMY établit un « programme d'équipements structurants », dans lequel apparaissent, au titre des « infrastructures et aménagement primaire », le secteur Salengro-gare et le site de l'entreprise Sulzer, qui débordent de Mantes-la-Ville sur Buchelay. Il s'agit de reconvertir progressivement le site industriel et l'ancienne gare de marchandises, opération dont les contraintes techniques doivent être évaluées fin 1999. Le projet n'est encore qu'une perspective incertaine. C'est la conjonction des financements régionaux et étatiques, actés dans la convention de PMY 2, qui va permettre sa concrétisation. Ces financements sont attribués en vertu de deux dimensions fondamentales dans la genèse du projet : la reconversion de friches industrielles et le développement d'un pôle universitaire.

En effet, au cours de la première phase du Projet Mantes en Yvelines, l'offre d'enseignement supérieur s'est développée avec l'ouverture d'un IUT à Mantes-la-Jolie. Le projet de création d'un pôle d'enseignement supérieur sur le Mantois a fait l'objet d'études préliminaires à partir de 1997. Il est principalement porté par l'Université de Versailles Saint-Quentin et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Versailles, mais sa suite opérationnelle a l'appui des membres du comité de pilotage. Surtout, elle est intégrée dans le plan « Université du 3<sup>ème</sup> Millénaire » qui associe l'Etat et les collectivités territoriales, et est principalement financé *via* le Contrat de Plan Etat Région. Le développement d'un pôle universitaire technologique à Mantes est ainsi inscrit au CPER 2000-2006, avec un financement régional de 55 MF (article 11).

La réalisation d'autres équipements structurants est programmée pour la seconde phase du Projet Mantes en Yvelines, notamment le parc des expositions et des congrès, localisé dans un premier temps sur le site des Meuniers à Buchelay en articulation avec la zone d'activités du même nom. Ce site, qui prend un caractère stratégique, est situé à l'extrémité du boulevard de la Dorsale qui le relie au secteur Salengro-gare. Le réaménagement du secteur et la reconversion des installations industrielles désaffectées sont identifiés comme un objectif essentiel de la deuxième phase du PMY, car il faut effectuer une « couture urbaine » entre le futur parc des Congrès et le tissu traditionnel de Mantes-la-Ville, et modifier l'image pénalisante de friche du secteur.

Ces secteurs « à enjeu » et les liaisons à établir sont représentés dans le schéma réalisé par l'Agence d'études en urbanisme du Conseil régional, l'Iaurif, qui esquisse les « grandes composantes du projet urbain ».



Extrait de « Préparation du projet Mantes en Yvelines II pour la période 2000-2006 », Epamsa, 1999

A proximité du secteur Sulzer-Salengro, le secteur de « l'entre deux gares », espace interstitiel qui s'étend entre la gare de Mantes Station (Mantes-la-Ville) et celle de Mantes-la-Jolie, est à son tour identifié comme stratégique, dans l'optique d'améliorer les fonctionnalités transport des gares ferrées et routière. La « ZAC des deux-gares » doit être le cadre dans lequel la question du pôle multimodal sera traitée. Elle ne verra pas le jour (entretien Epamsa). La saisie d'opportunités foncières change l'échelle du projet, et le secteur interstitiel de l'entre-deux gares est absorbé au sein d'un périmètre beaucoup plus vaste. Ce sont les financements obtenus dans le cadre du CPER 2000-2006 qui rendent possible cette extension du périmètre.

Au titre de son article 20, le XIIème Contrat de Plan consacre une enveloppe aux « territoires prioritaires », dans le but de favoriser la reconstitution du tissu économique, l'amélioration du cadre de vie et un meilleur accès aux services publics. Par le biais d'une convention foncière passée entre les deux financeurs, ces fonds sont utilisés pour contribuer à l'équilibre financier des opérations de renouvellement urbain conduites dans les dix sites identifiés comme prioritaires. Pour Mantes Université, la subvention, qui se monte à 11,44 millions d'€, permet de fonder l'équilibre prévisionnel de l'opération. La participation financière de l'Etat et de la Région doit venir combler 50% du déficit prévisionnel de la ZAC, et lance le projet en permettant l'achat des principales parcelles de foncier.

Le CPER 2007-2013 consacre également une enveloppe aux « territoires d'intérêt régional et national », dont la répartition tiendra compte de l'état d'avancement des projets et de l'effort de construction de logements. Mais en matière de développement urbain, c'est désormais l'éco-quartier de Rosny-sur-Seine et Mantes-la-Jolie qui mobilise les crédits, par le biais d'une convention signée le 3 mars 2009. Sur la ZAC, la construction du pôle universitaire continue en revanche à bénéficier, pour sa 2<sup>ème</sup> tranche, de 16 millions d'€ de financements Etat-Région. L'amélioration des liaisons entre Paris, Mantes et la Normandie (études et travaux) est également inscrite dans les priorités du CPER, confortant un aspect stratégique que l'aménagement de la ZAC doit prendre en compte<sup>188</sup> : l'importance du pôle multimodal et sa nécessaire restructuration.

<sup>188</sup> Ainsi que le spécifie le cahier des charges du marché de définition établi par l'Epamsa (mars 2006)

### 3.1.2 Les opportunités foncières et la construction du périmètre

Dans PMY I<sup>189</sup>, certains des éléments qui vont fonder la structuration de l'opération sont déjà projetés. Il s'agit principalement d'intervention sur les infrastructures viaries : la réalisation du boulevard de la dorsale à Buchelay, effectivement engagée en 1999, le réaménagement du boulevard Salengro à Mantes-la-Ville. A ces travaux s'ajoutent quelques prises de positions foncières, opérées en vue du réaménagement du secteur Salengro-gare<sup>190</sup>. C'est autour de cette armature, constituée par les infrastructures viaries et les extrémités qu'elles relient, que le périmètre de la future ZAC Mantes Université va se construire, par agrégation de différentes opportunités foncières.

Dans les années quatre-vingt, l'entreprise Sulzer déménage son usine, ne maintenant sur le site que la partie administrative de son activité. Les bâtiments sont loués et accueillent d'autres activités, notamment 4 à 5 hectares consacrés à du stockage logistique. C'est cette zone qui est, en 2003, dévastée par un incendie. A la suite de cet épisode, l'entreprise Sulzer décide d'abandonner l'ensemble de ce patrimoine qui n'est plus utilisé que sur une vingtaine de pourcents de sa surface, et libère ainsi dix hectares en plein cœur de l'agglomération. Le site Sulzer est acquis en 2005 par l'Epamsa. Mais jusqu'au milieu des années 2000, l'opération d'aménagement projetée sur le site est bloquée par la présence d'un faisceau de voies ferrées, dont le transfert, s'il est bien envisagé, n'a fait l'objet d'aucune démarche efficace.

Une deuxième opportunité est constituée par la possibilité qui finit, par se concrétiser, de récupérer une partie de l'emprise de la plate-forme ferrée située entre la friche Sulzer et la gare de Mantes-la-Jolie, soit environ 8 hectares, grâce au déplacement des faisceaux. C'est l'arrivée à l'Epamsa en 2004 de Daniel Talamoni, ancien de la SNCF, qui ouvre l'engagement des négociations avec le gestionnaire des infrastructures ferroviaires. Le protocole d'accord avec RFF-SNCF est signé le 11 avril 2006. La direction des ouvrages de l'Epamsa a également obtenu de réaliser la nouvelle plate-forme destinée à recevoir les voies ferrées, contrairement au procédé habituel qui consiste à ce que la SNCF réalise l'ensemble de la reconstitution, puis facture l'opération. Mais l'opération de reconstitution est longue et absorbe durablement les ressources de l'établissement public. La nouvelle plate-forme est livrée en mars 2009 et mise en exploitation en juin. L'année suivante, l'Epamsa récupère les terrains libérés.

Enfin, contigu à ce foncier, le stade Léo Lagrange, équipement municipal de la ville de Mantes-la-Ville, présente des signes d'obsolescence. La décision est prise de le détruire, à charge pour l'Epamsa de le reconstituer sur un autre site. L'opportunité foncière est intéressante, mais le caractère emblématique de cet équipement pour la municipalité va compliquer un peu l'opération de reconstruction. Une petite zone pavillonnaire et quelques emprises industrielles supplémentaires complètent la superficie.

Le périmètre s'étend encore par intégration successive de deux opérations de logements, l'une à Buchelay, l'autre à Mantes-la-Jolie, sur ce qui reste, après réalisation de l'Ecole Nationale de Musique achevée en 2006, des terrains de l'ancien hôpital, détruit en 2001 pour être reconstruit au Val Fourré. C'est l'opportunité d'intégrer ces délaissés, considérés comme stratégiques car situés en entrée de ville, qui donne au périmètre sa forme définitive, et lui confère cette particularité liée à l'excroissance sur Mantes-la-Jolie. La voie de circulation qui relie les deux gares se trouve également intégrée à l'opération, ce qui présente un intérêt au regard du travail de réaménagement de l'espace public dont elle devrait faire l'objet avec l'arrivée potentielle d'un Transport en Commun en Site propre. Cette extension sur le territoire de Mantes-la-Jolie présente donc pour les acteurs locaux une

---

<sup>189</sup> Dès la convention initiale (17 juin 1996), qui esquisse tout juste une programmation cadre, ou dans les programmes d'actions plus précis, définis dans les cadres contractuels qui seront rattachés à PMY au fur et à mesure.

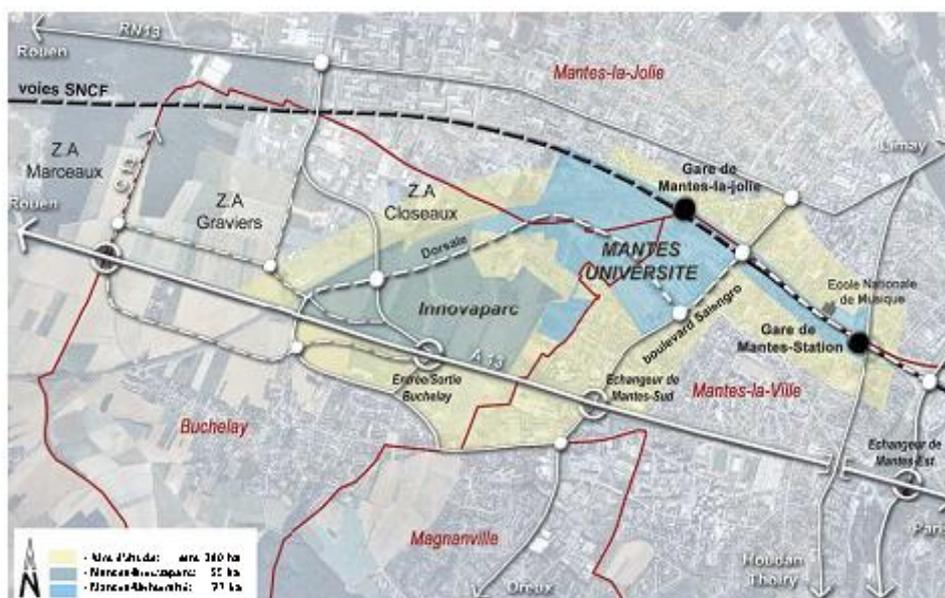
<sup>190</sup> Il s'agit de 7 hectares récupérés sur les installations industrielles de Sulzer et de Jaralco, ainsi que d'acquisitions partielles de bâti privé et d'une emprise SNCF le long de la rue Jaouen.

pertinence objective en termes d'aménagement. Au plan politique, elle permet d'intégrer la ville centre à l'opération, et en conséquence de fonder le projet sur l'implication des trois communes qui sont les piliers historiques de l'action intercommunale. Cette extension a également permis d'envisager un temps le « déplacement » du projet de Centre des Congrès, du site des Meuniers à Buchelay vers le territoire de Mantes-la-Jolie. Quelles que soient les nécessités objectives du parti d'aménagement, l'enjeu de la localisation des grands équipements structurants sur les différents périmètres communaux, essentiels à la communication des équipes municipales, n'est pas exempt de considérations politiques. Les tractations ne peuvent manquer de s'engager, d'autant que la programmation de la ZAC, qu'il s'agisse d'une cause ou d'une conséquence, se caractérise par une certaine flexibilité.

« Lorsque nous avons défini ces périmètres, nous n'avions pas encore décidé de tout ce qui allait être posé aux différents endroits. (...). Mais globalement, on savait qu'il y avait une enveloppe d'équipements publics et de logements, on l'a simplement fait évoluer » (entretien élu local).

« On a un plan guide à la fois très contraignant et très ouvert, avec des possibilités de programmation différentes, c'est-à-dire qu'on peut très bien dire : on va étudier des bureaux là, mais la façon dont les îlots fonctionnent fait que, si c'est pas du bureau, ça pourrait être du logement, si c'est pas du logement, ça pourrait être de l'équipement public, c'est assez souple » (entretien Epamsa).

### Le périmètre de la ZAC Mantes Université



Extrait du cahier des charges du marché de définition, Epamsa, mars 2006  
(en bleu, le périmètre de la ZAC, en jaune, l'aire d'études)

Les financements et les opportunités spatiales ont permis de réunir un ensemble foncier composite mais vaste. L'opération d'aménagement peut s'engager. Le périmètre juridique de l'OIN Seine Aval, institué par décret en 2007, donne à l'Epamsa la possibilité de prendre l'initiative de créer une ZAC. Un second décret du 10 mai 2007 modifie les statuts de l'Établissement public pour lui confier la double mission de direction de projet de l'OIN et d'aménageur, appelé à intervenir sur le périmètre juridique de façon privilégiée mais non exclusive.

#### 3.1.3. Le partage des rôles sur une ZAC D'État : la difficile stabilisation du protocole général d'accord

Ainsi que la loi lui en donne la possibilité sur le périmètre de l'OIN, c'est l'Epamsa qui prend l'initiative de créer la ZAC Mantes Université, s'engageant ainsi à en porter le risque financier

avec la garantie de l'Etat. Celui-ci donne son accord pour la prise de risque en 2005, et s'engage à prendre en charge l'éventuel déficit final. Indirectement, l'implication de l'Etat a aussi permis de bénéficier de financements hors CPER : 50% des coûts de dépollution des terrains sont pris en charge dans le cadre du Plan de relance 2009-2010.

« L'Etat apporte aussi sa faculté de flécher un certain nombre de... financements, tout bêtement. (...). Donc, à ce titre là, l'Etat estime participer à un co-pilotage d'une opération... » (entretien Epamsa).

La ZAC est officiellement créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 2006. L'Établissement public en est le maître d'ouvrage direct et l'aménageur. La création d'une ZAC d'État est motivée par l'ampleur de l'opération, ainsi que par la multitude d'acteurs impliqués. L'État se présente comme un partenaire parmi d'autres.

« C'est une écriture à plusieurs mains finalement, même si c'est l'État qui tient l'écritoire. (...) On n'est plus dans le système de la ZAC d'Etat qui s'impose aux collectivités d'une façon un peu brutale. (...). Quand l'établissement public a proposé d'intervenir sur ce terrain sud-gare, l'ensemble des collectivités se sont mises d'accord, donc c'est d'abord avant tout un processus d'accord politique de développement de ce secteur là » (entretien Epamsa).

Dans ce contexte d'une « écriture à plusieurs mains », le protocole général d'accord établi entre l'Epamsa, les trois villes et la communauté d'agglomération a pour vocation de stabiliser le système : il établit la programmation des équipements publics, fait état des possibilités de financement mobilisées par les parties, et organise la gouvernance de l'opération (comités techniques et comités de pilotage). Une première version du document est établie deux ans avant la création de la ZAC, en 2005, et approuvée par le Conseil communautaire de la CAMY, après avis favorable des communes concernées et du Bureau communautaire, en janvier 2006. La rédaction du protocole est une étape essentielle dans le cours du projet, car il prend acte du fruit des négociations menées avec l'Etat et la Région concernant leur participation financière à l'équilibre prévisionnel du budget.

Mais le devenir du document, et notamment l'étape de la signature, est difficile à retracer dans le discours des acteurs, d'autant que le protocole est, dans le cours de l'opération, discuté et remanié, et se décline en différentes versions.

« Ces documents cadre, entre guillemets, sont appelés à être toilettés en permanence, comme un bilan de ZAC » (entretien Epamsa).

Il semblerait que la version initiale ait été approuvée mais non signée, les versions remaniées n'ayant toujours pas été approuvées au milieu de l'année 2010. S'il n'est pas signé, le protocole fait référence en l'absence d'autre document. Des conventions spécifiques à certains sujets ont, elles, été signées. Le Programme des Equipements Publics est approuvé en mars 2008 par décret préfectoral. Différentes opérations sont lancées.

On peut donc constater que, accord stabilisé ou non, l'opération est engagée ; d'après les entretiens, cette situation semble contrarier davantage les techniciens que les élus, pour lesquels la poursuite en continu des négociations est finalement une donnée inhérente à la mise en œuvre d'un tel projet. Par ailleurs, compte tenu de la temporalité longue de l'opération, la flexibilité et la capacité d'évolution sont parties intégrantes de la rédaction du protocole : si l'Epamsa, maître d'ouvrage direct de la ZAC, en porte le risque financier, il reste qu'en cas de résultat provisoire négatif, les signataires (potentiels) du document s'engagent à envisager ensemble « les actions à mettre en œuvre pour réduire, résorber ou absorber les conséquences financières de la situation analysée et notamment les éventuelles modifications du programme initial ou des besoins de financement initiaux » (conseil communautaire du 31 janvier 2006).

A l'instar des responsabilités, la répartition des maîtrises d'ouvrage n'est pas absolument figée, bien qu'elle soit en règle générale déduite de la nature de la réalisation<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Ainsi, la réalisation du groupe scolaire, qui découle légalement de la quantité programmée de logements, est sous maîtrise d'ouvrage communale, à charge pour l'Epamsa de fournir le foncier. Celle

« C'est totalement interactif. C'est la construction du projet, au fur et à mesure, qui pose des questions, au fur et à mesure, auxquelles on répond, au fur et à mesure » (entretien Epamsa).

La prise en charge des MOA peut ainsi faire l'objet de différents scénarios, comme c'est le cas pour la deuxième tranche de l'Université<sup>192</sup> ou pour le futur TCSP qui passera en partie sur la ZAC.

« Ce serait plus simple si le Conseil général était seul maître d'ouvrage (...). Ça pourrait être la CAMY... Mais on passe sur des voies départementales, donc, ça m'étonnerait que le Conseil général donne compétence à la CAMY pour être maître d'ouvrage. C'est en général plutôt l'inverse. (...). Sachant que sur ce territoire, on a un acteur qui n'est pas à négliger, c'est l'EPA, qui a capacité à être mandataire du maître d'ouvrage » (Entretien Stif).

« C'est là toute la difficulté. (...). Pour l'instant, on est tellement en amont que je ne pourrai pas dire si c'est nous qui allons être pilote de ces opérations là, parce que c'est des coûts qui sont énormes... Ce qui n'est pas clair, c'est que... c'est proposé dans le cadre de l'OIN Seine Aval, donc est-ce que ça doit être une maîtrise d'ouvrage d'Etat ? Sur notre territoire, il y a une telle multitude de partenariats qu'il va falloir trouver le bon équilibre pour obtenir les subventions » (entretien CAMY).

Quelle que soit la maîtrise d'ouvrage, les opérations sur la ZAC relèvent de l'intervention conjuguée de plusieurs acteurs : par exemple, c'est la CAMY qui achète à l'Epamsa le terrain nécessaire à la construction du pôle universitaire technologique. Par ce biais, et par celui de diverses participations qu'elle verse hors compétence (par exemple pour le restaurant universitaire), la CAMY démontre son implication dans le projet universitaire. Elle contribue également à l'équilibre de la ZAC en achetant de la charge foncière.

« On compte sur soixante millions *grosso modo* de charges foncières, dans lesquels d'ailleurs, il y a les charges foncières qui sont achetées par la CAMY ou la Région pour réaliser les équipements publics, la piscine, l'université etc. » (entretien Epamsa)

Vendre à des promoteurs privés rapporterait en théorie davantage de recettes, mais la crise de 2008 conjuguée à l'image encore fragile du territoire compromettent leur arrivée sur l'opération, et font des investissements publics dans les grands équipements structurants les signaux indispensables à l'amorce d'une dynamique de commercialisation.

Les interactions entre acteurs publics sont donc décisives dans la mise en œuvre d'un projet qui se caractérise par sa construction collective.

« Sur la ZAC, il y a une co-décision de fait, (...) parce qu'on se tient tous un peu par la barbichette, ils [l'Epamsa] ont besoin de nous » (entretien élu local).

### **3.2. Dans le cours du projet : tensions et ajustements**

La ZAC se caractérise donc par un processus de co-élaboration permanent, qui autorise certaines remises en question. La mise en œuvre du projet est en conséquence sensible aux tensions qui naissent dans le jeu d'acteurs.

Néanmoins, le caractère stratégique de l'opération à diverses échelles lui vaut l'assentiment général, et le programme, dans ses grandes lignes, remporte l'adhésion des élus locaux.

« Jamais personne n'a remis en cause le bien fondé de ce projet et de sa programmation » (entretien Epamsa).

---

des équipements communautaires revient à la CAMY, l'Epamsa n'ayant en revanche pas à souscrire aux mêmes obligations foncières, ces équipements n'étant pas directement induits par la croissance démographique générée par la zone.

<sup>192</sup> La maîtrise d'ouvrage de la 1<sup>ère</sup> tranche a été assurée, de façon traditionnelle, par la Région qui l'a déléguée à une SEM ; celle de la 2<sup>ème</sup> tranche n'était pas arrêtée au début de l'année 2010, et était susceptible de revenir à la Région comme au département, à l'Epamsa...

Tous les aspects en ont été discutés lors du lancement du marché de définition et de la phase de concertation en 2005. Si les débats ont été riches, ils n'ont pas rencontré d'impasse.

« Il n'y a pas d'antagonismes en matière de programmation, ou très peu, il n'y a pas eu de débats de fond sur : je veux que de l'activité ou que du logement. Ce qui n'a pas été le cas sur Mantes Innovaparc » (entretien Epamsa).

On retrouve ainsi, dans la ZAC, l'unité qui prévaut dans l'agglomération sur les questions relatives à l'habitat. La définition du pourcentage de logement social est établie sans réelles difficultés<sup>193</sup> en faveur de la « barre » SRU des 20%. En deçà de ce taux global, les discussions ont lieu lot par lot avec les maires, systématiquement réinterrogés sur leur souhait de créer du logement social dans les îlots concernés. La question d'avoir ou non des reconstitutions ANRU au sein de la ZAC, un peu plus discutée, est réglée en optant pour une proportion modeste d'une soixantaine de logements. En janvier 2010, à l'occasion du budget primitif général, un élu de Mantes-la-Ville se félicite de ce que « les engagements concernant la ZAC Mantes Université sont tenus. Les orientations en matière de logement définies par le PLHI seront aussi respectées avec comme priorités la réhabilitation du parc social et le financement du parc social neuf » (conseil du 26 janvier 2010).

Mais ce consensus ne s'étend pas à l'ensemble des aspects de la programmation. En deçà des grandes lignes de l'accord, des tensions sont venues compliquer et retarder la mise en œuvre opérationnelle.

### 3.2.1. Discordes sur la valeur du foncier

Le foncier de la ZAC fait l'objet d'un jeu d'échanges de parcelles entre acteurs, qui a généré quelques difficultés en lien avec l'estimation discutée de leur valeur.

En 2009, l'Epamsa est propriétaire d'une partie importante du foncier de la ZAC (correspondant au terrain Sulzer) mais pas de sa totalité. Les terrains occupés par les voies ferrées doivent faire l'objet d'un échange avec RFF, à la suite de la reconstitution de la plateforme ferroviaire. Ce processus a donné lieu à de longues discussions, les terrains situés sur la ZAC ayant une valeur stratégique que leur propriétaire entend valoriser.

« La position de RFF est assez complexe. Je comprends sa position de base, qui est de dire : je vais valoriser mon terrain au maximum de sa capacité, ce sont des terrains qui sont rares donc chers, la plupart de ces terrains sont en cœur de ville... Pour tout aménageur, (...) c'est un peu complexe de leur faire comprendre que leur terrain n'est pas aménagé, et je vous passerai rapidement sur la qualité du terrain qui est remis, avec les pollutions potentielles et le fait qu'ils ne veulent en général pas assumer du tout la responsabilité du fait que c'est l'exploitant qui a pollué un terrain qui a été remis à RFF. (...). Bon, c'est vrai que les discussions avec RFF sont d'une grande complexité » (entretien Epamsa).

D'autre part, une série de petites parcelles restent propriété du département, de la CAMY ou des communes. Comme elle l'a fait sur la ZAC des Bords de Seine au bénéfice de la ville de Mantes-la-Jolie, la CAMY assure une partie du portage foncier de l'opération Mantes Université, achetant ponctuellement des parcelles de terrain à la SNCF ou à des particuliers. La cession de ces terrains à l'Epamsa a généré des discussions portant sur le mode de calcul de la valeur du foncier. Ces discussions sont au cœur des difficultés concernant l'adhésion des parties signataires à la version, remaniée en conséquence, du protocole.

« Les discussions portent sur la façon dont on calcule les différentes valeurs de terrain, échangés ou achetés, j'allais dire des discussions de tapis, des réorientations éventuellement ponctuelles de tel ou tel programme, des éléments de ce type là » (entretien Epamsa).

---

<sup>193</sup> A l'échelle de l'arène communautaire en tous cas, les divergences s'expriment davantage au sein des conseils municipaux.

La cession des terrains de l'ancien hôpital de Mantes-la-Jolie a ainsi été un motif de discorde entre la CAMY et l'Epamsa. Lors de la délibération du 30 juin 2008, le Conseil communautaire évoque ce conflit « ancien », estimant pour sa part qu'il est lié au fait que l'Epamsa « souhaitait acquérir les terrains en dessous de la valeur réelle d'acquisition ». Le différend n'ayant pu être réglé dans le cadre du Conseil d'administration de l'Établissement Public, il devait l'être directement entre le Président de la communauté et le Directeur régional de l'Équipement depuis 2007, Pascal Lelarge, qui fut aussi directeur général de l'Epamsa entre 1997 et 2000. Les terrains seront finalement acquis au prix de revient réel, et « la communauté renonce aux plus-values foncières qui seront générées, ces plus-values devront servir à financer les équipements de la ZAC ». Quant au protocole général, il « sera revu très rapidement pour être adopté avant l'été », le Conseil entendant être attentif aux modalités de sa rectification. A la suite de cet accord, l'Epamsa s'est engagé sur un prix applicable à toutes les acquisitions de la Communauté d'agglomération effectuées dans le cadre de la réalisation de la ZAC Mantes Université<sup>194</sup>. Destinées à la réalisation des équipements communautaires, ces ventes se sont déroulées sans accrochages, mais le montant limité des recettes limite les ambitions de l'aménageur.

« J'espère que les charges foncières qu'on vendra dans cinq ans vaudront deux fois plus cher que les charges foncières qu'on a estimées aujourd'hui, ce qui nous permettra de réinjecter de l'argent dans le qualitatif des espaces publics chose qu'aujourd'hui on est obligés de faire au minimum » (entretien Epamsa).

Les services techniques des collectivités et de la CAMY, pour leur part, s'inquiètent plutôt des coûts de gestion potentiellement engendrés par les aménagements, coûts auxquels ils pourraient avoir à faire face une fois la ZAC achevée.

« Sur certains aspects techniques, on est inquiets. Ne serait-ce que dans le choix des matériaux. (...). C'est très bien d'un point de vue esthétique, (...) il faut y mettre les moyens, mais il faut aussi quand même avoir une notion d'entretien derrière, (...), je me dis qu'il faut quand même qu'il y ait plus de discussions pour trouver un compromis entre les deux » (entretien CAMY).

La CAMY contribue également à l'achat des charges foncières en subventionnant les bailleurs sociaux qui acquièrent des logements sur la ZAC et dans le cadre de la reconstitution ANRU. Les communes également peuvent être conduites à aider le bailleur lorsqu'il agit hors du cadre ANRU, et que, de plus, elles souhaitent réduire le nombre d'étages, réduisant la rentabilité de l'opération.

« Il a fallu alimenter en surcharge foncière ce projet là, parce qu'il y avait des problèmes d'équilibre financier de cette zone là, et que la CAMY, légitimement, ne finance pas ces opérations qui sont fléchées au titre du Plan de Cohésion Sociale (...). Donc j'ai dû pallier, je crois que ça devait être 70 000 € un truc comme ça, donc c'est pas anodin non plus. . Et puis, par ailleurs, on a voulu supprimer un étage, parce que là le projet est sympa, mais ce bâtiment faisait du R+4, il était en bord de voirie, monumental, dans un cadre pavillonnaire (...). Et bon, finalement l'étage en moins c'est la commune qui l'a un peu payé, pour partie, pas la totalité, parce que bon, l'équilibre financier de la ZAC...» (entretien élu local).

### **3.2.2. L'enjeu de la localisation des équipements et la persistance des frontières communales**

Des blocages d'un autre ordre ont pu surgir, impliquant les communes, sur la question de la localisation des équipements. Ils témoignent de la persistance d'un « réflexe » municipal au sein d'un projet qui, s'il a « mutualisé » beaucoup de problématiques, n'a pas effacé les frontières communales et les périmètres de la représentation politique.

---

<sup>194</sup> 200 € le m<sup>2</sup> SHON, plus ou moins 5%.

*(i) Un blocage opérationnel ponctuel : l'équipement sportif municipal de Mantes-la-Ville*

C'est ce qu'illustre le problème de la reconstruction du stade et gymnase Léo Lagrange de Mantes-la-Ville, détruit dans le cadre de Mantes Université. Une convention portant sur les équipements sportifs, et principalement sur cette reconstitution, a été signée entre l'Epamsa et la ville, dont la dernière version date d'octobre 2008. Mais un avenant s'est avéré nécessaire pour intégrer le règlement de différents obstacles survenus sur le terrain (démolition en deux temps, divisions parcellaires...). Les services techniques municipaux sont très impliqués sur cette question, mais les discussions avec la direction générale de l'Epamsa ont du mal à aboutir. La finalisation de l'avenant bloque sur des questions de partage des coûts, de calendrier, et sur le remaniement de ce qui avait été convenu dans le protocole général d'accord. La localisation de la reconstitution pose particulièrement problème, et ce depuis l'approbation du dossier de création de la ZAC en Conseil communautaire<sup>195</sup>. L'identification d'un des sites a été remise en question par la nouvelle équipe municipale de 2008, au motif de sa configuration en impasse. Une partie de l'équipement (stade) devrait être reconstruite sur la commune de Buchelay, ce qui va complexifier ultérieurement sa gestion et paraît aberrant à certains acteurs. C'est l'existence d'un EPCI compétent qui pourrait fournir la solution.

« Les documents nous donnent quand même une petite porte de sortie, en disant : les collectivités se donnent le droit de rediscuter pour que ce stade soit éventuellement non pas communal mais intercommunal, entre Buchelay et Mantes-la-Ville, on se partage un équipement ; et puis il est possible que ce soit un équipement communautaire. Aujourd'hui, on ne sait pas. Là-dessus, les collectivités doivent une réponse à l'Epamsa. Ça veut dire que nous, on a commencé à discuter avec la CAMY, qu'on va en parler avec Buchelay » (entretien Mantes-la-Ville).

En réalité, le fonctionnement du futur stade et sa vocation à devenir ou non équipement communautaire sont discutés depuis janvier 2006 et l'approbation du protocole général d'accord en Conseil communautaire. Pour le président de la CAMY, le stade n'a, à l'époque, pas vocation à être pris en charge par la Communauté. Mais la CAMY pousse, beaucoup plus que l'Epamsa, au règlement de la question : l'enjeu en est, effectivement, la libération du foncier nécessaire à la construction de la piscine de la ZAC, dont la CAMY est maître d'ouvrage. Or, le temps presse, car les financements régionaux obtenus pour le projet risquent d'être perdus. Pour gagner du temps, la mise à disposition du foncier se fera directement entre Mantes-la-Ville et la CAMY, par convention, et en court-circuitant, au moins dans un premier temps, le passage par l'aménageur qui devait se rendre propriétaire de la parcelle. Là encore, les discussions sur le coût du foncier ont retardé le processus. La tractation directe entre la commune et l'EPCI a remédié au problème, au moins à court terme.

*(ii) Les grands équipements communautaires, objets des concurrences politiques*

Le programme des grands équipements de l'opération a enregistré des évolutions qui résultent en partie des dissensions et concurrences politiques locales. En fonction de la tournure prise par les « bras de fer » entre élus locaux, certains projets ont été ajournés.

« C'est vrai qu'on a vu certaines choses disparaître, on a un palais des congrès qui a disparu, il y a eu un conflit : il devait y avoir une médiathèque-bibliothèque à Mantes-la-Jolie, plus une médiathèque-bibliothèque à la CAMY. Bon, les deux sont arrêtées » (entretien élu local).

En effet, à la suite du conflit qui a opposé Dominique Braye et Pierre Bédier (puis son successeur à la mairie de Mantes-la-Jolie Michel Vialay), la question des équipements structurants s'est trouvée prise au cœur de l'opposition entre la ville-centre et une partie de

---

<sup>195</sup> Les élus de Mantes-la-Ville s'inquiètent de ce que la reconstitution du stade soit bien programmée dans le périmètre de la ZAC, comme arrêté dans le protocole d'accord (conseil du 26 septembre 2006).

la Communauté d'agglomération représentée par son président. Cette question est l'élément central du discours prononcé par Jean-Luc Santini (Mantes-la-Jolie), lorsqu'il brigue la présidence communautaire en se présentant contre Dominique Braye. Cette candidature reposait sur un « programme d'investissements clairs » assurant « le financement de trois grands équipements structurants : la piscine de Mantes-la-Ville, le centre de congrès et la médiathèque d'agglomération ». Mais lors du débat d'orientations budgétaires de décembre 2008, le maire de Follainville-Dennemont se réjouit de ce qu'une forte majorité se soit dégagée en faveur du report de deux de ces projets : le centre de congrès et la médiathèque. Or, il s'agit là d'équipements de la ZAC Mantes Université, et plus précisément d'équipements localisés hors de la fraction de territoire de Mantes-la-Jolie qui a été intégrée au périmètre de l'opération d'aménagement. Notamment, le centre des congrès, que les études pré-opérationnelles de la ZAC situaient sur le territoire de Mantes-la-Jolie, a vraisemblablement, après avoir été longtemps sans localisation arrêtée, échoué sur Mantes-la-Ville. Le président du Conseil, Dominique Braye, rectifie le propos en affirmant que ce n'est pas ce qui a été décidé : les investissements prioritaires de la CAMY portent sur les équipements de la ZAC en lien avec le pôle universitaire, parmi lesquels la médiathèque. En revanche, le palais des congrès est un projet qui peut « glisser », la programmation devant être recadrée chaque année en fonction des capacités financières de l'EPCI. Il rappelle que ces investissements constituent le « cœur de métier » de la Communauté d'agglomération, sur lequel il lui faut se recentrer en supprimant toutes les dépenses qui ne relèvent pas de cette mission : sont visés la Dotation de Solidarité Communautaire et certains fonds de concours attribués à des projets hors compétences. Ces considérations témoignent du fait que la programmation des équipements est au centre, non seulement des polémiques liées au bras de fer entre élus locaux, mais plus largement d'un débat mené dans l'arène communautaire sur la vocation, la mission, le fonctionnement et les priorités d'action de l'intercommunalité dans « l'après PMY ».

« La ville-centre souhaiterait qu'on continue à mettre tous les moyens sur la ville centre, et voit d'un mauvais œil qu'on s'intéresse, par exemple, à la zone de Mantes Université, et qu'on y accroche des choses. Il y a des histoires, on a décidé de faire une médiathèque d'agglomération sur le site Mantes Université pour coupler avec ce qui était bibliothèque universitaire, et la ville-centre s'y oppose totalement, estimant que tous les équipements structurants doivent être sur son territoire » (entretien élu local).

Finalement, la réalisation de la médiathèque de Mantes-la-Ville est ajournée également. En revanche, le projet de construction d'un équipement nautique sur Mantes Université est maintenu. Comme son projet « jumeau » localisé au Val Fourré à Mantes-la-Jolie, il est né suite à la prise de compétence communautaire sur les équipements sportifs, et à la décision de la CAMY d'établir un schéma d'orientation des équipements nautiques<sup>196</sup>. La construction de deux équipements coûteux sur les deux sites de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville rencontre la stratégie territoriale, adoptée en théorie par l'ensemble des élus, d'équilibrer les investissements consacrés respectivement au Val Fourré et au cœur de l'agglomération. Le projet de piscine de la ZAC est assez largement commenté en Conseil

---

<sup>196</sup> Lors de la prise de compétence sur les équipements sportifs, la légitimité du transfert à la CAMY des quatre piscines municipales existantes sur le territoire a été questionnée, les équipements, situés à Mantes-la-Ville, à Mantes-la-Jolie (dont une piscine au val Fourré) et à Porcheville, apparaissant obsolètes et inadaptés à la demande. Le schéma d'orientation des équipements nautiques est destiné à évaluer les facultés de mutation de ces équipements. L'audit réalisé en 2001-2002 par le bureau d'études BDI révèle que l'adaptation nécessiterait de lourds travaux d'investissement, et évalue les besoins à 2 700 m<sup>2</sup> de plan d'eau, en faisant abstraction de l'existant. Entretemps, le maire de Mantes-la-Ville décide en 2002 la fermeture de la piscine municipale, en raison de problèmes de structure et faute d'avoir obtenu de la CAMY une aide pour sa rénovation. Plus tard, c'est une des piscines de Mantes-la-Jolie qui est démolie, sur décision, là encore, du maire de la commune. Dans ce contexte, et sur la base du travail du bureau d'étude, les élus décident la construction de deux équipements, l'un à vocation ludique sur l'emplacement des tours Degas démolies en 2006 au Val Fourré, l'autre à vocation plus sportive, dans la ZAC Mantes Université, à Mantes-la-Ville. Pour les services communautaires, ces équipements ne font pas doublon puisqu'ils répondent à des demandes différentes en termes de pratiques. La construction sur deux sites permet par ailleurs de répartir les flux de déplacements générés.

communautaire, essentiellement pour en affirmer le bien fondé, bien qu'il fasse l'objet de quelques remarques sur le coût et sur la pertinence d'avoir détruit la piscine de Mantes-la-Ville au lieu d'engager sa réhabilitation. Ces remarques ne vont pas jusqu'à un vote défavorable au projet. Le programme de l'opération de la piscine de la ZAC est approuvé le 27 janvier 2009 et porte sur un montant estimé à 12.8 milliards d'€. On peut cependant faire l'hypothèse qu'en Bureau communautaire, les discussions ont été un peu plus intenses. En effet, ces deux équipements sont aussi pris dans le conflit Braye-Bédier, et son extension territoriale ville-centre/CAMY.

« Moi, à un moment, j'ai freiné en disant que, faire deux piscines (...) pratiquement en même temps... Si on en faisait un bien, et puis attendre un petit peu avant de faire l'autre, bon je n'ai pas été écouté, on a pensé que c'était une position politique [consistant à favoriser Mantes-la-Jolie] » (entretien élu local, partisan de Pierre Bédier).

« J'ai vu les élus de Mantes-la-Jolie dire : non, il n'y a pas besoin d'une deuxième piscine » (entretien élu local).

### 3.2.3. Les relations avec l'Épamsa : de la rupture à la reprise du dialogue

Les tractations politiques ont donc fait évoluer le programme de la ZAC. Les conflits locaux, qui se sont transmis aux institutions par le biais des présidences attribuées aux élus<sup>197</sup>, ont aussi affecté les relations de la CAMY avec l'Epamsa. Le dispositif de gouvernance de la ZAC a connu d'importants dysfonctionnements. La tenue des comités de pilotage et des comités techniques a été très aléatoire entre 2008 et 2010.

« Il y a des tenues de comité qui sont extrêmement, on va dire, diluées. (...). Pour les comités techniques, depuis que je suis là, il y a eu le n°7, le n°8 et le n°10. Pour le 23 avril 2008, le 5 novembre 2008, et le 9 février 2010 » (entretien services techniques municipaux).

Dans ces conditions, c'est au sein du conseil d'administration qu'ont lieu les échanges, sans que ceux-ci permettent nécessairement de dénouer la situation, ainsi que l'a illustré le conflit concernant la cession des terrains de l'hôpital. De cette arène sont exclus les services techniques, mais aussi le maire de Buchelay, car, à partir de 2008, c'est au titre de président de la CAMY que Dominique Braye siège au conseil d'administration de l'Établissement public.

« Il y a un problème de gouvernance. C'est le point de vue d'en bas, de l'élu lambda qui voit que les choses n'avancent pas. Le Copil ne se réunit pas, alors bon... Alors, ils en parlent, de temps en temps, au conseil d'administration de l'Epamsa, sauf que moi, je suis membre du comité de pilotage, mais je ne suis pas membre du conseil d'administration de l'Epamsa (...). Parce que ce qui est frustrant, à terme, c'est que c'est les différentes équipes municipales qui vont, passez moi l'expression, « se fader » tout ça. (...). Remettons les gens autour de la table ! La méthode de PMY a fait ses preuves ! » (entretien élu local).

Face à un dessein d'aménagement qui transgresse les frontières communales, la réalité de ces périmètres de gestion est réaffirmée par les acteurs qui s'estiment insuffisamment associés au pilotage de Mantes Université. Le sentiment de manquer d'informations sur des projets trop éloignés des réalités pratiques de terrain est partagé par les services techniques des villes centres.

Néanmoins, la situation est, en 2010, en cours de normalisation. En 2009, David Morgand a succédé à Nicolas Samsoen à la direction de l'Epamsa. Ses relations avec la CAMY sont meilleures, et ses visites au bureau communautaire pour présenter l'avancement du projet, plus régulières.

« Beaucoup de choses sont en train de s'arranger » (entretien élu local).

Les discussions ont repris, entre élus mais aussi entre techniciens.

---

<sup>197</sup> Pierre Bédier est président de l'Epamsa jusqu'en 2009. Par ailleurs, les relations de Dominique Braye avec Nicolas Samsoen, qui fut directeur de l'Établissement public de 2004 à 2009, sont également mauvaises.

« Avec l'Epamsa, on a repris des discussions. Beaucoup de discussions techniques, qui se font avec leurs services et mes services. Et ensuite, on se rencontre environ une fois par mois pour faire un point. Alors, il y a les points que je fais moi avec l'Epamsa, sur les projets de la ville, et puis on rencontre le directeur de l'Epamsa dans le bureau communautaire, tous les deux à trois mois » (entretien élu local).

« Mantes Université, il y a eu comme un temps mort sur 2009, les projets n'avançaient plus. Là, il y a des choses qui semblent redémarrer, on arrive à voir l'Epamsa, à travailler avec eux, il n'y a plus de blocage politique, ça refonctionne. (...) Le comité de suivi à destination des élus ne s'est pas réuni depuis que les choses ont redémarré. Le comité technique, DG et chargés de projet, a lui été réactivé cette année, il a une chance raisonnable de se réunir à nouveau avant l'été » (entretien services techniques municipaux).

Dans ce dialogue avec l'Epamsa, les discussions bilatérales, entre l'Établissement et chacun des maires des communes concernées par Mantes Université, ont pris une place plus importante. Cette configuration répond à la logique de l'avancée du projet et à la sortie de terre des premières opérations.

« On a beaucoup de discussions avec chacun des maires. C'est normal parce que c'est un projet qui est vaste et chacun doit être à sa place aussi. (...) Parce qu'il y a des choses qui relèvent du consensus de tous, et puis il y a des choses qui relèvent exclusivement du maire. A un moment donné, quand on est sur nos îlots, quand on choisit le projet, le maire a une voix un peu prépondérante. (...) Quand on en est à discuter du permis de construire, on tient informé le comité technique, mais on discute directement avec le maire » (entretien Epamsa).

Mais ce développement des relations bilatérales témoigne aussi, de l'avis des acteurs, de la fin de l'« union sacrée », de la disparition du processus décisionnel conjoint et du pilotage politique fort dont avait bénéficié PMY. Les négociations prennent simplement trois fois plus de temps.

Dans un contexte politique en voie d'apaisement, l'intégration des intérêts communaux, nécessaire à l'avancée de l'opération, continue néanmoins de reposer sur l'existence de la structure intercommunale. Mais c'est peut-être aussi, et de plus en plus, par le développement des collaborations entre services techniques que le processus pourrait s'effectuer efficacement à l'avenir.

### **3.3. Trois aspects du rôle de l'intercommunalité dans le déroulement de l'opération d'aménagement**

La CAMY est un acteur majeur de la ZAC Mantes Université, dans laquelle elle investit une somme équivalente à celle du binôme État-Région. Ce montant consiste, pour une part réduite, en subventions affectées à l'opération, directement ou par le biais de la valorisation des différentes études qu'elle a réalisées en amont. Pour l'essentiel, il s'agit des réalisations conduites par l'EPCL, essentielles au projet sans être intégrées au bilan de la ZAC. En dehors des équipements communautaires, l'intervention de la CAMY porte ainsi sur les infrastructures qui conditionnent l'accessibilité du futur quartier : le boulevard de la dorsale, la « boucle transport », c'est-à-dire le TCSP qui pourrait notamment relier Mantes Université au centre ville de Mantes-la-Jolie, le réaménagement du pôle multimodal, le parc public de stationnement. En agissant sur ces objets sectoriels, la CAMY est directement confrontée aux problématiques de l'articulation entre les différentes échelles de territoire, de décision et d'action.

#### **3.3.1. Projet intercommunal et stratégies communales : des interactions dynamiques**

L'opération Mantes Université a un effet de catalyseur sur les stratégies municipales en matière d'urbanisme et de circulation-stationnement. La conciliation des intérêts communaux avec la création d'une polarité à l'échelle de l'agglomération est une question politique majeure qui est largement traitée dans l'arène communautaire. Mais la montée en puissance des villes centres sur les questions de circulation et d'urbanisme concerne aussi les services

techniques communaux. Dans un contexte politique en voie d'apaisement, les relations entre techniciens municipaux et communautaires pourraient se développer, cette alliance visant à peser plus lourd face à l'Epamsa.

*(i) Le projet renforce l'exercice des prérogatives communales en matière de stationnement et de circulation*

La création d'une polarité d'agglomération a conduit les équipes municipales des villes centres à repenser l'aménagement de l'ensemble de leur territoire, en accordant une importance particulière aux problématiques d'accessibilité.

C'est bien sûr le cas à Mantes-la-Jolie. La reconversion de l'ancienne halle Sulzer en centre commercial revient à créer, à l'horizon 2014, un pôle concurrent à un kilomètre à vol d'oiseau des commerces du centre ville. Cette concurrence constitue pour les responsables locaux « la grande question de Mantes Université ».

« C'est pour ça que la Ville est en train de mener une réflexion sur l'aménagement de son centre-ville, et comment dynamiser le commerce, comment permettre aux flux de mieux passer d'une place à l'autre [en interne au cœur historique], comment ouvrir les espaces... (...) Mantes Université, c'est une concurrence énorme pour le centre-ville, d'autant plus que, là, la question du stationnement va très peu se poser, même pas sûr qu'il sera payant... » (entretien Mantes-la-Jolie).

Inscrite sur l'agenda municipal, son importance se manifeste dans la force de pression de l'association des commerçants du « Cœur de Mantes », qui a ses entrées directes chez le maire. Elle se manifeste aussi dans l'organisation des services municipaux, conçu pour disposer sur ces questions d'une ressource spécifique en interne : la direction urbanisme comporte une entité atypique, les « affaires commerciales », en charge des relations avec les commerçants et particulièrement des questions relatives au stationnement. C'est également ce service qui organise la délégation de service public pour la gestion du stationnement en ouvrage et sur voirie.

L'opération Mantes Université est à l'origine du lancement par la ville d'une étude sur la circulation et le stationnement en 2009. La politique de stationnement est un élément fondamental de la stratégie de dynamisation du centre-ville. Elle se caractérise notamment par l'extension du stationnement payant et la construction d'une ceinture de parkings publics autour de l'hypercentre historique, élément d'un éventuel dispositif de piétonnisation ; mais aussi par le changement de délégataire de la gestion du stationnement, réaffirmation des prérogatives vécue comme une déclaration de guerre envers la CAMY.

Cette initiative<sup>198</sup> a un effet ricochet. A son tour, Mantes-la-Ville lance sa propre étude en 2010.

« On a lancé une étude aussi de circulation et de stationnement, puisque Mantes-la-Jolie est en stationnement payant, ils ont étendu leur stationnement, ce qui fait qu'on se retrouve avec les voitures chez nous (...). Donc, on a lancé notre étude de circulation pour définir notre politique de stationnement » (entretien Mantes-la-Ville).

« On est en train de créer un centre d'agglomération, Mantes Université, on a un centre ville qui fonctionne pas très bien, sur lequel on voudrait lancer une étude d'urbanisme un peu globale » (entretien Mantes-la-Ville).

Face à cette affirmation des prérogatives communales en matière de circulation, de stationnement et d'urbanisme, la CAMY a un rôle de coordination à jouer. Elle doit faire l'intermédiaire entre les stratégies municipales et l'autorité organisatrice des transports à l'échelle régionale, le Stif, qui réalise avec l'Epamsa une étude visant à définir le tracé des axes structurants à l'échelle de l'agglomération. Les conclusions de l'étude commanditée par

---

<sup>198</sup> Annoncée en février 2009, la rupture du contrat de délégation, qui liait depuis plusieurs décennies la ville à la SOTREMA pour la gestion de ses 4000 places de stationnement, est effective en 2010, après l'appel d'offres qui attribue le marché au groupe Vinci.

Mantes-la-Jolie impactent la circulation des transports collectifs, et sont susceptibles d'aller à l'encontre des schémas de desserte intercommunaux. Le Stif, confronté à la « complexité du terrain local », est demandeur de cette intercession.

« On ne partage pas les conclusions d'étude sur le centre ville, et je pense que c'était le cas de la CAMY aussi. Donc c'est un peu délicat. (...). Mais j'aurais tendance à croire que, sur un projet comme celui-là, on va plutôt attendre que le temps fasse son travail et que, peut être, la CAMY arrive à vendre son projet à la ville de Mantès » (entretien Stif).

La communauté d'agglomération envisage bien de tenir ce rôle d'intermédiaire, en se fondant sur l'expertise qu'elle développe de son côté. L'objectif plus général est de devenir Autorité organisatrice de proximité.

« Ce qu'on s'est dit aussi, c'est que, Mantès-la-Jolie a eu des idées, eux [le Stif], ils ont des idées qui sont parfois contradictoires, et l'avantage de notre étude à nous, c'est que, soit elle va aller dans le sens de Mantès-la-Jolie, soit dans le sens du Stif, et donc quelque part, ça va être du 2 contre 1 et ce sera plus facile de négocier quelque chose » (entretien services communautaires).

A ce rôle de coordination entre périmètres de compétence s'ajoute un rôle, plus politique, de préservation du consensus communautaire autour du projet Mantès Université.

#### *(ii) Les nécessités de la conciliation et le développement des capacités de stationnement sur la ZAC*

L'arène communautaire, quelles que soient les tensions qui l'animent, reste le lieu de la conciliation des intérêts communaux. Ce processus relève parfois plus du compromis politique que d'une réelle intégration des stratégies municipales dans le projet communautaire. La construction de ces compromis utilise des objets, supports de l'échange. Le stationnement est typiquement un de ces objets de négociation, alors même qu'il ne figure pas dans les compétences de la CAMY et n'est donc pas l'objet d'une politique définie à l'échelle communautaire.

La CAMY, qui finance le parking public de la ZAC Mantès Université, doit donner en parallèle des gages à la ville centre, pour conforter sur la durée son adhésion au projet de polarité d'agglomération. L'investissement dans les infrastructures de transport joue un rôle fondamental dans le rétablissement du consensus communautaire, en matérialisant la prévalence d'une « démarche globale » qui vise à ne pénaliser aucune polarité du territoire. La ligne de transport est le vecteur qui doit établir une synergie entre les pôles, pour constituer une centralité à l'échelle de l'ouest francilien. Sa création est systématiquement convoquée pour désamorcer l'expression politique des concurrences territoriales. Par exemple, lorsque les élus de Mantès-la-Jolie rappellent la nécessité d'éviter toute répercussion négative de Mantès Université sur l'activité de leur centre-ville, le développement d'un transport collectif rapide entre les deux sites commerciaux constitue la solution la plus volontiers évoquée<sup>199</sup>. Le transport collectif a un rôle, presque plus symbolique que fonctionnel, de matérialisation du compromis et de la bonne volonté des parties. Mais c'est en matière de stationnement que les contreparties obtenues par la commune sont les plus tangibles.

En effet, la CAMY finance le parc de stationnement public destiné à répondre, dans une logique de mutualisation, aux besoins générés par les équipements de la ZAC Mantès

---

<sup>199</sup> Autre exemple, concernant un autre pôle potentiellement concurrent : à l'occasion d'une délibération concernant l'aménagement de la ZAC des Gravières, le maire de Buchelay et le président de la CAMY doivent rappeler au maire de Mantès-la-Jolie, qui s'en étonne, que la vocation de la zone a toujours été commerciale, que la ZAC sera peut-être moins importante que prévue au départ, « le but étant toujours qu'il ne soit pas porté atteinte aux commerces du centre-ville », et que « il faut qu'il y ait une complémentarité, qu'il y ait un lien entre la ZAC de Buchelay, Mantès Université et le centre de Mantès-la-Jolie, ce lien devant être assuré par des transports efficaces » (conseil du 27 janvier 2009).

Université. En 2009, le Conseil communautaire décide en conséquence l'acquisition de 550 places de parkings dans le projet du promoteur de la halle commerciale. Cette décision, largement commentée, a une signification importante au regard de la conciliation délicate des intérêts municipaux. Elle est en effet accueillie à grands renforts de félicitations par les délégués de la commune de Mantes-la-Ville, sur laquelle se situe le parking : « les élus de Mantes-la-Ville saluent les élus de Mantes-la-Jolie de faire prévaloir l'intérêt communautaire et qui ont fait preuve d'un esprit de responsabilité » (conseil du 21 octobre 2009). En retour, la CAMY participe l'année suivante, par le biais d'un fonds de concours, à la construction d'un parking municipal en plein cœur de Mantes-la-Jolie.

« C'est d'intérêt communautaire puisque nous avons un cœur commerçant qui n'est pas celui de la ville mais celui de l'agglomération » (entretien Mantes-la-Jolie)

Cet équilibre territorial des investissements conditionne l'équilibre politique qui parvient à s'établir dans l'arène communautaire. Il suppose une certaine souplesse dans la définition de l'intérêt communautaire et des champs d'intervention de la CAMY, qui agit là en dehors du cadre de ses compétences.

### *(iii) Le développement des collaborations entre services techniques*

A Mantes-la-Ville comme à Mantes-la-Jolie, les services techniques municipaux ont récemment renforcé leurs ressources internes en urbanisme. Cette étape doit être le préalable à la reconfiguration des relations entre acteurs.

« Il y avait un déficit de compétence en interne sur ces questions d'urbanisme. On a donc recruté un directeur de l'urbanisme qui avait une certaine expérience. (...). Là, avec l'équipe qui s'est constituée, on est à un moment de maturité où on commence à avoir des idées. Maintenant on est en train de mobiliser les acteurs » (entretien services municipaux).

« Le poste de directeur de l'urbanisme n'existait pas. Donc c'est à la fois intéressant, mais il faut se faire connaître, créer son réseau » (entretien services municipaux).

Avec le renforcement de l'expertise, c'est un constat de déficit de maîtrise exercée sur les grands enjeux du territoire qui est tiré. Ce déficit est mis en relation avec la présence de l'Epamsa sur le territoire. Le poids de cet acteur dans les grandes opérations d'aménagement a bridé le développement d'une expertise municipale. Il y a un véritable rattrapage à effectuer pour devenir un interlocuteur entendu.

« L'établissement public a un peu tendance à peser lourdement sur le territoire. On peut participer aux discussions, mais on sent bien qu'à un moment, on n'est plus capable de faire entendre notre voix » (entretien services municipaux).

« On en est au moment où on est prêts à lancer les études, après s'être appropriés les grands enjeux du territoire. Mais elles ne sont pas lancées, donc les discussions avec l'Epamsa ne sont pas facilitées » (entretien services municipaux).

De plus, la relation directe que l'Epamsa entretient avec les élus locaux est génératrice d'une certaine frustration au sein des services techniques municipaux. L'instabilité du programme de la ZAC complique le développement d'un point de vue d'expert local, tandis que les tractations politiques dont elle découle se déroulent hors de la sphère d'intervention des services. Les services techniques voudraient obtenir de l'Epamsa qu'il œuvre en faveur de la formalisation d'un accord entre collectivités. Surtout, les services techniques souhaitent être associés au travail de l'Établissement public.

« Finalement, l'Epamsa mène les études techniques, ensuite ils nous font des retours pendant lesquels on discute bien sûr, et après on arrive à la décision politique. Mais c'est toujours la difficulté de bosser avec l'Epamsa, c'est qu'ils vous invitent toujours, mais quand vous arrivez, une énorme partie du travail est déjà faite, bien faite, et il n'est pas facile de s'insérer dans le processus de réflexion » (entretien services municipaux).

« [Sur Mantes Université], il y a des choses qui redémarrent, pour lesquelles on aurait besoin de travailler avec l'Epamsa, et de mieux travailler ensemble, et ça pour l'instant on n'y arrive pas très bien encore. (...). Les comités techniques réunissent tous les acteurs de

Mantes Université, mais ça ne nous suffit pas bien, car cette ZAC est sur notre commune, et on a besoin de plus avec l'Epamsa (...). Donc on a un besoin qui n'est pas comblé. On a besoin d'aller chercher l'Epamsa, de le convaincre du besoin qu'on peut avoir, nous, à travailler avec lui sur la commune. C'est une vision qui semble partagée par la CAMY. Elle pourrait nous aider à faire entrouvrir la porte » (entretien services municipaux).

La CAMY est effectivement un interlocuteur plus accessible, spécifiquement pour les services de Mantes-la-Ville. D'une part, ils ne subissent pas la césure politique liée au conflit local entre la commune et l'EPCI ; d'autre part, le directeur général des services communautaires est un ancien de la Mantes-la-Ville, et la relation s'établit plus « naturellement ». La Communauté organise de plus des réunions régulières entre directeurs généraux, communautaires et municipaux, en tournant dans les communes (le système a été réactivé récemment). C'est sur les questions de déplacements générées par l'opération Mantes Université que les échanges se mettent en place entre techniciens.

« Ils sont en train de travailler sur un projet de territoire qui nous intéresse beaucoup, notamment sur la question des transports. On ne sait pas encore comment on va travailler avec eux (...), mais leur étude pose des éléments de diagnostic qui nous intéressent beaucoup. (...). Notamment, entre ces deux centres [de Mantes Université et de Mantes-la-Ville], on a actuellement l'avenue Jean Jaurès (...), qui n'a pas de vocation urbaine mais pourrait peut-être recevoir à terme un bus en site propre, par exemple. Ça, ce sont des questions sur lesquelles on travaillera avec la CAMY, savoir si on peut améliorer les liens entre notre centre d'agglomération et notre centre ville, qui a un besoin de développement aujourd'hui (...). Les questions de circulation, on les a abordées récemment avec le nouveau DGST de la CAMY, on a fait une réunion pour regarder la voirie d'intérêt communautaire sur Mantes-la-Ville » (entretien services municipaux).

Les velléités municipales sont susceptibles de rencontrer celles de la communauté d'agglomération, dont les services techniques, restructurés et bientôt renforcés, ont également pour objectif de peser plus lourd face à l'Epamsa. L'affirmation de cet objectif constitue une rupture par rapport à la situation actuelle.

« A partir du moment où on est un acteur qui pilote son projet de territoire, il est clair qu'un projet comme Mantes Université, à défaut d'être aux commandes, on doit en tous cas avoir défini un cahier des charges, on doit le suivre, et c'est l'orientation qui est donnée aujourd'hui par les élus, mais très clairement aujourd'hui, ce n'est pas le cas, il n'y a pas suffisamment de gens à la CAMY pour suivre le projet Mantes Université. L'Epamsa est complètement en charge du dossier, (...), on n'a pas toujours l'info sur l'état de commercialisation des programmes, enfin, il n'y a franchement pas assez de partenariat. Alors, nous, au niveau Communauté d'agglomération, je crois qu'on a été en défaut dans la mesure où on n'avait pas forcément à la fois la mission, la consigne de faire, et pas forcément non plus les moyens » (entretien services communautaires).

Désormais, la CAMY se donne les moyens de porter un projet communautaire face aux acteurs de poids, sectoriels et territoriaux, qu'elle rencontre en intervenant sur les infrastructures de transport.

### **3.3.2. Articuler réseau et territoire**

La CAMY est maître d'ouvrage de la Dorsale, artère principale de la ZAC Mantes Université, et pilote du comité de pôle qui doit faire de la gare de Mantes-la-Jolie un nœud multimodal conjuguant fonctionnalités transport et intégration au projet urbain en construction. Sur ces deux objets que sont la dorsale et le pôle, l'intervention de la CAMY doit donc concilier logique de réseau et logique de territoire. Cette mission de conciliation repose sur la capacité à coordonner l'intervention des acteurs qui portent ces différentes logiques, au premier rang desquels l'aménageur qu'est l'Epamsa, et l'exploitant qu'est la SNCF. Or, parce qu'elles traversent les périmètres et les échelles d'action, les infrastructures de déplacement sont au cœur des tensions que génère l'enjeu de maîtrise des opérations d'aménagement et de développement territorial. C'est avec l'Epamsa, acteur territorial, que l'articulation des interventions est la plus délicate.

*(i) La dorsale*

Dans le cas de la réalisation de la Dorsale, la coordination avec l'Epamsa s'opère, dans un premier temps, d'autant plus facilement que la CAMY délègue sa maîtrise d'ouvrage à l'aménageur. Pourtant, cette voie d'intérêt communautaire n'est pas seulement la colonne vertébrale du maillage qui doit innover Mantes Université et Mantes Innovaparc. Ce tronçon de réseau remplit d'autres fonctions, à d'autres échelles de territoire.

Le projet de dorsale est en effet antérieur à la ZAC. Il est issu du schéma d'agglomération réalisé par l'urbaniste Michel Ricard en 2001, et s'inscrit dans le programme voirie primaire établi dans le cadre du Projet Mantes en Yvelines II pour irriguer les secteurs stratégiques du développement urbain, ce qui lui vaut d'ailleurs la contribution financière de la Région et du Département. Initialement porté par la Direction Départementale de l'Équipement, le projet n'a pas immédiatement comme vocation première de s'intégrer dans un projet urbain. Ses caractéristiques sont très routières, en conformité avec sa fonction d'écoulement des flux de circulation à l'échelle de l'agglomération. La dorsale doit en effet contribuer à pallier le manque criant de liaisons orientées est-ouest que présente le réseau primaire de la CAMY.

En décembre 1997, le DUM a délégué la MOA de la Dorsale à l'Epamsa.

« Parce que ça traverse deux territoires, Mantes Innovaparc et Mantes Université, qui sont des zones d'aménagement conduites par l'Epamsa. Ça permettait d'avoir une cohérence des projets. Ça peut se compliquer sur d'autres plans mais, au moins, la conception de ces voies est complètement intégrée dans leur projet Mantes Université et Mantes Innovaparc » (entretien services communautaires)

C'est la CAMY, avec la Région et le Département, qui finance les travaux de cette voie, ce qui permet d'alléger le déficit de la ZAC, mais c'est l'Epamsa qui a conduit les négociations avec les co-financeurs<sup>200</sup>. L'intérêt communautaire de la voie et la prise en charge de la maîtrise d'ouvrage sont validés par le Conseil par délibération du 19 octobre 2004, qui lance l'opération. Surtout, cette délibération approuve sans débat différentes modifications du projet, notamment la transformation de la 2x2 voies en 1x2 voies, et la création d'une piste cyclable et d'une réserve dédiée au TCSP.

« Il y a eu je ne sais pas combien de tracés qui ont été réalisés... Parce qu'il y a plusieurs urbanistes qui, pour le compte de l'Épamsa, sont intervenus sur le sujet, chaque urbaniste a, à chaque fois, imprimé sa patte, donc le projet a évolué... » (entretien services communautaires).

La réalisation du tronçon intégré au périmètre de la ZAC rencontre assez peu d'obstacles. Les travaux sont plus longs que prévus, mais ils touchent à leur fin en 2010, et la collaboration avec l'Epamsa sur le projet, initiée avant le démarrage officiel de la ZAC, se déroule dans de bonnes conditions.

« Avant que la ZAC ne soit créée, il y avait un comité de pilotage, on se rencontrait toutes les trois semaines ou un mois, et à l'époque, Michel Ricard venait exposer l'avancée des études sur Mantes Université, et dans ces comités, on débattait de l'organisation de la dorsale » (entretien services communautaires).

Les modifications de profil, qui accentuent son caractère de boulevard urbain, sont donc bien acceptées. Lorsque de nouvelles adaptations sont requises par le plan guide établi par l'agence Bruno Fortier, lauréat du marché de définition lancé en 2005, le surcoût lié aux modifications (un peu moins de 500 000 € HT) est voté sans difficultés par le Conseil (séance du 30 juin 2008). Le principe de retravailler la voie pour une cohérence totale avec le plan d'aménagement a été validé dans le cadre « d'un processus collaboratif de préparation et de prise de décision » (entretien Epamsa). A l'époque, la transmission de

---

<sup>200</sup> Le programme pluriannuel de la CAMY consacre à l'opération 6.345.000 € HT entre 2006 et 2010, dont 3 172 500 € de subvention régionale, et 1 500 000 € de subventions départementales.

l'information et la collaboration, dans le cadre des co-tech réunis tous les trimestres ou de réunions hebdomadaires avec les élus, fonctionne encore de façon satisfaisante.

Ce n'est plus le cas en 2009. C'est à cette époque que la Dorsale doit sortir du périmètre d'action de l'Epamsa. Inscrit au budget communautaire en 2009 (4,4 millions d'€ sur les trois années de 2009 à 2011), le prolongement de la voie au-delà de Mantes Université devient problématique.

Les études sont, cette fois-ci, conduites par la CAMY et non plus par l'Epamsa. L'enjeu est d'importance pour le projet de territoire que porte la Communauté d'agglomération : il s'agit de franchir les voies ferrées pour desservir la ZAC des Graviers, opération emblématique de la prise en charge par la CAMY des questions de développement économique.

« Là, il y a eu des différends importants sur ce franchissement des voies ferrées, parce que l'Epamsa considérait que le fait de raccorder l'échangeur à la dorsale avec le franchissement pouvait contrevenir aux discussions qu'ils avaient avec la SAPN pour le déplacement du péage. Donc c'est vrai que ça fait trois ou quatre ans que, là dessus, pour l'instant, il n'y a pas eu d'accord. Ça devrait normalement déboucher puisqu'on a refait travailler un bureau d'études qui travaille sur les flux de circulation, nous on avait choisi un maître d'œuvre depuis longtemps, qu'on a fait retravailler sur ce secteur, donc on devrait arriver à un accord, mais ça a été très fastidieux, et l'Epamsa délibérément bloquait notre projet » (entretien CAMY).

L'extension de la dorsale jusqu'aux Graviers implique de faire passer la voie sur Mantes Innovaparc. La maîtrise d'ouvrage de cette zone initialement communautaire a été cédée à l'Epamsa pour assurer la cohérence des aménagements avec l'opération limitrophe de Mantes Université. Il est donc nécessaire de parvenir à un accord sur le tracé.

« Ils ont cherché à gagner du temps. On leur donnait des projets, ils répondaient d'abord oui, ensuite non, ou ils donnaient un accord verbal, et l'accord écrit était très nuancé et défavorable. Après, ils ont utilisé toutes les subtilités possibles pour retarder, en disant : on attend, dans six mois, on va avoir l'avis de la direction nationale des routes sur l'échangeur, attendez qu'on ait cet accord, alors on était aussi intéressé par le déblocage du péage, donc on a aussi ralenti pour ne pas les bloquer mais ils en ont beaucoup joué quoi » (entretien CAMY).

Ce « jeu » pourrait s'expliquer par des considérations liées à la concurrence entre les projets portés respectivement par la CAMY et par l'Epamsa. Sur la zone des Graviers, l'objectif de création d'un « pôle de l'ameublement du Mantois » peut porter préjudice au développement de Mantes Université, dans la course à l'attraction des enseignes commerciales qui s'engage.

« Et là il y avait des subtilités de discussions, où l'Epamsa avait peut-être un peu peur que ça vienne contrevenir à la halle Sulzer. (...). Je pense que, là, il y avait des subtilités de langage ou des peurs que l'un vienne faire de l'ombre à l'autre » (entretien services communautaires).

### *(ii) Le pôle multimodal*

Avec le pilotage du réaménagement du pôle multimodal de la ZAC, la CAMY s'est heurtée à une difficulté de coordination un peu différente : c'est la convergence des temporalités de décision qui n'a pu s'effectuer.

La gare TER de Mantes-la-Jolie est inscrite comme « pôle du réseau principal » au Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France de 2000. Sa restructuration est prioritaire. A la fin de l'année 2003 et dans le cadre de la mise en œuvre des orientations du PDUIF, la Communauté d'agglomération lance une étude de réaménagement du pôle gare de Mantes-la-Jolie, constitué par la gare ferroviaire, les deux gares de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville, et les deux parcs relais. Un comité de pôle est créé en 2004, dont la CAMY devient le pilote, en charge des relations avec le STIF et du suivi du dossier, qu'elle doit conduire en lien avec le développement de la ZAC. Les difficultés vont naître, d'une part, du

recouvrement de périmètre entre ces deux projets de pilotage différents, d'autre part du décalage entre les phases de la décision.

De la concertation lancée dans le cadre du comité de pôle, il ressort que les élus entendent maintenir une accessibilité totale aux parkings et aux gares routières, et faire en sorte que le pôle, loin d'être un obstacle, favorise les liaisons entre les quartiers situés de part et d'autre du faisceau ferroviaire (dont le futur quartier de Mantes Université). Cette perspective s'avère rapidement incompatible avec le projet, mis à l'étude avant le lancement du comité de pôle, de mise sous Contrôle Automatique des billets (CAB) que porte la SNCF dans le cadre d'un programme régional de maîtrise du territoire ferroviaire et de lutte contre la fraude. Ce projet suppose en effet de « câbler » la passerelle piétonne qui franchit les voies ferrées, et donc d'en réserver le franchissement aux possesseurs d'un titre de transport. En 2006, le Conseil communautaire approuve le principe d'une convention associant la CAMY au Stif pour financer une étude visant à rendre compatible ce projet de CAB et les enjeux locaux (conseil du 28 mars 2006), mais la démarche ne produit guère de retombée. La conciliation entre logique de réseau et logique de territoire a constitué dans ce cas un obstacle difficile et trop long à surmonter.

En effet, bien que la CAMY ait fait réaliser l'étude de différents scénarios de réaménagement du pôle (par le bureau Egis, entre 2004 et 2007), les divergences qui l'opposent à la SNCF bloquent toute décision au sein du comité.

« La grosse faiblesse de ces comités de pôle, c'est qu'il faudrait que tout le monde soit d'accord pour que l'on commence à travailler. (...). Du coup je pense que ce point d'achoppement fait que le pôle a été stoppé » (entretien Stif).

C'est donc en cavalier seul que l'Epamsa choisit de privilégier un des scénarios proposés par Egis. Pour le maître d'ouvrage de la ZAC, il s'agit de poursuivre sans plus attendre l'aménagement des abords de la gare qui sont situés dans son périmètre d'intervention (principalement la gare routière de Mantes-la-Ville). C'est une mauvaise surprise pour les services techniques de la CAMY, mais leur marge de manœuvre est d'autant plus réduite que le secteur des transports va s'apparenter pendant une période de deux ans au « parent pauvre » de l'investissement politique de la Communauté d'agglomération.

Début 2010, les contacts sont repris avec l'Epamsa, mais dans un cadre plus informel que le comité de pôle.

« Avec l'Epamsa, pourquoi on se réunit maintenant ? Parce qu'on veut se mettre d'accord avant de relancer le comité de pôle. Le comité de pôle en plus, ça voudrait dire reprendre les études, et les financements ne sont pas forcément prévus pour cette année, donc avant de relancer quoi que ce soit, il faut savoir si les études sont toujours valables (...) » (entretien CAMY).

« On a convenu que eux s'occupaient de la partie Mantes Université, et puis nous, pour ce qui était de la gare, on avait le droit de dire ce qu'on pensait » (entretien services communautaires).

La CAMY doit actualiser ses études pour intégrer les changements (par exemple, le cadencement de la liaison ferroviaire), ré-obtenir des financements de la part du Stif, tout en composant avec les partis d'aménagement retenus unilatéralement par l'Epamsa. Bref se redonner les moyens de concilier logique de territoire et logique de transport, dans un contexte où l'Epamsa ne lui reconnaît pas nécessairement ce rôle.

Pour l'Epamsa, cette mission est du ressort de l'architecte et urbaniste en chef, entouré d'une équipe pluridisciplinaires de spécialistes. Les études d'avant projet produites dans ce cadre mettent en cohérence le programme de la ZAC, les moyens mis en œuvre pour la desservir et l'intégration des infrastructures dans l'aménagement à plusieurs échelles. Ce spécialiste ne communique pas directement avec la CAMY. Il passe systématiquement par l'intermédiaire de l'Epamsa.

Pour l'aménageur, les allers-retours entre services sur l'AVP auraient dû entériner l'accord et la coordination des intervenants avant la mise en œuvre opérationnelle. Ce n'est pas exactement le cas. Sur la dorsale (quelle échéance de réalisation du TCSP ?), sur le pôle multimodal (quel scénario de restructuration ?), de nombreuses questions restent en suspens, ce qui pose problème dans la réalisation des aménagements.

La ZAC Mantes Université est une opération extraordinaire au sens premier du terme. Elle a nécessité l'intervention directe de l'Etat, et ne peut être portée par un unique acteur. La multitude des intervenants s'y succèdent sur les différents éléments qui la composent, selon un processus bien loin d'être rigoureusement séquentiel. Les retards, les réajustements et les confrontations qui en résultent sont aussi, pour les communes et l'intercommunalité, une occasion d'apprentissage. Sur la durée, ils permettent de préciser les ambitions de la coopération intercommunale à produire du territoire, et de définir les moyens que la CAMY doit se donner en conséquence.

## Références bibliographiques

Brouant Jean-Philippe, 2005a, *Intercommunalité et politique de l'habitat. Région Ile-de-France. Les Yvelines*, Gridauh, décembre 2005, 57 p.

Brouant Jean-Philippe, 2005b, « La compétence habitat des intercommunalités », in *Annales de la recherche urbaine* n°99, décembre 2005, pp. 93-101.

Mboumoua Irène, 2007, *L'union européenne et les villes*, thèse de doctorat sous la direction d'Alain Bourdin, Institut Français d'Urbanisme, Paris VIII.

Poupeau François-Mathieu, « la transformation du District Urbain de Mantes en Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines », in Baraize François et Négrier Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'harmattan, 2002, pp. 131-156.

## Liste des personnes interrogées

- Béatrice Auclair, responsable service habitat, CAMY, 28 janvier 2010
- Fleur Babinet, responsable du développement, Epamsa, 20 avril 2010
- Jean-Blaise Baron, directeur de l'urbanisme, Mantes-la-Jolie, 18 mai 2010
- Michel Boulland, maire de Guerville et vice-président CAMY délégué aux finances, 14 avril 2010
- Samuel Boureille, maire de Follainville-Dennemont et vice-président CAMY délégué à l'accessibilité des personnes handicapées, 7 avril 2010
- Dominique Braye, président de la CAMY, sénateur, 18 mars 2010
- Monique Brochot, maire de Mantes-la-Ville et vice-présidents CAMY déléguée à l'emploi et à l'insertion, le 20 avril
- Denis Courtot, directeur de l'aménagement et du développement, chef de projet Mantes Université, Epamsa, 19 juin 2009 (\*)
- Françoise Descamps-Crosnier, maire de Rosny-sur-Seine et conseiller régional, 18 mai 2010
- Matthias Dubois, directeur de la politique de la ville de Mantes-la-Ville, 04 mai 2010
- Driss Ettazaoui, directeur politique de la ville, Mantes-la-Jolie, 20 mai 2010
- Vincent Fanguet, directeur du PRU du Mantois, des transports et du développement durable, Epamsa, 25 mai 2009
- Christian Furrer, directeur général adjoint, Mantes-la Jolie, 20 mai 2010
- Vivien Gasq, directeur général délégué aménagement et services techniques, Mantes-la-Ville, 04 mai 2010
- Philippe Geslan, maire de Méricourt, vice-président CAMY délégué au développement durable, 14 avril 2010
- Jérôme Goulet, responsable du pôle développement, CAMY, 19 juin 2009
- Monique Lachgar-Jamet, service foncier et droit des sols, 28 janvier 2010
- Carol Landès, chargée de mission Pôle Nautique, CAMY, 12 janvier 2010
- Jean-François Letourneur, directeur général adjoint de la CAMY, 18 mai 2009

- Claudia Lia, ancienne responsable du service déplacements à la CAMY, Ville de Paris, 17 février 2010
- Paul Martinez, maire de Buchelay, vice-président CAMY délégué à l'enseignement supérieur et à la formation, le 27 avril 2010
- Christèle Merkez, chargée de projet à la direction du développement, des affaires économiques et tarifaires, études générales, STIF, 9 avril 2010.
- Bernard Méry, directeur général des services de la CAMY, 18 mai 2009
- Gérard Ours-Prisbil, maire de Mousseaux-sur-Seine, vice-président CAMY délégué à l'équipement, 14 avril 2010
- Thérèse Pérol, sous-directrice en charge du pôle territorial, direction du développement, Conseil Général des Yvelines, 27 octobre 2009
- Jean-Christophe Rigal, directeur général adjoint de l'AUDAS, 18 mai 2009
- Emilie Renault, service déplacements, CAMY, 28 janvier 2010
- Didier Robelus, directeur réseaux, voirie et espaces publics, 2 février 2010
- Stéphanie Rolland, service politique de la ville, CAMY, 12 janvier 2010
- Jacques Saint-Amaux, maire de Limay, vice-président du Conseil Général des Yvelines, 28 octobre 2009
- Michel Vialay, maire de Mantes-la-Jolie, conseiller général des Yvelines 18 mai 2010



## **CHAPITRE 4 - LE CONSEIL GENERAL DU VAL-DE-MARNE A L'EPREUVE DES POLITIQUES URBAINES.**

### **LES CAS DE L'ORU CHAPERON VERT ET DE LA COUVERTURE DE L'A6B**

*Marianne Ollivier-Trigalo*

#### **Une départementalisation des politiques urbaines ?**

L'intervention de toute collectivité territoriale peut être analysée à l'aune de la territorialisation des politiques publiques. Par cette problématique de l'action publique, il s'agit ici de mettre en lumière les doctrines et actions propres à l'institution départementale, de spécifier leurs modalités de mise en œuvre et d'identifier les conséquences pour les politiques publiques de ces processus de « départementalisation ». Cette problématique est ici insérée dans une recherche dont l'objet principal concerne d'abord les institutions intercommunales et, du fait de leur constitution, leurs capacités à prendre en compte globalement et conjointement les questions d'habitat et de déplacements des personnes. Plus spécifiquement, la recherche *Habiter la ville, accéder aux territoires* interroge l'existence de capacités de régulation propres aux communautés d'agglomération, dans un système d'action locale considéré comme multi-secteurs et multi-échelles.

Le choix de s'intéresser à la Communauté d'Agglomération du Val-de-Bièvre (CAVB) conduit à mener une enquête sur le conseil général du Val-de-Marne<sup>201</sup> et ses contributions aux politiques entreprises par la CAVB. Deux opérations concrètes font ainsi l'objet d'une analyse approfondie : la couverture de l'autoroute A6b et l'opération de renouvellement urbain du quartier Chaperon Vert à Arcueil et Gentilly. En effet, il ne s'agit pas de rendre compte de l'ensemble des politiques menées par le département mais bien plutôt de spécifier ses contributions aux politiques 'urbaines' en postulant résolument la complexité de la fabrique des villes et des territoires, due notamment à l'entrecroisement des acteurs et de leurs actions aux différents échelons territoriaux.

La départementalisation de ces deux politiques urbaines peut être repérée à travers deux dimensions. D'une part, une dimension politique : l'implication du conseil général du Val-de-Marne dans ces opérations urbaines est-elle manifestée par des options politiques proprement départementales et lesquelles ? D'autre part, une dimension spatiale : l'implication du conseil général du Val-de-Marne dans ces opérations urbaines figure-t-elle un territoire d'action départemental ou un intérêt territorial départemental ?

Avant d'aller plus loin dans la réponse à ces questions, nous pouvons évoquer les deux options politiques départementales qui peuvent être identifiées par le biais de ses interventions dans les opérations de la CAVB. Ces deux options donnent à voir une attention toute particulière accordée par le Val-de-Marne à l'habitat social. Dans le cas de la couverture de l'A6b, l'option politique est formulée en termes de réparation des dégâts causés par l'État, qui a imposé la séparation physique des deux communes, Arcueil et le Kremlin-Bicêtre, pour servir ses intérêts (desservir les nouvelles halles à Rungis, notamment) et dont l'autoroute borde deux quartiers d'habitat social. Dans le cas de l'ORU Chaperon Vert, le département porte la volonté de maintenir du logement social aux portes de Paris, en contrepoint des évolutions laissées aux seuls mécanismes du marché de l'immobilier parisien et de l'idéologie gouvernementale correspondante.

Pour analyser la mise en œuvre de ces options politiques du conseil général dans les deux opérations de la CAVB et, en retour, tenter de caractériser la départementalisation de ces opérations urbaines, nous avons mis en avant deux modalités d'intervention du Val-de-Marne. D'une part, le Val-de-Marne intervient avec ses propres instruments départementaux,

---

<sup>201</sup> Voir en annexe la méthodologie de l'enquête.

qui lui permettent de conforter ses liens avec les communes. D'autre part, le Val-de-Marne entre dans le cadre étatique de la contractualisation afin d'être reconnu comme interlocuteur de l'État, par et pour les communes (et les intercommunalités). Après une première partie présentant rapidement le conseil général du Val-de-Marne et, surtout, ses options générales en matière d'aménagement, nous revenons sur ces deux modalités d'intervention repérées à l'occasion des opérations de couverture de l'A6b et de l'ORU Chaperon Vert.

## 1. Généralités

### 1.1. Un département social et anti-gouvernemental

Le budget voté en 2009 par le conseil général du Val-de-Marne est de 1,77 Milliards € (pour une population de 1 310 345 habitants au 01/01/2006) (voir les détails dans les tableaux ci-après). Les courts articles de présentation des budgets 2008 et 2009<sup>202</sup> indiquent que la priorité du conseil général du Val-de-Marne est « l'action sociale et les solidarités ». Ce secteur reste, comme généralement pour les départements, le premier poste budgétaire du Val-de-Marne. Par ailleurs, ces articles expriment une position qui stigmatise l'État et « le poids des transferts trop partiellement compensés », en augmentation depuis 2003. La présentation du budget 2009 contient ainsi le calcul d'un « manque à percevoir » (325 millions d'euros) qui est qualifié de « "dette" » de l'État.

La stigmatisation de l'État est d'autant plus visible dans la présentation du budget 2009 que le diagnostic du contexte financier est alarmiste : notamment, le conseil général fait état d'une « baisse brutale des droits de mutation » (recul affiché de 25 millions d'euros en 2008) reliée à la situation de crise économique et financière. Enfin, la stigmatisation est également renvoyée aux propositions de la commission Balladur et à la perspective du rapport de Christian Blanc (secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale), qui menaceraient « le service public en danger » (cf. suppression de la clause générale de compétences pour les Départements et fusion des 3 départements de petite couronne avec Paris).

Par suite, contrairement à 2008 (l'augmentation de la fiscalité départementale avait été calée approximativement sur celle de l'inflation), le conseil général annonce une augmentation de la fiscalité : environ 6% pour les ménages (taxes d'habitation et foncière) et 9% pour les entreprises (taxe professionnelle)<sup>203</sup>.

### 1.2. Un département "participatif" et planificateur

À partir de 2001, le nouveau président du conseil général du Val-de-Marne, Christian Favier (groupe communiste, canton de Champigny-sur-Marne Ouest), anciennement Vice-Président chargé de l'aménagement du territoire, de l'Emploi et de l'Action économique (à partir de 1995), semble imprimer sa marque de fabrique sur la conduite et l'élaboration des politiques départementales. D'après nos interlocuteurs, le président Favier est en effet l'initiateur et l'inspirateur de « la démarche des 126 engagements », mise sur pied en 2003, qui a été fondée sur un processus de concertation large de la population et qui a conduit à l'énoncé de priorités d'action et d'engagements pris par le conseil général<sup>204</sup>. Ces « engagements »

---

<sup>202</sup> *Le Conseil général a voté son budget : 1,77 milliard € au service des Val-de-Marnais*, 26 mars 2009, <http://www.cg94.fr/node/16177> (consulté le 15 mai 2009)

Marcel Chabre, « Tenir le cap dans un contexte très difficile », *ValdeMarne* 255, février 2009, <http://www.cg94.fr/node/15852> (consulté le 15 mai 2009)

<sup>203</sup> En 2008, les recettes étaient les suivantes : impôts directs (449 M€) ; droits de mutation (206 M€) ; TIPP (134,2 M€) ; dotations de l'État (262,6 M€) ; emprunt (199 M€).

<sup>204</sup> Huit priorités ont ainsi été formulées : « Favoriser la participation, la rencontre, le dialogue » (17 engagements) ; « La liberté de se déplacer » (13 engagements) ; « Le dynamisme au service de l'emploi » (14 engagements) ; « Partout le pouvoir de se loger » (12 engagements) ; « Des solidarités pour toute la vie » (21 engagements) ; « Éducation, objectif réussite » (15 engagements) ; « S'épanouir, découvrir le monde et les autres » (18 engagements) ; « Améliorer et valoriser l'environnement et le cadre de vie » (16

concernent tous les domaines d'action, obligatoires ou non, sur lesquels le Val-de-Marne envisage d'intervenir.

### Budget 2009 du Val-de-Marne

#### Dépenses (hors gestion active de la dette)

	millions €	€ / hab.	2009/2008
Dépenses totales	1 487,5	1 135,18	-2,3%
Dépenses de fonctionnement (76,9% du total)	1 143,6	872,77	+2,6%
Dépenses d'investissement	343,8	262,40	-15,7%

#### Recettes (hors gestion active de la dette)

	millions €	€ / hab.	2009/2008
Recettes totales	1 487,5	1 135,18	-2,3%
Recettes de fonctionnement (82,4% du total)	1 225,3	935,10	+1,2%
Recettes d'investissement	262,2	200,08	-15,8%

#### Dépenses par grands secteurs d'activités

	millions €	€ / hab.	2009/2008
<i>Aide sociale</i>			
Total	736,2	561,83	+2,6%
Nettes	610,9	466,24	+10,1%
Obligatoires (brutes)	692,1	528,22	
<i>Collèges</i>			
Total	108,8	83,06	-18,3%
Fonctionnement	30,8	23,48	+0,5%
Investissement	78,1	59,58	-23,9%
<i>Voirie</i>			
Total	159,5	121,79	-5,4%
Fonctionnement	9,6	7,32	-1,7%
Investissement	150,0	114,44	-5,6%

#### Caractéristiques démographiques et sociales

Superficie	Population		Population de plus de 60 ans En %	Bénéficiaires du RMI au 31/12/2008
	Au 01/01/2006	2006/1999		
En km <sup>2</sup>				
245	1 310 345	+5,8%	6,7	26 101

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales/DGCL/DESL, *Les budgets primitifs 2009 des départements*, Collection Statistiques et finances locales, mise en ligne : octobre 2009

[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/statistiques/budgets\\_locaux/finances\\_des\\_departe/les\\_budgets\\_primitif9185/view](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/budgets_locaux/finances_des_departe/les_budgets_primitif9185/view) (dernière consultation le 26 janvier 2010)

En effet, comme nos interlocuteurs, élus et techniciens, n'ont jamais manqué de nous le rappeler, le département agit bien entendu sur la base de ses compétences obligatoires mais également en mobilisant la clause de compétence générale dont ils sont unanimement les ardents défenseurs.

---

engagements). (voir : *La démarche des 126 engagements*, 21 janvier 2009, <http://www.cg94.fr/node/7292> (consulté le 18 février 2009) ; *Imagine le Val-de-Marne : les 126 engagements*, 26 juin 2008, <http://www.cg94.fr/node/43> (consulté le 18 février 2009)).

C'est ainsi que la révision du SDRIF, officiellement lancée par la Région Île-de-France en 2004, a constitué une occasion pour le conseil général de mettre sur pied son propre processus d'élaboration d'un schéma départemental d'aménagement. Ce processus, qui s'appuie sur une large démarche de concertation (2004-2005) tant de la population que des acteurs institutionnels et socioprofessionnels plus traditionnels dans ce genre de démarche, a conduit à la production d'un document écrit approuvé par le conseil général le 24 avril 2006<sup>205</sup>.

Le président Favier, dans son éditorial du document, est explicite sur la reconnaissance qu'il entend obtenir avec la production de ce schéma : acteur, fédérateur et revendicateur, au service de sa population.

« Le Département entend, avec tous ses partenaires, jouer pleinement son rôle fédérateur des énergies et des projets. Tous les territoires doivent profiter des effets leviers de ce Schéma. Nous agissons de façon concrète avec eux pour que les progrès se fassent sentir partout. » (p. 5)

Comme contribution au SDRIF, le document présente le Val-de-Marne comme « une opportunité de rééquilibrage à l'est du développement francilien ». À plusieurs reprises, le schéma englobe dans une même question logement, cadre de vie et services nécessaires (transports collectifs, services privés et publics de qualité, commerces et équipements de proximité, qualité de l'environnement...). Un « droit à la ville » est formulé. Le discours est positif, voire positiviste, sur la diversité, la mixité. Par ailleurs, le document comme nos interlocuteurs énoncent un discours attaché à l'histoire, industrielle et politique, du département : « la ceinture rouge » sert de qualification du département et de ses actions en matière d'aménagements (choix de garder des activités industrielles, par exemple) ainsi qu'en matière d'interaction (une forme d'indépendance vis-à-vis de Paris).

D'un point de vue territorial, la dernière partie du schéma identifie des « territoires qui composent le Val-de-Marne », parmi lesquels on trouve la CAVB et pour cette dernière, la mention des deux opérations d'aménagement qui nous intéressent plus spécifiquement. Une légitimation du département par la proximité apparaît au cœur de cette identification territoriale :

« Ces coopérations [intercommunales] apportent une dimension de proximité au développement départemental et régional. » (p. 78)

Dans le même temps, ce positionnement territorialisé est aussi la reconnaissance d'une interdépendance avec les communes ou leurs regroupements (quand ils existent) :

« On n'a pas de compétence directe, en tous cas dans notre direction, on n'a pas de compétence directe d'aménagement, donc on ne fait rien sans les communes. » (Stéphane Lecler, Directeur, Direction de l'Aménagement et de développement territorial, CG94, entretien, 29 Juin 2009)

La direction de l'aménagement et du développement territorial a été pilote du processus de rédaction du schéma. La structuration des services rend visible la prise en considération (et en actions) de politiques d'aménagement par le conseil général du Val-de-Marne. En effet, cette direction compose avec la direction du développement économique et de l'emploi, la direction de l'habitat, et la direction des transports, de la voirie et des déplacements, un même pôle aménagement et développement économique. Pour les services, le schéma constitue à la fois un document de référence et un processus collectif. Comme document de référence, il permet au conseil général d'adresser sa ligne de conduite à lui-même et à ses interlocuteurs. En interne comme en externe, il constitue une formalisation de la politique départementale.

« Le département a pris l'engagement de planifier, de synthétiser, de mettre par écrit, pour que ce soit opposable, pas au sens juridique (...) vis-à-vis de la population, mais aussi très

---

<sup>205</sup> *Val-de-Marne Objectif 2020 Schéma départemental d'aménagement*, CG94 – ACT Consultants, 24 avril 2006, <http://www.cg94.fr/node/12539> (consulté le 18 février 2009), 110 p.

fortement vis-à-vis des autres collectivités... » (Stéphane Lecler, Directeur, Direction de l'Aménagement et de développement territorial, CG94, entretien, 29 Juin 2009)

« C'était à la fois un document pour nous, pour se structurer, pour avoir une parole à peu près claire, mais aussi un document à la fois de proposition, de revendication, de positionnement vis-à-vis de la Région. » (François Favard, Chargé de projet, Service Prospective et Organisation des Territoires, Direction de l'Aménagement et de développement territorial, CG94, entretien, 29 Juin 2009)

« C'est aussi pour faciliter le travail en donnant quand même de la stabilité dans le temps. » (Stéphane Lecler, Directeur, Direction de l'Aménagement et de développement territorial, CG94, entretien, 29 Juin 2009)

Ensuite, les politiques sectorielles du département sont déclinées à partir des orientations du schéma. Le Val-de-Marne s'est ainsi doté d'un plan vert, d'un plan bleu ou encore d'un plan de déplacements.

Nous intéresser au schéma d'aménagement du Val-de-Marne était un moyen de mettre en perspective les deux opérations de la CAVB sur lesquelles nous allons maintenant revenir. En effet, ces deux opérations ont été inscrites dans le schéma départemental ; or, compte tenu du caractère de référence attribué au document par les membres du conseil général, il nous a paru important de rapporter les deux opérations au schéma. Première étape dans l'élucidation d'une départementalisation de l'action publique. Les deux opérations entrent dans le schéma à travers deux dimensions : une dimension sectorielle (la couverture A6b principalement au titre de la voirie ; l'ORU Chaperon Vert principalement au titre de l'habitat) et une dimension spatiale et territoriale (la CAVB et les communes principalement concernées, respectivement Le Kremlin-Bicêtre, Arcueil et Gentilly, Arcueil et Gentilly). Le domaine de l'aménagement est alors proposé comme un domaine d'intégration des actions départementales. Pour aller plus loin dans la compréhension des modalités d'intervention du Val-de-Marne, nous proposons deux catégories d'actions, qui bien entendu sont imbriquées dans la conduite des opérations. D'une part, nous allons, pour chacune des deux opérations, revenir sur les instruments proprement départementaux, dans la mesure où c'est le conseil général qui les pilote. D'autre part, nous nous intéresserons aux contractualisations qui jalonnent les deux opérations en question, contractualisations auxquelles le Val-de-Marne est partie prenante.

## **2. Les instruments départementaux pour conforter les liens avec les communes**

Les relations avec les communes sont intrinsèques au fonctionnement de tous les conseils généraux et au Val-de-Marne en particulier. Ces relations sont notamment perceptibles à travers les actions en matière d'aménagement au sens large, que ces actions concernent par exemple le logement, les équipements publics ou l'aménagement de l'espace public. Du côté du conseil général, elles prennent forme dans les processus d'aides financières et d'investissements. Ces processus sont constitués à la fois d'instruments et de leurs critères d'attribution, et d'interrelations incarnées par des élus et des techniciens. Nous distinguons ici deux grandes catégories d'instruments (et de processus afférents) : les instruments liés au logement social ; les instruments liés aux investissements en équipements publics.

### **2.1. Les instruments liés au logement social**

Nos interlocuteurs comme les documents de communication du conseil général énoncent l'option politique de maintenir du logement social aux portes de Paris. Cette option trouve une concrétisation dans l'implication du Val-de-Marne dans l'ORU Chaperon Vert.

En matière de politique du logement, le département se présente comme volontariste en signalant que cette mission n'est pas obligatoire et relève donc d'un engagement « volontaire pour améliorer les conditions de vie des Val-de-Marnais » et destiné « à

poursuivre et amplifier son action pour promouvoir le droit au logement de qualité, partout et pour tous »<sup>206</sup>. Pour ce faire, le Val-de-Marne a mis sur pied ses propres instruments qui prennent deux formes principales.

Tout d'abord, des aides financières. Celles-ci s'adressent aux personnes (aux jeunes, aux personnes en difficulté ou en insertion et à l'amélioration des logements) ; aux bailleurs (tant pour la construction que pour l'entretien et la maintenance du patrimoine, ainsi que pour les aménagements de l'espace extérieur). Ces crédits sont gérés par la direction de l'habitat. Par ailleurs, une part des aides va aux associations qui agissent dans le champ de l'insertion et de la vie des quartiers (dispositif « encouragement des initiatives de proximité »). Ces aides sont quant à elles gérées par le service Ville et vie associative de la direction de l'Aménagement et du développement territorial, ce service étant celui qui est impliqué le plus directement dans les processus d'action de la politique de la Ville (comme nous le verrons plus loin à propos de la contractualisation avec l'ANRU).

L'intervention du Val-de-Marne dans l'ORU Chaperon Vert a surtout mobilisé, parmi ces premiers instruments, les dispositifs d'aides aux bailleurs. Parmi ces bailleurs, on trouve l'ancien OPAC 94, devenu en 2008 Valophis Habitat, office public de l'habitat du Val-de-Marne. On peut le qualifier d'instrument du conseil général dans la mesure où son conseil d'administration est présidé par le vice-président en charge du Logement et de l'Habitat et qu'il est composé pour partie de conseillers généraux. En l'occurrence, le vice-président est Jean-Jacques Bridey, maire de Fresnes (PS), élu en 2001 à la fois maire et conseiller général, Fresnes étant une des sept communes membres de la CAVB. Ce qui n'a pas d'incidence sur l'ORU Chaperon Vert qui n'entre pas dans le champ de compétence de l'office départemental. Plus largement, notre enquête, notamment les entretiens que nous avons menés avec le vice-président au Logement et à l'Habitat, la directrice de l'Habitat, le chef du service Ville et vie associative, ou encore le directeur de l'Aménagement, fait plutôt apparaître une absence de territorialisation spécifique d'attribution des aides par le département. Le critère premier qui détermine cette attribution est l'expression d'une demande par les communes et, par suite, le taux de logements sociaux des communes. Le département ne semble pas définir *a priori* de territoires d'action prioritaires en dehors de ces demandes municipales. C'est en ce sens que nous diagnostiquons une absence de territorialisation départementale dans le domaine des aides au logement.

C'est une logique de guichet qui est ainsi repérée. Les projets des communes sont formellement primordiaux pour déterminer l'implication de Valophis habitat. Dans le même temps, Jean-Jacques Bridey estime que si l'office est au service des communes, il est aussi un outil du département « pour défendre la politique départementale qui est le développement du logement social ». Dès lors, l'élu lui-même entretient des relations directes avec les maires des communes (comme les services) et leur ouvre des moyens pour les inciter à conforter les orientations départementales auxquelles ils ne sont d'ailleurs pas opposés. Le vice-président nous donne ainsi l'exemple de la possibilité pour les communes de déléguer à Valophis leur droit de préemption en centre-ville, droit trop lourd financièrement à exercer par lesdites communes. Par conséquent, on reste bien dans une logique de guichet, mais le guichetier – l'office public d'habitat du Val-de-Marne – peut jouer sur ses outils pour faire entrer ses « clients » – les communes – dans sa propre vision du développement du logement social dans le département. Et, en fin de compte, en considérant que toutes les communes sont concernées ou pourraient (devraient) l'être.

C'est aussi une position de prudence vis-à-vis des communes, partagée par tous nos interlocuteurs, que donne à voir la manière départementale de piloter ses instruments. Les instruments du conseil général le rendent indispensable aux communes (aucune

---

<sup>206</sup> <http://www.cg94.fr/logement> (consulté le 18 février 2009) ; *L'action du Département pour le logement*, 24 avril 2009, <http://www.cg94.fr/node/1561> (consulté le 17 juillet 2009) ; *La rénovation urbaine en 94*, 9 août 2007, <http://www.cg94.fr/node/1569> (consulté le 18 février 2009)

construction n'est, semble-t-il, envisageable sans l'apport des bailleurs), mais les conseillers généraux n'endossent pas la même légitimité que les maires.

« Le pouvoir d'urbanisme doit rester entre les mains du maire. » (Jean-Jacques Bridey, Maire de Fresnes (PS), Vice-président CG94 (Logement et Habitat), Président de Valophis, entretien, 2 Septembre 2009)

## 2.2. Les instruments liés aux équipements publics

Les départements sont également responsables d'équipements publics, en tant que gestionnaires et investisseurs. En ce qui concerne les deux opérations urbaines qui nous intéressent, deux types d'équipements ont constitué des occasions pour le Val-de-Marne de devenir protagonistes de ces opérations. Principalement la voirie pour la couverture de l'A6b, les crèches pour l'ORU Chaperon Vert.

Dans le projet de la couverture de l'A6b, le Val-de-Marne est, maître d'ouvrage de la requalification d'une voirie départementale<sup>207</sup>. En fait, comme nous le verrons plus loin, le conseil général a délégué à l'État cette maîtrise d'ouvrage. Nous verrons également plus loin que l'implication du conseil général par cette maîtrise d'ouvrage n'est qu'un aspect du processus. Ce qui nous intéresse ici est comment le conseil général mobilise cette responsabilité dans le processus d'élaboration de la couverture de l'A6b. En l'occurrence, les actions que le conseil général a entrepris sur cette voirie ont conduit à réaménager cet espace afin de jouer sur ce qui y circule. En réduisant la capacité de la voirie<sup>208</sup> et, conjointement, en dédiant une partie de cet espace aux transports collectifs et aux circulations douces, le conseil général a marqué territorialement ses nouvelles options en matière de déplacements locaux. Et ce, par ses propres compétences et instruments<sup>209</sup>.

Il nous semble que pour aller plus avant dans la compréhension de cette mobilisation, il faut rapporter ce processus à la territorialisation des politiques de transports en Île-de-France. Cette 'régionalisation' est en particulier perceptible dans les conséquences de la réforme du STIF<sup>210</sup>. Cette réforme qui sort l'État de l'institution responsable des transports collectifs donne mécaniquement un rôle premier aux collectivités territoriales dans ce champ, la Région en tête qui en préside le conseil d'administration. La réorganisation a ainsi plusieurs conséquences pour le département et les actions qu'il entreprend dans le champ des transports.

Tout d'abord, la vice-présidence en charge des transports est reconfigurée en 2004. À cette date, Daniel Davisse, Maire de Choisy-le-Roi<sup>211</sup> (PC), devient conseiller général et prend la responsabilité des Transports et des Déplacements. Un deuxième élu prend à sa charge les aspects plus traditionnels et techniques liés à la circulation et aux infrastructures routières : Gilles Delbos (groupe communiste), adjoint au maire de Villejuif (jusqu'en 2008), se voit ainsi confier une délégation. L'existence de ce binôme figure une répartition des tâches entre une dimension plus stratégique et une dimension plus technique et quotidienne des politiques de transports menées au conseil général. La dimension stratégique renvoie là encore à la clause générale de compétence. L'option de positionnement politique qui est ainsi portée par le conseil général se lit également dans la réorganisation des services. Au milieu des années 2000, le conseil général a fusionné la Direction des infrastructures routières départementales

<sup>207</sup> La RD126 qui longe, de part et d'autre de l'autoroute, les communes du Kremlin-Bicêtre et d'Arcueil.

<sup>208</sup> La voirie en 2x2 voies est réduite à 2x1 voie tout du long du projet.

<sup>209</sup> Par ailleurs, le transfert des routes de l'État au conseil général a étoffé l'administration départementale des transports, qui passe de 45 à 260 postes. D'après le directeur des transports, entre 2004 et 2008, les investissements du secteur passent de 20 millions réalisés dans l'année à 100-120 millions (150 millions dans le budget 2009). Si cette réforme n'a pas véritablement joué sur le projet de couverture A6b, en revanche, elle pourra jouer ensuite sur la gestion proprement dite de la voirie.

<sup>210</sup> La mise en œuvre effective de la réforme du STIF date du 1<sup>er</sup> juillet 2005. La loi dans laquelle elle est inscrite date de 2000 : loi n° 2000-1208 du 13/12/2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

<sup>211</sup> Depuis 1996, après avoir été conseiller municipal de 1983 à 1986 puis adjoint au maire de 1986 à 1996.

avec le service des Transports et Déplacements et a intégré cette nouvelle direction à la direction de l'Aménagement. Ce choix rend compte d'une option qui place les actions et équipements techniques au service d'orientations politiques et stratégiques pour le département.

« ... pour avoir une politique intégrée (...), avoir une politique de déplacements au service de laquelle on mettrait l'équipement public de la voirie. » (Luc Echtler, Directeur, Direction des Transports, de la Voirie et des Déplacements, CG94, entretien le 8 Octobre 2009)

Par ailleurs, cette option venait conforter les démarches planificatrices (au sens large) du conseil général, qui, outre la révision du SDRIF, était confronté de manière quasiment concomitante à la révision du PDUIF. La nouvelle vice-présidence et la réorganisation des services creusaient le sillon du département du Val-de-Marne dans la régionalisation des transports. D'un côté, le conseil général a produit son propre plan de déplacements<sup>212</sup>, dans le même esprit que le schéma d'aménagement :

« ... pour exister (...) le Val-de-Marne étant regardé souvent comme un territoire un peu secondaire » (Luc Echtler, Directeur, Direction des Transports, de la Voirie et des Déplacements, CG94, entretien le 8 Octobre 2009)

De l'autre, la participation de Daniel Davaisse au STIF se traduit, pour l'élu, par un renforcement concret de la prise en considération des intérêts départementaux (notamment ceux du Val-de-Marne) dans les décisions du STIF. Cet accès au processus de décision prend plusieurs formes. Tout d'abord, le conseiller général s'est vu confier la vice-présidence « première couronne ». Cette responsabilité l'amène à instaurer des relations plus directes mais non formelles ni formalisées avec les trois départements qui composent la 1<sup>ère</sup> couronne parisienne et plus généralement à accéder aux débats sur les orientations régionales. Pour Daniel Davaisse, l'acceptation par la Région du projet "Arc Express" (en juillet 2009), qui intéresse au premier chef le Val-de-Marne<sup>213</sup>, est emblématique de la transformation de la manière de décider au STIF et de la contribution des départements à ce type d'orientation. Ensuite, l'accès au STIF et, par suite, un déploiement d'activités en matière de transports collectifs, permettent aux membres du conseil général concernés de développer les relations avec les exploitants (RATP, SNCF, OPTILE), plus directement et plus intensément : par le biais du STIF lui-même (comités d'axes et de pôles ; entre techniciens, entre élus) mais également en bilatéral (par l'agence de développement de la RATP par exemple, qui couvre le département du Val-de-Marne ; entre techniciens ; pour Daniel Davaisse et son collaborateur, l'organisation de la SNCF par directions de ligne complique et multiplie les relations).

Cette conjonction de transformations configure les conditions de l'élaboration de politiques de déplacements insérées dans des enjeux d'aménagements et de préoccupations contemporaines liées à la maîtrise de la circulation automobile et au développement des transports collectifs (et des « circulations douces »). Ces nouvelles orientations départementales trouvent une traduction assez directe dans le projet d'aménagement de la couverture de l'A6b, tant dans sa partie proprement voirie (place est faite aux circulations collectives et douces dans le design du projet) que dans sa partie restructuration des quartiers. L'inscription du projet dans le schéma d'aménagement du Val-de-Marne explicite l'option du conseil général.

« L'intégration dans le schéma, c'est parce que derrière il y a une logique d'aménagement (...) on cherche à accompagner cette dynamique de restructuration du quartier. » (François Favard, Chargé de projet, Service Prospective et Organisation des Territoires, Direction de l'Aménagement et de développement territorial, CG94, entretien, 29 Juin 2009)

---

<sup>212</sup> Plan de Déplacements du Val-de-Marne – PDVM 2009-2020

<sup>213</sup> Arc express est un projet de métro de rocade en proche banlieue inscrit au SDRIF et pour lequel le STIF avait saisi la CNDP, qui a décidé le 2 septembre 2009 l'ouverture d'un débat public. Un des deux arcs prioritaires mis à l'étude (crédits du CPER 2007-2013) semble proche du projet Orbival porté par le conseil général du Val-de-Marne.

En l'occurrence, on peut dire que les villes, l'intercommunalité et le conseil général ont mis en correspondance leurs options et orientations en matière d'aménagement de la voirie, selon un processus peu ou pas conflictuel. Les négociations ont été plus ardues avec l'État et à propos du financement, comme nous le verrons plus loin.

En revanche, l'intervention du département du Val-de-Marne par la gestion et la construction des crèches et des PMI – autre équipement public de la responsabilité du conseil général - a été, d'une certaine manière, plus abrupte dans le cas de l'ORU Chaperon Vert. En effet, sur le périmètre du projet, se trouve un petit immeuble, qui accueille deux crèches et une PMI, établissements gérés par le département. Cet immeuble est situé sur la commune de Gentilly, mais les services publics sont adressés aux habitants de Gentilly et d'Arcueil. L'idée de démolir cet immeuble a été émise à plusieurs reprises, une première fois lorsque le projet faisait l'objet d'un programme ORU (version 2001), une deuxième fois lorsque le quartier a été repris et transformé par un programme ANRU (version 2007). Au final, l'immeuble ne sera pas démolit. Ce qui nous intéresse toujours dans ce processus est la manière dont le conseil général a fait valoir ses options et lesquelles, face à celles des autres protagonistes, communes et État.

Dans le premier temps, les communes ont assigné à la démolition de l'immeuble un objectif de désenclavement du quartier. Pour Marc Nectar, chef du service Ville et vie associative, cet argument était recevable par le conseil général, qui ne s'y était donc pas opposé. Dans le deuxième temps, il va en être tout autrement avec le traitement du projet par la nouvelle politique de la Ville et la création de l'ANRU. La première transformation du projet porte sur son contenu – la politique gouvernementale se soucie d'abord du logement -, et d'une certaine manière par suite, sur son périmètre, qui se trouve singulièrement réduit. Ces deux transformations, ainsi que des conditions financières locales probablement plus contraintes, vont conduire le conseil général du Val-de-Marne à s'opposer à la démolition de l'immeuble. Et il gagnera.

Dans la nouvelle mouture, un objectif assigné à la démolition de l'immeuble est la récupération d'un terrain pour la Foncière logement, qui est le dispositif étatique destiné à la construction de logement locatif, notamment libre. Par ailleurs, les communes de Gentilly et Arcueil manifestent à cette occasion le souhait de récupérer chacune une crèche sur son propre territoire. Les échanges internes au département que Marc Nectar a pu percevoir, que ce soit de la part des élus ou de celle des techniciens, conduisent tous à une opposition du conseil général, tant à l'encontre de l'objectif étatique que des motivations plus proprement territoriales des deux communes. D'après le chef de service Ville et vie associative, l'hostilité du conseil général à la démolition de l'immeuble de la commune de Gentilly<sup>214</sup> est ainsi d'ordre politique. La gestion et la construction des crèches, que les communes ne peuvent pas assumer, sont les instruments départementaux qui ont permis au conseil général de remporter la décision.

Plus généralement, l'ensemble des dispositifs financiers du département constitue également un moyen pour le département du Val-de-Marne d'être partie prenante des deux projets urbains. Pour ceux-ci, le cadre de financement principal est celui de la contractualisation. Et, comme nous allons le voir maintenant, les modalités particulières du contrat départemental avec le Val-de-Marne ont permis à ce dernier de conforter sa position contre la démolition de l'immeuble à Gentilly en faisant valoir une réorientation du montant des crédits non alloués à d'autres opérations du projet.

### **3. La contractualisation des politiques départementales pour entrer dans le format étatique**

Les deux opérations locales qui nous intéressent sont directement liées à des politiques étatiques. La couverture de l'A6b concerne d'abord une infrastructure qui relève de la

---

<sup>214</sup> La commune de Gentilly est elle-même rétive à la démolition de logements.

responsabilité de l'État. L'ORU Chaperon Vert a intégré le cadre de la politique de la Ville et est maintenant élaborée et mise en œuvre sous l'égide de l'ANRU. Le format étatique commun à ces deux opérations est la contractualisation, qui constitue le cadre partenarial financier usuellement mis sur pied par l'État. Pour les deux opérations, le département du Val-de-Marne est entré dans ce format de financement. Les modalités d'adhésion du conseil général à ce format mettent en lumière deux logiques d'action départementale : inscrire les projets sur l'agenda politique ; opposer à l'État des bricolages locaux.

### 3.1. Inscrire les projets sur l'agenda politique

L'inscription du projet de couverture de l'A6b dans le contrat de plan État-Région 2000-2006 figure de manière congruente un élargissement des contributeurs et une extension du contenu du projet. Cette inscription résulte en effet d'un processus de contestation contre le projet piloté uniquement par l'État et proposé par lui seul en réponse à la détérioration accélérée de la protection phonique à partir du milieu des années 1990. Elle signifie la mise à l'agenda de l'État du projet de couverture et la recherche de partenaires financiers pour sa réalisation<sup>215</sup>. Cette recherche de partenaires financiers va devenir cruciale en 2001 avec la dépose en urgence de la couverture de l'autoroute. La DDE va lancer le processus, qui donne l'occasion aux acteurs locaux (communes, CAVB et comité des riverains) de se remobiliser.

Parmi ces acteurs locaux, le comité pour la couverture totale et paysagère de l'A6b nous intéresse tout particulièrement, notamment à travers la présence et l'action de son président, Alain Desmarest. Ce dernier est en effet à la fois conseiller municipal du Kremlin-Bicêtre (PC) et conseiller général du Val-de-Marne (1<sup>er</sup> vice-président Éducation et Collèges), exerçant ses mandats politiques depuis le milieu des années 1990. Bien que sa délégation au conseil général ne concerne pas les transports, l'élu a joué incontestablement un rôle premier dans la mise sur l'agenda départemental de ce projet considéré plus largement comme un projet d'aménagement. Ainsi, nos interlocuteurs à la direction de l'aménagement ou le directeur des transports le désignent comme l'élu porteur du projet au sein du conseil général. Mais l'implication du conseil général dans le financement de ce projet d'infrastructure de transport ne le rend pas particulièrement prioritaire pour l'institution. C'est plutôt le choix d'une option vis-à-vis de l'ensemble des projets de transport intéressant le département qui le pousse à apporter sa contribution financière. L'action d'Alain Desmarest jouera donc, dans un premier temps, dans le sens de la mise sur l'agenda départemental de ce projet, avec d'autres.

« ... par exemple, la couverture de l'A6b, c'est typiquement un projet qui a une connotation départementale, au delà des seules villes. Alors, au début, le département n'intervenait pas. Et puis, on a bien senti que si on voulait qu'un certain nombre de projets aboutissent – je vous cite en vrac, le prolongement de la ligne 8 du métro, le prolongement de la ligne 7 sur la nationale 7 en tramway, la couverture de l'A6b, etc. des gros projets comme ça, on s'est dit qu'il fallait que le département y passe. Donc, au début, moi, quand j'ai commencé à poser les questions des financements, quand on s'est aperçu que l'État ne mettrait pas tout, le département était dans la phase où il était hésitant à s'engager parce qu'il savait que s'il mettait le doigt dans l'engrenage, il allait après payer pour tous les projets comme ceux-là. Aujourd'hui, le département finance à 30% l'ensemble des grosses infrastructures d'aménagement de transport. » (Alain Desmarest (PC), 1<sup>er</sup> vice-président CG94 Éducation et collèges, conseiller municipal du Kremlin-Bicêtre, président du comité local des riverains pour la couverture totale et paysagère de l'A6b, entretien le 30 Octobre 2009)

En revanche, lorsqu'il s'agit de déterminer le montant de la participation financière, ce sont les élus en charge des transports qui prennent part au processus de décision<sup>216</sup>. C'est ainsi

---

<sup>215</sup> À l'époque, le ministre des Transports est Jean-Claude Gayssot. Il est probable que la proximité politique du ministre et d'Alain Desmarest (ainsi que du président du conseil général) a joué un rôle dans l'engagement de l'État sur ce projet.

<sup>216</sup> Comme dit plus haut, ils sont deux : Daniel Davisse (Transports et Déplacements) et Gille Delbos (Circulation et Infrastructures routières).

que le département du Val-de-Marne a signé un contrat particulier avec la Région pour fournir une rallonge financière qui permette la mise en œuvre du projet urbain couvert et paysager, tel que le souhaitaient les habitants, les communes et la CAVB.

Le processus de formatage financier par le contrat de plan a, comme pour d'autres projets d'aménagement entrant dans ce cadre, conduit à la multiplication des contributeurs financiers. En l'occurrence, ils sont trois : l'État, le conseil général et la CAVB. Et chacun porteur d'un projet particulier relevant de sa maîtrise d'ouvrage<sup>217</sup>. Par ailleurs, les acteurs locaux savent que l'inscription d'un projet au CPER ne garantit pas sa réalisation à l'horizon du contrat. Or, à l'approche du renouvellement du CPER, en 2004, le conseil général s'inquiète de l'avancée du projet. Pour le directeur des Transports, le projet « est une opération au contrat de plan qui a trop traîné » et il faut donc trouver une solution qui fera « sortir le projet » (entretien le 8 Octobre 2009). Cette solution consiste à rassembler les trois projets, par délégation<sup>218</sup>, sous une même maîtrise d'ouvrage, qui revient à l'État<sup>219</sup>. Ce qui conforte l'insertion du projet dans le cadre étatique et permet à Daniel DAVISSE de considérer que le projet de couverture de l'A6b est, pour le conseil général, une histoire ancienne et une affaire conclue.

En ce qui concerne l'ORU Chaperon Vert, le conseil général du Val-de-Marne a également agi pour entrer dans le cadre étatique de la politique de la Ville. Le département a en effet signé directement une convention avec l'ANRU<sup>220</sup>, ce qui semble une originalité. À double titre : d'une part, c'est un moyen pour le département de marquer sa participation à la rénovation urbaine d'un certain nombre de quartiers ; d'autre part, il soutient le projet local qui entre dans le cadre étatique grâce à un article dérogatoire. Le quartier du Chaperon Vert n'est en effet pas classé en ZUS.

La convention liste 23 sites classés en ZUS dans le département du Val-de-Marne, auxquels s'ajoutent trois sites par dérogation (dont l'ORU Chaperon Vert). Les signataires s'accordent donc pour œuvrer à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine que les communes (ou leurs intercommunalités) auront soumis à l'ANRU et que l'agence aura validés. Couvrant la période 2006-2011, la convention estime à 1,7 milliards d'euros le coût de l'ensemble du programme ainsi identifié dans le département du Val-de-Marne. L'engagement financier du département, qui doit correspondre à un niveau minimum de 3,5% du montant des travaux de chaque opération, est estimé à 120 millions d'euros et celui de l'ANRU à 480 millions d'euros<sup>221</sup>.

L'exposé des motifs énoncés dans le préambule de la convention exprime bien la marque volontariste que veut imprimer le département du Val-de-Marne aux actions en matière de logement et d'habitat.

« Le Conseil général du Val-de-Marne, qui poursuit de longue date une politique volontariste au-delà de ses compétences propres en faveur notamment de l'habitat, confirme sa volonté d'offrir à tous un habitat solidaire et équilibré sur l'ensemble du territoire val-de-marnais. »  
(p. 1 de la convention)

Et le directeur de l'Aménagement le traduit tout aussi clairement dans ses propos.

---

<sup>217</sup> Respectivement, la couverture de l'A6b, la requalification du RD126, l'aménagement paysager et urbain.

<sup>218</sup> Le conseil général a ainsi passé une convention avec la DDE pour déléguer la requalification du RD126.

<sup>219</sup> En outre, une modalité de financement par groupement de commandes autorise un jeu sur la TVA et une réduction en conséquence du coût du projet.

<sup>220</sup> 21 Juin 2006. Les signataires de la *convention-cadre départementale de partenariat en faveur de la rénovation urbaine* sont l'État (Préfet du Val-de-Marne), le département (Président du conseil général) et l'ANRU (Directeur Général). Le document (7 pages) nous a été transmis par Marc Nectar, chef du service Ville et Vie associative.

<sup>221</sup> Auxquels pourraient être ajoutés respectivement 4 millions d'euros et 11 millions d'euros pour des sites complémentaires.

« C'est une volonté politique du département de s'impliquer concrètement et financièrement dans le mieux-être, dans l'amélioration de la vie dans les quartiers ANRU. » (Stéphane Lecler, Directeur, Direction de l'Aménagement et de développement territorial, CG94, entretien, 29 Juin 2009)

La présence du maire d'Arcueil au sein du conseil général a probablement aiguillé ce processus d'implication du département dans la politique de la Ville : Daniel Breuiller (entente citoyenne) est en effet vice-président (démocratie participative) et estime « avoir contribué à ce que le département signe une convention avec l'ANRU » (entretien, 25 août 2009). Cet élu s'est appuyé sur son expérience de rénovation du quartier de la Vache Noire<sup>222</sup> pour inciter le conseil général à entrer dans le cadre de l'ANRU, malgré l'hostilité du département vis-à-vis de la doctrine de l'agence en matière de démolition. L'argumentaire du maire d'Arcueil repose sur l'idée que les territoires prioritaires pour l'ANRU le sont aussi pour les politiques du département. Mais, pour le chef du service Ville et vie associative, l'intervention du département en aval des projets (c'est-à-dire une fois que les communes ont signé leur programme avec l'ANRU) et le fait que l'agence traite les dossiers de candidature par ordre d'arrivée ne permettent pas au conseil général de faire valoir ses propres priorités.

La formalisation de l'option départementale en matière de logement et d'habitat, dans une convention qui le lie à la politique de la Ville confirme l'inscription de l'ORU Chaperon Vert sur les agendas respectifs et interdépendants de l'État et du conseil général. Comme pour le CPER, ce n'est toutefois pas une garantie de mise en œuvre. Ainsi, sur 23 sites inscrits dans la convention, Marc Nectar estime que 18 sont « actifs ». Pour les deux opérations qui nous intéressent, l'entrée dans les cadres étatiques porte le débat politique sur la scène des enjeux financiers, qui, pour partie, sont réglés par des bricolages entre acteurs locaux.

### **3.2. Opposer à l'État des bricolages locaux**

L'ensemble de nos interlocuteurs, qu'ils s'expriment de manière générale ou à propos d'une des deux opérations particulières, s'accordent pour discourir sur le désengagement de l'État. Et, comme nous venons de le voir, l'entrée du département dans le format contractuel de l'État est notamment un moyen de maintenir sur l'agenda politique les projets dont se soucie le conseil général.

Pour les acteurs départementaux du Val-de-Marne, la rhétorique sur le désengagement de l'État recouvre un enjeu politique. Il s'agit en effet de stigmatiser l'État et le gouvernement. C'est le cas par exemple d'Alain Desmarest, qui fait état de l'augmentation au fil du temps des participations financières du département aux projets de transport, ou encore de Daniel Breuiller, qui estime que les partenariats entre collectivités territoriales sont le moyen de pallier l'État. Les deux conseillers généraux opposent alors l'engagement financier du département dont ils jugent qu'il a permis l'avancée des opérations et le processus de réforme territoriale mis en route par le gouvernement Fillon et le président Sarkozy. À l'efficacité des engagements locaux, ils opposent « l'ineptie d'un débat sur le mille-feuille institutionnel » et les dogmes qui le sous-tendent – spécialisation des compétences et réduction des dépenses publiques.

Mais les doctrines gouvernementales transitent également par les instruments de ses politiques. L'opposition du Val-de-Marne va donc également être traduite en actes à travers son implication dans les contractualisations. Pour mener ce processus d'opposition, le département va s'appuyer sur ses partenaires locaux, protagonistes des deux opérations qui nous intéressent. Ce sont ces interactions locales que nous nommons « bricolages » dans la mesure où elles sont liées aux opérations particulières qui nous intéressent et aux marges de manœuvre laissées spécifiquement par les contractualisations dont elles font l'objet.

---

<sup>222</sup> Convention ANRU signée en 2005.

Dans le cas de la couverture de l'A6b, le contrat de plan et ses déclinaisons font du conseil général un interlocuteur premier de la Région et, par suite, de l'État. Le rôle du département a consisté à servir de porte-parole des communes concernées par le projet et de relais de leurs intérêts propres. Comme on l'a vu, ce rôle a pu être en partie incarné par un élu, Alain Desmarest, qui, outre par ses mandats politiques, a fondé sa légitimité à jouer ce rôle en structurant et mobilisant également la sphère civile par la création du comité des riverains (et la mise en œuvre des actions militantes dudit comité). Cette mobilisation et les négociations qu'elle a suscitées ont produit une transformation du projet initialement proposé par l'État et un contournement des insuffisances budgétaires étatiques<sup>223</sup>.

Dans le cas de l'ORU Chaperon Vert, nous avons vu plus haut que le département du Val-de-Marne avait pu s'opposer à la doctrine de l'ANRU en matière de démolition de logements. Là encore, la rhétorique de nos interlocuteurs érige l'enjeu sous-jacent en enjeu politique : il s'agit localement de contrer la politique gouvernementale en faveur du logement locatif privé, lorsque la construction de celui-ci est faite au détriment du logement social public et en l'occurrence, surtout aux portes de Paris où le marché de l'immobilier semble particulièrement tendu. En effet, le discours de nos interlocuteurs comme des documents de communication du département reprend les orientations en matière de mixité (de catégories de constructions de logements). En actes, le conseil général a refusé de prendre la délégation de la gestion de l'aide à la pierre, notamment parce que cette délégation est considérée par le département comme un moyen assez direct de répondre à l'injonction de démolition préconisée par l'ANRU.

En l'occurrence, l'ORU Chaperon Vert, qui comporte beaucoup de réhabilitation et peu de constructions, peut être, de ce fait, étiquetée « atypique » par Marc Nectar. D'une certaine manière, l'organisation locale permet au conseil général de reporter la responsabilité de la démolition vers les communes, parmi lesquelles Arcueil avait déjà franchi le pas à l'occasion de l'opération ANRU de la Vache Noire. C'est aussi probablement cette antériorité dans le formatage ANRU qui a permis au maire d'Arcueil, comme nous l'avons vu plus haut, à la fois de mobiliser cette première expérience pour inciter à la candidature du Chaperon Vert à la procédure ANRU<sup>224</sup> et pour contribuer à convaincre le conseil général de s'insérer dans cette même procédure ANRU en signant une convention.

En outre, alors même que le département n'intervient qu'en aval de la procédure (une fois que la CAVB et l'ANRU ont signé l'accord sur l'opération globale), les modalités d'intervention du Val-de-Marne laissent la place là aussi à des arrangements locaux qui produisent un réaménagement de l'opération, en substitution et en complément des engagements de l'État. En effet, le processus de mise en œuvre des opérations ANRU prévoit un passage en revue annuel de leur état d'avancée<sup>225</sup>; ce qui conduit les protagonistes locaux à programmer et attribuer leurs crédits. Dans ce processus, l'ANRU se donne la possibilité de redéfinir les programmes qu'elle finance, en jouant notamment sur la procédure de validation des crédits départementaux. Par exemple, Marc Nectar fait état d'un changement de règlement de l'agence, qui exclut les voiries départementales de son dispositif de financement<sup>226</sup>.

En effet, les opérations ANRU concernent d'autres secteurs que le logement ; elles sont aussi des opérations d'aménagement des espaces publics des quartiers lauréats. La convention signée entre l'agence et le Val-de-Marne prévoit que le département financera 3,5% du coût des opérations, dont on a vu que leur contenu avait pu changer au fil du temps.

---

<sup>223</sup> Le jeu sur les coûts a par exemple consisté à finalement reporter dans le temps les aménagements de carrefour aux deux extrémités de la couverture (Poterne des Peupliers et Carrefour des Quatre chemins).

<sup>224</sup> Frédéric Léonhardt, chargé de mission territoriale ANRU (Val-de-Marne) établit un lien assez direct entre les deux processus de décision des opérations Vache Noire et Chaperon Vert (entretien du 25 Novembre 2009 réalisé par Caroline Gallez et Mariane Thébert).

<sup>225</sup> Marc Nectar nous a transmis et commenté le Tableau global des participations du Département dans les projets ANRU et des validations ANRU au 1<sup>er</sup> avril 2009.

<sup>226</sup> Mars 2007.

Le conseil général s'est, en l'occurrence, préservé une marge de manœuvre en ne dédiant pas de ligne budgétaire aux opérations ANRU mais en inscrivant dans la convention que les opérations validées dans le cadre de l'agence seraient financées par les dispositifs d'aides propres au département. Ces dispositifs de droit commun permettent au conseil général de jouer entre les différents programmes labellisés ANRU sur son territoire. C'est en mobilisant cette caractéristique que le conseil général du Val-de-Marne a pu résister à la démolition des crèches sur la commune de Gentilly, comme on l'a vu plus haut, et argumenter auprès des deux communes sur la possibilité d'émarger à d'autres guichets départementaux pour l'avancée de l'ORU Chaperon Vert. Par ailleurs, les guichets départementaux peuvent aussi être activés pour des opérations que l'ANRU n'auraient finalement pas validées. C'est à la suite de ce processus de tractations locales que le département du Val-de-Marne finance, d'après les données fournies par Marc Nectar, 6,9% du coût total du projet<sup>227</sup>, au delà de ce que la convention prévoyait.

## **Conclusion. Le département est dans les villes**

L'analyse de l'implication du conseil général du Val-de-Marne dans les deux opérations urbaines, couverture de l'A6b et ORU Chaperon Vert, nous permet de conclure sur la présence avérée du département dans des programmes d'action de villes.

Géographiquement, d'abord : le territoire institutionnel du Val-de-Marne, situé en banlieue parisienne, est largement couvert par le tissu urbain. Mais, notre enquête n'a pas mis en évidence un intérêt territorial départemental particulier qui ait été énoncé à propos des deux opérations locales. Si intérêt territorial propre au département il y a, il est plutôt exprimé au regard de la région Île-de-France (le Val-de-Marne offre l'occasion de rééquilibrer le développement économique vers l'Est parisien) que relativement à une solidarité des composantes communales et intercommunales.

Sectoriellement, ensuite : le conseil général s'occupe de politiques urbaines (logement, transports, aménagement, équipements publics...) ; et ce, qu'elles activent des compétences obligatoires ou non. Dans cette perspective, la couverture de l'A6b met en évidence une montée en puissance du département sur les enjeux de transports collectifs. Pour ce secteur d'action, le département est qualifié comme « la maille » supra-communale qui définit problèmes et solutions de déplacements, combinant compétence obligatoire (voirie) et générale (régionalisation du STIF). On décèle ici une forme de « départementalisation » des transports.

Les deux opérations d'aménagement que nous avons étudiées sont mises en œuvre par la mise sur pied de montages financiers qui impliquent des contributeurs multiples. Ces différents contributeurs sont porteurs de logiques d'intérêt et leur association dans les financements les conduit à confronter ces intérêts. Les processus d'élaboration des deux opérations en Val-de-Marne ont ainsi été l'occasion d'arrangements et de négociations entre acteurs locaux. Notre enquête nous permet d'esquisser des types de logiques d'action déployées par le conseil général du Val-de-Marne vis-à-vis des communes d'une part, de l'État d'autre part.

Vis-à-vis des communes (nos interlocuteurs au conseil général parlent principalement des communes, plutôt que de la CAVB), la logique d'action la plus visible est la coopération, dans un contexte où les communes concernées (Arcueil, Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre) sont relativement proches politiquement du conseil général. Le département intervient pour compléter (financièrement) des projets et des programmes définis en amont par les communes. Dans le cas de l'ORU Chaperon Vert, c'est le cadre étatique et le pouvoir d'urbanisme des communes qui le demandent. Dans le cas de la couverture de l'A6b, c'est

---

<sup>227</sup> Coût total du projet ORU Chaperon Vert : 158 629 838 euros. Part départementale : 9 066 203 euros (données transmises par Marc Nectar, Chef du service Ville et vie associative, Direction de l'Aménagement et du développement territorial, CG94, entretien le 16 Décembre 2009)

l'histoire communale du projet qui l'induit. Mais, à l'épreuve de la mise en œuvre concrète des projets, le conseil général a pu développer une logique de délégation. Ainsi, dans le cas de l'ORU Chaperon Vert, le département du Val-de-Marne maintient en toute quiétude sa position contre le principe de démolition en laissant cette logique à la commune d'Arcueil, qui l'avait déjà exercée.

Vis-à-vis de l'État, c'est l'opposition qui prédomine au premier abord, cette logique d'action globale étant principalement caractérisée par une dimension politique anti-gouvernementale, qui stigmatise le désengagement de l'État et le rapport de force engagé avec les collectivités territoriales. Cependant, dans le même temps, l'État reste un partenaire financier. Les contractualisations qui concernent les deux opérations locales sont l'occasion pour le conseil général du Val-de-Marne de mettre en œuvre deux logiques d'action. Tout d'abord, une logique d'enrôlement du partenaire étatique. D'un côté, le contrat est la forme étatique de financement, par conséquent, son existence inscrit l'opération concernée sur l'agenda de l'État et l'engage dans l'opération. D'un autre côté, pour conforter cet enrôlement, les protagonistes de la couverture de l'A6b, et en particulier le département du Val-de-Marne, ont accédé à la demande de l'État d'une maîtrise d'ouvrage unique. Ensuite, une logique de contournement. La contractualisation n'est jamais une garantie de réalisation à l'horizon du contrat. La couverture de l'A6b a ainsi donné lieu à un dispositif contractuel *ad hoc* entre le conseil général et la Région pour fournir une rallonge financière au projet. De même, l'émargement aux dispositifs financiers de droit commun ont permis au département du Val-de-Marne d'aller au delà du contenu de l'ORU Chaperon Vert telle que redéfinie au cours du processus ANRU.

D'une manière générale, les deux opérations urbaines d'aménagement nous donnent à voir des processus classiques d'interdépendance entre acteurs publics. En outre, l'analyse des processus de mise en œuvre permet de mettre en lumière un intérêt commun à ces acteurs à la concrétisation des opérations. En effet, les deux opérations font évidemment l'objet de conflits et de blocages en cours de processus d'interaction, mais leurs dynamiques sont aussi constituées de bricolages locaux qui résolvent, au cas par cas, ces conflits et ces blocages. Ces dynamiques sont probablement permises par le jeu de recouvrement et d'intrication des compétences ouvert par la clause de compétence générale. Cette perception ne fait pas l'ombre d'un doute au conseil général qui, élus comme techniciens, s'en fait l'ardent défenseur. Une dynamique territoriale et politique, en somme, qui produit une harmonisation des rôles de chaque acteur public, à un moment donné et pour chaque opération singulière, plutôt qu'une coordination improbable de compétences spécifiques et figées à chaque échelon territorial.

## Annexes

### Méthodologie d'enquête

Notre travail d'enquête a démarré début 2009. L'objet général de l'enquête était d'identifier l'agenda du conseil général de Val-de-Marne (au moment de l'enquête) dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat et des transports ainsi que, à travers ces domaines d'action, les modalités d'interrelations avec la Communauté d'Agglomération du Val-de-Bièvre. Considérant que ces interrelations ne sont véritablement repérables que dans des opérations concrètes, nous avons cherché au cours de notre enquête à cerner plus particulièrement les conditions d'intervention du département dans l'ORU Chaperon Vert et la couverture de l'A6b, opérations centrales dans l'agenda de la CAVB.

Pour récupérer l'ensemble de ces données, nous avons mobilisé deux catégories de sources d'information.

Tout d'abord, des sources documentaires. Celles-ci sont nombreuses et variées. Les conseils généraux produisent leurs propres documents de communication sur leurs politiques : l'offre peut être vaste (documents de présentation des budgets et de leur mise en discussion, documents liés à des politiques ou actions spécifiques, documents de présentation des missions des services). Par ailleurs, le Val-de-Marne présente une série de documents sur son dispositif de concertation et sur les documents de planification qui en ont découlé plus ou moins directement.

Ces données, telles que proposées par le conseil général, nous permettent de décrire à la fois comment le département explicite ses actions (ses 'doctrines') et de quelles manières l'institution départementale identifie les enjeux d'action publique auxquels il entend répondre. Ces sources documentaires sont souvent accessibles par *Internet* (voir Webographie ci-après). Quelques documents ont été récupérés à l'issue des entretiens que nous avons réalisés.

Ensuite, des entretiens semi-directifs. Face à cette pléthore d'écrits, la réalisation d'entretiens auprès de leurs producteurs ou de leurs émetteurs permet à la fois d'identifier et de mettre en perspective les enjeux inscrits à l'agenda du conseil général et, beaucoup plus précisément de mettre en lumière comment ces acteurs contribuent aux deux opérations concrètes de la CAVB dans le cadre du conseil général. C'est en effet par ces opérations que nous avons contacté les interlocuteurs que nous souhaitions interroger. Ce qui a constitué, nous semble-t-il, une petite difficulté dès lors que nous sollicitons des acteurs, essentiellement les élus aux agendas particulièrement surchargés, qui ne se sentaient pas directement concernés.

Ainsi, nous avons sollicité dix élus qui présentaient l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes, le cumul entre les deux étant bien évidemment possible : élu d'un canton englobant l'une des sept communes de la CAVB ; vice-président en charge d'un secteur susceptible de nous intéresser (p. m. : logement/habitat, transports et déplacements, circulation et infrastructures routières, aménagement du territoire, politique de la Ville, relations avec les collectivités territoriales). Ce sont finalement quatre élus qui seront interrogés (voir liste ci-après).

Si les agendas des techniciens sont également surchargés, leur accès est néanmoins plus facile et le taux de retour sans commune mesure. En effet, nous nous sommes concentrés sur les quatre directions qui composent le pôle Aménagement et Développement économique, qui ont chacune répondu à notre sollicitation. La responsable de la direction Développement économique et emploi a logiquement fait part de son absence d'implication directe dans les sujets qui nous intéressaient. Les trois autres directions – Aménagement et développement territorial ; Transports, voirie, déplacements ; Habitat – nous ont répondu favorablement. Plusieurs interlocuteurs nous ont également orientés vers le chef du service

Ville et vie associative à la direction Aménagement et développement territorial. Quatre entretiens ont eu lieu avec les services techniques (cinq agents rencontrés).

Tous les entretiens ont été réalisés entre juin et décembre 2009. Ils ont enregistrés et retranscrits.

## Webographie

### *Budget*

Alain Jégou, « Budget 2008 : 1,75 milliard d'euros au service des Val-de-Marnais », *ValdeMarne*, numéro 244, février 2008, <http://www.cg94.fr/budget2008> (consulté le 18 février 2009)

*Le budget 2008 par grands secteurs d'activité*, 7 février 2008, <http://www.cg94.fr/node/14195> (consulté le 18 février 2009)

*Les ressources du Conseil général*, 7 février 2008, <http://www.cg94.fr/node/141956> (consulté le 18 février 2009)

*Les aides départementales*, 7 février 2008, <http://www.cg94.fr/node/141957> (consulté le 18 février 2009)

Alain Jégou, « 3 questions à Pascal SAVOLDELLI », 7 février 2008, *ValdeMarne*, numéro 244, février 2008, <http://www.cg94.fr/node/141958> (consulté le 18 février 2009)

*Zoom sur les investissements 2008*, 7 février 2008, <http://www.cg94.fr/node/141959> (consulté le 18 février 2009)

*Le Conseil général a voté son budget : 1,77 milliard € au service des Val-de-Marnais*, 26 mars 2009, <http://www.cg94.fr/node/16177> (consulté le 15 mai 2009)

Marcel Chabre, « Tenir le cap dans un contexte très difficile », *ValdeMarne* 255, février 2009, <http://www.cg94.fr/node/15852> (consulté le 15 mai 2009)

### *Les 126 engagements*

*La démarche des 126 engagements*, 21 janvier 2009, <http://www.cg94.fr/node/7292> (consulté le 18 février 2009)

*Imagine le Val-de-Marne : les 126 engagements*, 26 juin 2008, <http://www.cg94.fr/node/43> (consulté le 18 février 2009)

*L'engagement du Département pour la participation des citoyens*, 3 août 2007, <http://www.cg94.fr/node/7291> (consulté le 18 février 2009)

### *Aménagement*

*Val-de-Marne Objectif 2020 Schéma départemental d'aménagement*, CG94 – ACT Consultants, 24 avril 2006, <http://www.cg94.fr/node/12539> (consulté le 18 février 2009), 110 p.

### *Transports-Déplacements-Voirie*

*Urgence pour les transports en Île-de-France*, 30 mars 2009, communiqué, <http://www.cg94.fr/node/16212> (consulté le 8 juin 2009)

Observatoire des déplacements, *Bilan des déplacements en Val-de-Marne*, 10 avril 2009, <http://www.cg94.fr/bilan-deplacements> (consulté le 8 juin 2009) (+ plusieurs éléments détaillés du bilan)

Direction des Transports, de la voirie et des déplacements (DTVD), « La démarche », *Le Plan de Déplacements du Val-de-Marne*, 27 janvier 2009, <http://www.cg94.fr/node/15779> (consulté le 18 février 2009)

AMEnvironnement / Trait clair, « Plan de Déplacements du Val-de-Marne. Pour une mobilité facile & durable pour tous. Méthode, diagnostic et pistes d'actions pour l'AVANT-PROJET », 23 avril 2007, *Comité départemental des déplacements*, PowerPoint, <http://www.cg94.fr/node/15779> (consulté le 18 février 2009)

DTVD, « Les chiffres clés », *Le Plan de Déplacements du Val-de-Marne*, 30 janvier 2009, <http://www.cg94.fr/node/15781> (consulté le 18 février 2009)

DTVD, « Grands enjeux », *Le Plan de Déplacements du Val-de-Marne*, 28 janvier 2009, <http://www.cg94.fr/node/15782> (consulté le 18 février 2009)

DTVD, « Objectifs stratégiques », *Le Plan de Déplacements du Val-de-Marne*, 27 janvier 2009, <http://www.cg94.fr/node/15811> (consulté le 18 février 2009)

DTVD, *Le Conseil général adopte son plan de déplacements*, 20 mars 2009, <http://www.cg94.fr/node/16127> (consulté le 24 juin 2009)

### *Logement*

<http://www.cg94.fr/logement> (consulté le 18 février 2009)

*L'action du Département pour le logement*, 24 avril 2009, <http://www.cg94.fr/node/1561> (consulté le 18 février 2009)

*La rénovation urbaine en 94*, 9 août 2007, <http://www.cg94.fr/node/1569> (consulté le 18 février 2009)

### Environnement

<http://www.cg94.fr/environnement> (consulté le 18 février 2009)

*Plan vert départemental 2006-2016*, 31 mars 2009, <http://www.cg94.fr/plan-vert> (consulté le 18 février 2009)

*Bruit*, <http://www.cg94.fr/taxonomy/term/1015> (consulté le 20 juillet 2009)

### *Développement durable*

<http://www.cg94.fr/developpement-durable> (consulté le 18 février 2009)

*Trois questions à Jacques Perreux*, 8 octobre 2008, <http://www.cg94.fr/node/15361> (consulté le 18 février 2009)

*Le Val-de-Marne, le développement durable en actions !*, 24 octobre 2008, <http://www.cg94.fr/node/15355> (consulté le 18 février 2009)

### *Documents du conseil général du Val-de-Marne*

Plan de Déplacements du Val-de-Marne. Pour une mobilité facile & durable pour tous. 2009-2020, Conseil général, 178 p.

## **Liste des personnes interrogées (par ordre alphabétique)**

- Daniel Breuiller, Maire d'Arcueil (Gauche citoyenne), Vice-président CG94 (Démocratie participative), conseiller communautaire délégué (Cancer Camus). Entretien réalisé par Caroline Gallez (LVMT) et Thierry Vilmin (Logiville), Mairie d'Arcueil, le 25 août 2009 (1 h)
- Jean-Jacques Bridey, Maire de Fresnes (PS), Vice-président CG94 (Logement et Habitat), Président de Valophis. Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT) et Thierry Vilmin (Logiville), Mairie de Fresnes, le 2 septembre 2009 (1h15)
- Daniel Davaisse, Maire de Choisy-le-Roi (PC), Vice-président CG94 (Transports et Déplacements), Vice-président Petite couronne du STIF, avec Jacques Baudrier, collaborateur, cabinet de la présidence. Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT), Conseil Général (préfecture), Créteil, le 12 Octobre 2009 (40 mn)
- Alain Desmarest (PC), 1<sup>er</sup> vice-président CG94 (Éducation et collèges), conseiller municipal du Kremlin-Bicêtre, président du comité local (riverains de l'A6b). Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT), permanence de l'élu, Kremlin-Bicêtre, le 30 Octobre 2009 (1h)
- Luc Echtler, Directeur, Direction des Transports, de la Voirie et des Déplacements, CG94. Entretien réalisé par Caroline Gallez et Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT), Créteil (zone Europarc), le 8 Octobre 2009 (1h30).
- Stéphane Lecler (Directeur) et François Favard (Chargé de projet, Service Prospective et Organisation des Territoires), Direction de l'Aménagement et du développement territorial, CG94. Entretien réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT), Créteil (zone Europarc), le 29 Juin 2009 (1h)
- Marc Nectar, Chef du service Ville et vie associative, Direction de l'Aménagement et du développement territorial, CG94. Entretien réalisé par Caroline Gallez et Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT), Créteil (Immeuble Thalès), le 16 Décembre 2009 (1h30).
- Ariane Requena, Directrice, Direction de l'habitat, CG94. Entretien téléphonique réalisé par Marianne Ollivier-Trigalo (LVMT), le 23 Juin 2009 (20 mn).

## **DEUXIEME PARTIE – SYNTHES**

**CHAPITRE 5 – POURQUOI LES COMMUNES COOPERENT-ELLES ?  
IDENTIFICATION DES FACTEURS D'INTEGRATION**

**CHAPITRE 6 – QUE FONT LES INTERCOMMUNALITES ? ANALYSE DES  
PROCESSUS DE LA REGULATION PUBLIQUE TERRITORIALE**



## **CHAPITRE 5 – POURQUOI LES COMMUNES COOPERENT-ELLES ?**

### **IDENTIFICATION DES FACTEURS D'INTEGRATION**

*Thierry Vilmin*

Bien que la plupart des communes de l'Ile-de-France aient compris qu'elles devront se regrouper tôt ou tard, notamment avec le projet de réforme territoriale qui indique comme date limite la fin 2013, il n'existait pas jusqu'ici d'obligation absolue. Il faut donc s'interroger sur les facteurs qui ont amené les communes à se regrouper sur une base volontaire. Nous reprendrons ici les thèmes spécifiques de la recherche, le développement économique et l'aménagement, l'habitat, les déplacements, et examinerons pour chacun d'eux dans quelle mesure ils ont été des facteurs d'intégration et aussi dans quelles limites les communes ont accepté de coopérer selon les domaines.

Bien entendu, cette intégration est progressive, c'est une histoire en train de se dérouler et nous n'en saisisons que le moment actuel sans préjuger des évolutions futures.

Ces facteurs d'intégration peuvent être d'ordre généraux, s'appliquant de la même manière aux trois thèmes de la recherche. Ce sont les facteurs topologiques et géographiques (l'espace) et les facteurs politiques. D'autres facteurs se déclineront de manière différente selon les thèmes mais nous retrouverons à peu près les mêmes :

- les économies d'échelle que permet l'intercommunalité,
- l'ingénierie technique, administrative et juridique (l'instruction des permis de construire, par exemple), le traitement de l'information, la capacité à conduire et financer des études, l'assistance technique, etc. que peut mutualiser l'intercommunalité et dont chaque commune individuellement ne dispose pas du fait d'une masse critique insuffisante,
- les incitations institutionnelles et financières des niveaux supérieurs (Etat, Région, Département) et des partenaires (1% logement, par exemple) qui pour des raisons pratiques (et aussi philosophiques) souhaitent traiter avec des groupements plutôt qu'avec des communes nombreuses et dispersées ; l'intercommunalité voit son rôle de représentant et de porte parole des villes grandir face à ces interlocuteurs et partenaires et c'est l'occasion à chaque fois de lui confier un travail d'harmonisation et d'élaboration de positions communes dans un apprentissage continu de la réflexion collective.

## **1. La CAVB : des logiques d'intégration diversifiées selon les compétences**

### **1.1. Le territoire, la topologie**

Bien que les communes de la CAVB ne soient pas organisées autour d'une ville centre, elles font partie d'un espace de la zone agglomérée qui a une certaine unité, entièrement situé dans le Val-de-Marne, délimité par le boulevard Périphérique au Nord, la RN20 à l'ouest, la RN7 à l'est et l'A86 au sud. Dans ce quadrilatère, il manque la commune de Chevilly-Larue qui n'a pas rejoint la CAVB en raison du déséquilibre des ressources de taxe professionnelle (elle bénéficie de la manne du MIN de Rungis). La commune de Rungis aurait eu aussi vocation dans une certaine mesure à rejoindre la CAVB car elle est isolée au sud du département et a une longue frontière avec Fresnes. Mais cette commune bénéficie également de très importantes ressources de taxe professionnelle liées au MIN et aux zones d'activités qu'elle accueille sur son territoire (SILIC, SOGARIS, Delta).

Cet ensemble de communes de taille moyenne (de 17 000 à 48 000 habitants) a le souci d'exister face aux pôles très importants qui l'entoure : Paris au nord, Seine Amont (Ivry, Vitry) à l'est, Orly Rungis au sud, des territoires dynamiques et attractifs à l'ouest comme le plateau de Saclay, Vélizy-Villacoublay, Boulogne-Billancourt. L'enjeu est bien sûr d'attirer ou de conserver les entreprises dans un environnement très concurrentiel. C'est ce qui explique que les premières actions conjointes aient porté sur l'économie.

Ce territoire a une unité certaine mais il est aussi traversé longitudinalement selon un axe nord sud par l'autoroute A6 (qui se subdivise dans sa partie nord entre A6a et A6b). Cette coupure urbaine imposée aux villes a abouti à enclaver des quartiers, notamment des quartiers d'habitat social, les séparant du cœur de leur commune d'appartenance et les rapprochant géographiquement des communes voisines. Des quartiers d'Arcueil se sont ainsi retrouvés du côté de Gentilly ou du Kremlin-Bicêtre, une partie de l'Hay-les-Roses a été isolée de son centre mais a conservé une continuité avec Villejuif. A l'intérieur des communes mêmes, l'autoroute a interrompu des liaisons traditionnelles est – ouest, laissant des impasses et des barrières là où s'établissaient autrefois des relations de voisinage. Cette situation a déterminé des solidarités de fait dans le traitement des questions d'urbanisme ou de circulation locale : il est difficile de ne pas associer la commune voisine lorsque les projets vont avoir un impact sur son fonctionnement, par exemple, priver ses commerces de proximité d'une partie de leur chalandise, ou compliquer par des sens uniques la circulation des riverains.

« Alors vous savez, vous qui travaillez sur la ville, les déplacements, les transports, on sait très bien qu'un quartier qui n'est fréquenté que par ceux qui y résident est un quartier qui vit pas et qui finit par renfermer des problématiques de dysfonctionnement, de gestion, de vie sociale. Donc les fermetures consécutives, elles sont celles des décisions qui viennent d'en haut et celle aussi des fois des villes qui se renferment un peu sur elles mêmes. Donc l'intercommunalité ça s'apprend. »

« ...le fait d'avoir des sociétés d'aménagement qui sont différentes et qui n'interviennent que sur un site et qui n'interviennent pas au plan intercommunal, c'est peut être un problème aussi. »

L'imbrication des communes a aussi pour conséquence que des ensembles d'habitat sont à cheval sur les limites administratives, ce qui oblige les collectivités à coopérer pour leur transformation. C'est notamment le cas du Chaperon Vert, sur Gentilly et Arcueil.

Cette unité et compacité du territoire de la CAVB appelle également à une prise en compte globale de la question des déplacements et des transports collectifs, pour mettre des dessertes à disposition des habitants selon un maillage plus fin que celui de la Région Parisienne qui est réalisé sous l'égide du STIF, principalement par la RATP. Elle a donné lieu à l'une des premières réalisations significatives de l'intercommunalité et visible pour les habitants : le réseau « Valouette » (voir ci-après).

Enfin, le territoire est parcouru par la Bièvre qui est devenue un enjeu d'environnement commun à toutes les localités traversées.

## **1.2. Le contexte politique**

La proximité politique des élus municipaux a favorisé l'intégration des communes dans l'EPCI. Le vieil antagonisme entre communistes et socialistes s'est atténué ou a disparu depuis une trentaine d'années (à la faveur, notamment, d'un renouvellement des générations de maires). Par ailleurs, la seule commune qui était à droite, le Kremlin-Bicêtre, est passée à gauche en 1995. Le nouveau maire en a profité pour établir des contacts avec ses voisins du Val-de-Marne, contacts qui n'existaient pas auparavant en raison des fortes divergences de politique générale et de politique urbaine.

Il se trouve également que le nouveau maire du Kremlin-Bicêtre était proche du ministre Jean-Pierre Chevènement et il a exercé un certain prosélytisme en direction de ses voisins en faveur de la loi du 12 juillet 1999 sur la coopération intercommunale.

La relative homogénéité politique du secteur se manifeste par une certaine convergence des politiques locales, notamment, à travers l'objectif affirmé en matière de logements d'accueillir des populations modestes aux portes ou à proximité de Paris. Toutes les communes sont au-delà du seuil des 20% de logements sociaux et entendent maintenir leur proportion actuelle. La politique économique était vue jusqu'ici en grande partie avec la finalité d'apporter les ressources (en taxe professionnelle) nécessaires pour des politiques sociales en faveur de ménages modestes au faible potentiel fiscal.

Le rapprochement politique permet de peser d'un poids plus fort face aux instances supra communales, surtout face à l'Etat vu traditionnellement comme un « adversaire de classe ». L'intercommunalité institutionnalise cette possibilité d'action et rend le territoire visible. Cette solidarité politique a porté ses fruits pour un certain nombre d'actions significatives : la couverture de l'autoroute A6b, la rénovation du grand ensemble du Chaperon Vert (voir les analyses spécifiques de ces opérations), le projet Cancer Campus. Elle continuera de s'exercer pour les grandes infrastructures de transports collectifs en rocade (dont les options portent des noms différents : Orbival, Arc Express, le Grand Huit), en lien avec le Département, proche politiquement et dont les communes partagent les conceptions dans ce domaine, conceptions qui divergent de celles de l'Etat sur bien des points.

### **1.3. Le développement économique et l'aménagement**

La première initiative intercommunale<sup>228</sup>, l'entente à cinq communes (Fresnes et L'Haÿ-les-Roses n'étaient pas encore associées), était justifiée par l'économie et l'emploi : il s'agissait de créer une agence de développement économique dans un contexte de désindustrialisation et de résister aux puissants pôles voisins susceptibles d'attirer les entreprises. Cette entente n'était pas encore un EPCI mais une association.

Il semble que cette initiative d'agence économique ait été plus particulièrement portée par Arcueil et Gentilly, seules communes (selon l'ancien maire de Gentilly) à avoir une réelle politique de développement économique à l'époque. Elles sont les seules de la CAVB à avoir un taux d'emploi supérieur à 1 en 1999, qui s'est même amélioré pour Arcueil alors que Le Kremlin-Bicêtre qui partait d'un taux supérieur à 1 s'est retrouvé nettement en dessous de cet équilibre.

Ces deux communes, en toute première couronne donc très bien desservies, ont accueilli au 19<sup>ème</sup> et au 20<sup>ème</sup> siècles des activités industrielles et une population ouvrière dans un tissu urbain mixte fonctionnellement. Elles ont été frappées par la désindustrialisation dans les années 1970 et le début des années 1980, avec la menace de perdre leur identité ouvrière. Il était vital pour elles de conserver de fortes ressources de taxe professionnelle pour faire face à des besoins sociaux par ailleurs revendiqués (maintenir ou augmenter la proportion de logements sociaux, contenir ou dissuader le logement libre). Pour cela, elles ont élaboré des POS conservatoires avec des micro zonages pour les activités (impossibilité d'y construire du logement en remplacement) et des densités réglementaires (COS) pour l'habitat correspondant à l'existant (donc sans incitation à la densification). Parallèlement, le marché foncier était contrôlé au moyen du droit de préemption urbain. Les mutations significatives du tissu ne pouvaient ainsi se faire que par le biais d'opérations d'aménagement (type ZAC) entièrement maîtrisées par la collectivité. Cette politique semble s'être poursuivie à travers le passage du POS au PLU même si certains assouplissements ont été consentis pour laisser respirer le tissu urbain (en particulier sur les petites parcelles).

Les zonages conservatoires se sont traduits par des friches industrielles jusqu'à ce que le marché des bureaux gagne ces communes (l'implantation de Sanofi semble avoir été le

---

<sup>228</sup> Les premières habitudes de travail en commun avaient été impulsées par l'Etat (Direction Régionale du Travail) aux alentours de 1996 pour inciter les communes à regrouper leurs efforts dans la création d'une seule mission locale pour l'emploi des jeunes, prenant la suite des Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) qui étaient communales. L'Etat avait conditionné l'octroi de ses subventions à la mutualisation de leurs moyens par les cinq communes du nord.

déclencheur du basculement à Gentilly). La tertiairisation, en termes d'emplois offerts, ne correspond pas à la population active des deux communes mais elle a l'avantage de conserver, voire d'accroître, les bases de taxe professionnelle. Elle augmente aussi le nombre d'emplois à l'hectare, les bureaux pouvant davantage se déployer en hauteur que l'industrie. Mais le résultat de la tertiairisation est aussi d'allonger les migrations domicile travail, la population active (d'ailleurs, de moins en moins ouvrière et de plus en plus employée) devant aller travailler dans des secteurs plus éloignés comme Seine Amont ou Orly Rungis.

Le souci initial de maintenir ou de faire revenir des activités de transformation et de contenir la densification de l'habitat en logement libre a également eu pour effet une diminution (non voulue) de la population qui n'a pu être que partiellement rattrapée de 1999 à 2006.

Le Kremlin-Bicêtre qui partait semble-t-il d'une situation initiale semblable avait fait le choix inverse (sous les municipalités de droite) d'une croissance démographique soutenue par densification au profit de l'habitat (comptant sur les ressources fiscales supplémentaires en provenance des ménages).

La communauté d'agglomération a pris le relais de l'entente intercommunale et a poursuivi l'animation et la valorisation économiques. Elle a développé une pépinière et un hôtel d'entreprise mais qui sont des projets immobiliers et non d'aménagement. Ce sont pour le moment les seules réalisations « en dur » à vocation économique de la CAVB. Ainsi, malgré l'orientation économique initiale du regroupement des communes, celles-ci ne sont pas allées jusqu'à l'aménagement intercommunal de zones d'activités si l'on excepte le projet futur de Cancer Campus. Pourtant, le vice président à l'aménagement, qui était le maire de Gentilly, avait proposé que la CAVB se lance dans un aménagement de zone d'activité emblématique. Mais il n'a pas été suivi.

« ...Mais on n'en était pas à ce niveau opérationnel, loin de là. Jusque maintenant, depuis la création de l'agglo, son rôle a d'abord été de... de produire des études, de promouvoir le territoire, et de jouer un rôle politique, au niveau de la Région. »

La communauté d'agglomération a plutôt concentré ses moyens d'investissement sur la restructuration de gros équipements (piscines, etc.) qui sont devenus communautaires (actions à court terme plus visibles que l'aménagement, toujours plus long, pour une structure qui vient de se créer).

« Si on se lançait dans des opérations d'aménagement, c'est long, c'est très long. Et vous allez d'abord déboursier sans être capable de dire j'ai réalisé ceci, ceci, voyez, entre le moment où vous faites les efforts financiers et le moment où vous en recueillez les fruits, il se passe beaucoup de temps. Dans l'histoire d'une commune, implantée depuis longtemps, qui a d'autres réalisations, ça s'enchaîne. Dans une structure qui vient de se créer, elle a envie de montrer, aussi, des résultats, rapidement. »

Par ailleurs, un projet communautaire de requalification de zones d'activités communales existantes (trois à Fresnes et une à Villejuif) semble en panne. Cependant, ce type d'action a bien été défini comme une compétence communautaire par délibération de la CAVB : « L'aide à la restructuration de l'offre immobilière et territoriale existante, sous forme de conduite de diagnostic/actions des ZAE, préconisations et mise en œuvre d'actions de réaménagement et de modernisation. » En fait, le coût de la requalification des zones d'activités ne serait pas compensé par un supplément de recettes de taxe professionnelle. Et se poserait alors la question de la taxe professionnelle des zones requalifiées : en bonne logique, elle devrait revenir intégralement à la CAVB, ces zones étant devenues (de facto ou de jure) communautaires.

Le peu d'intérêt des communes de la CAVB pour un aménagement communautaire à vocation économique (à l'inverse de ce que l'on observe dans beaucoup d'intercommunalités dont c'est la tâche essentielle) peut sans doute s'expliquer par deux types de facteurs : l'espace disponible, les règles de répartition du produit de la taxe professionnelle.

### 1.3.1. L'espace disponible

Il n'y a plus d'espaces libres suffisants pour créer de nouvelles zones d'activités si l'on excepte les Pépinières de la Ville de Paris (40 hectares à Fresnes) et les terrains militaires de Villejuif (et pour mémoire, la ZAC du Coteau, en cours, à Arcueil). En revanche, les trois communes du nord sont dans des localisations qui intéressent les investisseurs en bureaux (qui recherchent la proximité du métro ou du RER et des emprises suffisantes pour construire au moins 10 000 m<sup>2</sup> de plancher, taille critique pour pouvoir proposer des services communs tels que cantine, accueil réception... aux entreprises tertiaires). A contrario, les zones d'activités existantes dans les autres communes n'évolueront sans doute pas vers la tertiairisation car situées trop loin des transports collectifs. Les implantations de bureaux ne requièrent pas forcément un aménagement en ZAC et peuvent se faire sur des terrains assez grands en zone urbaine (par exemple, 0,5 hectare avec un COS de 2). Les communes du nord ont depuis longtemps pris l'habitude de contrôler leur marché foncier par la préemption. Elles préparent elles-mêmes les supports fonciers pour les implantations tertiaires (les acteurs privés ne pouvant, de leur point de vue, pas assumer les remboursements nécessaires dans un parcellaire morcelé dans la plupart des cas).

D'autre part, les communes de la CAVB ont toutes la taille suffisante pour être maître d'ouvrage de leur aménagement. Elles disposent de services techniques et d'urbanisme étoffés et compétents. Elles peuvent s'appuyer sur des prestataires extérieurs solides comme la SADEV (Arcueil) ou la SEMEA 15<sup>229</sup> (Gentilly). Fresnes a même sa propre SEM qu'elle fait épauler par la SADEV. Elles n'ont donc pas besoin techniquement des services de la communauté d'agglomération<sup>230</sup> (même si certains maires estiment que la CAVB, qui s'est dotée d'un service d'aménagement depuis 2008, pourra de plus en plus fournir un apport technique conséquent).

Témoin aussi de chacun pour soi en matière d'aménagement : le fait que les communes n'ont pas voulu d'une convention globale avec l'Etablissement Public Foncier de l'Ile-de-France (EPFIF) mais traitent avec cet organisme en ordre dispersé. Seule Le Kremlin-Bicêtre, dont le maire est le président de l'EPFIF, a signé une convention avec l'établissement public foncier. Plusieurs communes n'envisagent même pas de passer de convention avec l'EPF. En effet, le foncier commande l'aménagement et les communes ne souhaitent donc pas se dessaisir de cette prérogative, d'autant que les enjeux en question restent à la portée de leur bourse.

Le cas des Pépinières de la Ville de Paris, dernière grande emprise foncière de la CAVB, située tout à fait à son extrémité sud-est, mérite une attention particulière. En effet, le PLH affiche un objectif de « maintenir, voire développer, une politique sociale du logement au delà de 2013 [...] ce qui implique un rééquilibrage de l'offre d'emploi, donc un développement des secteurs d'activités dans les territoires attractifs, à savoir au nord Arcueil et Gentilly et Fresnes au sud. » Si les deux communes du nord partagent cet objectif (et voient le PLH comme un moyen de raisonner globalement sur l'équilibre habitat emploi et d'obtenir en leur faveur une péréquation permettant l'agrément bureau), Fresnes semble avoir une position différente, envisageant pour les Pépinières une dominante habitat et justifiant celle-ci par la proximité immédiate du pôle Orly Rungis, très déséquilibré au profit de l'emploi et nécessitant donc la construction de logements. Fresnes raisonne aussi peut-être par rapport à son dynamisme démographique, la ville n'ayant pas regagné entre 1999 et 2006 la population perdue au cours de la période intercensitaire précédente. Le maire, également conseiller général, considère aussi que l'équilibre habitat emploi doit s'apprécier à l'échelle départementale. Mais au-delà de ces motivations, on peut se demander si la question de la taxe professionnelle n'est pas au cœur des attitudes des communes vis-à-vis de l'aménagement à vocation économique.

---

<sup>229</sup> Devenue SEM Paris Seine.

<sup>230</sup> En revanche, les communes semblent moins bien dotées en capacités d'ingénierie sociale, administrative, financière et technique pour la politique de la Ville et attendent davantage des services de la CAVB dans ce domaine.

### 1.3.2. La répartition de la taxe professionnelle

Le dispositif adopté par la CAVB de reversement de la TP aux communes est assez conservateur des droits acquis : les communes perçoivent l'équivalent de leurs recettes antérieures à la création de la communauté plus la moitié de la TP nouvelle. Ce dispositif profite aux communes du nord, qui étaient les plus riches fiscalement, mais avec l'argument que celles-ci ayant la plus forte proportion de logements sociaux avaient aussi le plus de dépenses sociales (ce que la loi Chevènement ne prend pas en compte).

Donc les emplois créés dans les zones nouvelles ne profitent que partiellement à la commune d'implantation. Et si la zone est d'intérêt communautaire, ce qui serait le cas des Pépinières en raison de sa taille, la TP générée devrait logiquement profiter intégralement à la communauté. D'où peut-être le peu d'empressement des communes pour l'aménagement communautaire.

Le projet de Cancer Campus est une exception car son ambition dépasse les moyens d'une seule commune<sup>231</sup>. Par ailleurs, il est prévu dans une localisation impropre pour du tertiaire de bureau car trop éloignée des transports collectifs (en attendant la future rocade régionale de transport collectif en site propre). C'est un projet qui justifie aussi l'implication active de la CAVB dans la Vallée Scientifique de la Bièvre.

Mais là encore, il faut souligner les limites de cet engagement dans la VSB. Les implantations promues par celle-ci – recherche, enseignement, haute technologie et hébergement des chercheurs et étudiants – ne peuvent rivaliser avec le tertiaire ou le commerce pour payer le foncier et, d'autre part, sont peu ou pas productives de taxe professionnelle. Les communes ne semblent pas prêtes à assumer les péréquations ou les déficits des bilans d'aménagement qui seraient entraînés par de telles implantations. En témoigne, la quasi absence de ces vocations scientifiques (si l'on excepte l'industrie pharmaceutique, hautement rentable) dans des aménagements comme la ZAC des Portes d'Arcueil ou la ZAC du Coteau, ou encore le fait que l'Institut Pasteur n'est finalement pas venu s'implanter dans la zone de la Cerisaie Sud à Fresnes et que celle-ci s'est redéveloppée selon les lignes de force du marché (en l'occurrence, une zone commerciale dédiée au jouet autour de l'enseigne phare Playmobil, profitant de l'effet vitrine sur l'autoroute A6).

En fait, les élus renvoient cette péréquation à l'Etat et à ses établissements publics grands propriétaires fonciers. Elle sera donc un enjeu des négociations futures sur ces emprises de l'Etat. Jusqu'ici ces négociations ont été menées en bilatéral entre la commune et l'Etat. Mais à l'avenir, la communauté d'agglomération pourrait avoir un poids plus fort vis-à-vis de l'Etat pour ce type de tractation.

### 1.3.3. Le traitement de l'information

Si les réalisations communautaires en matière d'aménagement concret de zones d'activités se font encore attendre (mis à part Cancer Campus), les fonctions plus immatérielles de traitement de l'information et d'animation du milieu économique ont été bien développées à travers l'étoffement du service économique de la CAVB (faisant suite à la création de l'agence de développement lors de l'Entente intercommunale qui avait précédé la création de la CAVB). L'observatoire économique mis en place par l'EPCI a amélioré la connaissance du tissu économique par les communes qui auparavant disposaient surtout des données de la taxe professionnelle mais avaient peu de moyens pour faire d'autres traitements.

La CAVB co-anime avec les chambres consulaires un club des chefs d'entreprise. Elle tient aussi une bourse des locaux afin que les entreprises locales se redéploient dans son

---

<sup>231</sup> La délibération sur les compétences communautaires précise que les zones d'intérêt communautaire « doivent être stratégiques pour la mise en œuvre du SCOT. » Or les communes n'ont pas voulu d'un tel SCOT car il se serait imposé aux PLU et aurait de ce fait diminué leur pouvoir en matière d'aménagement.

périmètre et ne soient pas amenées à le quitter lorsqu'elles ont besoin de trouver d'autres sites.

#### 1.4. L'habitat

A partir du moment où la CAVB était créée et comportait dans ses compétences obligatoires l'habitat, le support normal de cette politique communautaire devait être le programme local de l'habitat (PLH). Et les techniciens ont sans doute poussé en ce sens. Mais la motivation habituelle des intercommunalités à élaborer et approuver un PLH est de récupérer les amendes dues par les communes qui ne satisfont pas à l'impératif de l'article 55 de la loi SRU de 20% au moins de logements locatifs sociaux. Or les communes de la CAVB satisfont toutes très largement à cet impératif, les taux de HLM allant en 1999 de 49,3 % à Gentilly à 28,2% à Fresnes, avec une moyenne de 36%.

Il est apparu à travers tous les entretiens avec les élus que l'habitat doit rester une prérogative communale, en particulier en ce qui concerne la programmation des opérations, l'attribution des logements, la gestion sociale du peuplement.

« ...une des questions essentielles c'est la question des attributions. Faut pas se voiler la face. Chacun veut garder ses attributions. »

Les élus de la communauté d'agglomération ont décidé de ne pas demander la délégation des aides à la pierre.

« Aujourd'hui, l'agglo, enfin en tout cas dans le cadre de notre débat politique, on s'était posé la question de l'aide à la pierre, de la gestion de l'aide à la pierre de l'Etat. Et les élus ne l'ont pas souhaité, parce que ça avait donné le sentiment que dans le cadre d'une politique de retrait de l'Etat dans le cadre du financement du LS, on allait faire assumer aux élus locaux le retrait de l'Etat, et puis battez-vous entre ce que l'Etat est capable de vous donner et l'Etat, lui se retire, et dit : voilà débrouillez-vous. »

« L'agglomération n'a pas fait le choix d'être sur le côté « dur » du logement, c'est-à-dire qu'elle a pas pris la délégation des aides à la pierre. C'est pour ça aussi que les villes restent maîtresses de leur programmation, il n'y a pas de programmation communautaire puisque la CA n'a pas la capacité financière de l'accompagner. Elle n'est pas non plus dans la garantie d'emprunt. »

Et de fait, le PLH a mis beaucoup de temps à sortir (trois versions successives) et il n'est finalement que l'addition des programmations déjà décidées de manière indépendante par chaque commune<sup>232</sup>. Cette addition aboutit à un rythme de plus de 1000 logements par an (sur la période 2009 – 2015) dont 44% de locatifs sociaux. Ce PLH n'a pas eu, comme beaucoup d'autres, la tâche difficile d'imposer des objectifs de logements à des communes réticentes. En effet, si l'on excepte Le Kremlin-Bicêtre, toutes les communes de la CAVB ont vu leur population diminuer ou stagner depuis 1975 et elles avaient sans doute à cœur d'enrayer ce déclin démographique malgré le peu de foncier disponible. Elles avaient toutes aussi le souci de conserver ou d'augmenter leur taux de logement social. L'exercice du PLH paraissait donc a priori bien moins nécessaire que dans la plupart des autres intercommunalités.

Quelles sont donc les raisons qui ont poussé malgré tout les communes à élaborer un PLH communautaire ? Nous retrouverons bien ici les facteurs que nous avons cités plus haut : des incitations de nature institutionnelle ou contractuelle, un besoin de mutualiser de l'ingénierie et, de manière plus accessoire, le traitement et la mise à disposition d'informations statistiques.

---

<sup>232</sup> Ces opérations consomment une grande part des derniers fonciers disponibles. A l'avenir, les opérations seront plus complexes à monter, sur des terrains difficiles en renouvellement urbain ou en acquisition réhabilitation, ou encore sur des terrains appartenant à des propriétaires publics avec les difficultés de négociation que cela entraîne (cf. le cas du terrain Lénine à Gentilly). Les communes auront peut-être alors besoin de l'aide et de l'ingénierie de la communauté d'agglomération, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici.

#### 1.4.1. Les incitations réglementaires

Pour un certain nombre d'obligations imposées par les niveaux supérieurs (l'Etat essentiellement), le PLH permet un raisonnement global à l'échelle de la CAVB et non plus à l'échelle de chaque commune. C'est le cas de l'agrément bureau : l'équilibre construction de logements – construction de m<sup>2</sup> de bureaux est apprécié pour l'ensemble de la CAVB et autorise ainsi une souplesse et une péréquation qui ne seraient pas possibles avec des agréments au niveau de chaque commune. Cette péréquation permet aux communes du nord, mieux placées par rapport aux dessertes en métro et RER, de développer des programmes tertiaires en contrepartie de la vocation plus résidentielle des communes du sud. Le fait que la CAVB instruit les permis de construire (sauf ceux de Villejuif) va lui donner un rôle indispensable pour le suivi annuel de la convention d'équilibre habitat - activité passée avec l'Etat puisqu'elle aura l'information en direct.

Le PLH permet aussi de bénéficier de mesures dérogatoires à certaines réglementations. Il en est ainsi des surloyers dans le parc HLM, dits « supplément de loyer de solidarité » (SLS). La loi ENL du 13 juillet 2006 et les mesures gouvernementales récentes ont renforcé les obligations de surloyer (à partir de 20% de dépassement du plafond de ressources) et élargi leur champ (ces plafonds de ressources étant abaissés de 10%). Pour les communes de la CAVB, il s'agit d'un enjeu décisif, politique et social : les ménages soumis au SLS sont peu nombreux (4% du parc) mais « ils tiennent les quartiers et font la mixité ». Ce sont souvent des anciens, arrivés à l'origine des programmes, et jouant un rôle de structuration sociale. Si le SLS leur est appliqué, il existe un risque qu'ils quittent le parc HLM et, ne pouvant accéder à la propriété dans leur quartier, trop chère, qu'ils partent ailleurs, renforçant l'anomie des îlots HLM<sup>233</sup>.

D'un autre côté, le SLS bénéficie également aux fonds propres des organismes HLM. Or, les offices communaux ou intercommunaux dans la CAVB ont bien besoin de ces fonds propres. Une dose de SLS leur serait bénéfique.

Le PLH permet de définir des secteurs d'exclusion du SLS pendant les six ans du programme (article 71 de la loi ENL). Ces secteurs ont été délimités par chaque ville, sans interférence autre que purement technique de la part des techniciens de la CAVB car il s'agit d'une question très « politique ». Mais le PLH communautaire était indispensable pour que chaque ville ait le droit de définir ces périmètres d'exclusion. L'intervention de ces mesures sur le SLS (décret d'août 2008) a retardé l'adoption du PLH de près d'un an et nécessité la mise au point d'une troisième version.

#### 1.4.2. Les incitations institutionnelles et contractuelles

Avec le développement des politiques contractuelles à tous les niveaux, il s'avère que les communes sont trop nombreuses pour être des interlocuteurs véritablement présents. Certains partenariats sont réglementaires : la CAVB est ainsi associée au Plan Départemental d'action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDLPD) ou au Schéma d'Accueil des Gens du Voyage.

De même, pour ses politiques spécifiques comme le logement des personnes âgées, ou celui des personnes handicapées, ou encore son schéma gérontologique, le conseil général ne peut pas contractualiser individuellement avec chaque commune. Ce serait un processus trop lourd pour les deux parties. La communauté d'agglomération va donc être mandatée pour aller négocier avec le conseil général. Ainsi, par la force des choses, se met en place progressivement une représentation des communes par l'EPCI.

« Une fois qu'une agglomération est positionnée pour être porteur d'une négociation, ça lui donne sa place. »

---

<sup>233</sup> Ce risque est cependant limité car le loyer avec supplément est plafonné par rapport aux ressources du locataire.

### 1.4.3. La mutualisation de l'ingénierie

Les communes sont, dans des mesures variables, confrontées à des situations de crise sur le parc privé qui loge les populations les plus précarisées. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) n'ont pas permis de traiter les problèmes et ceux-ci subsistent. Des arrêtés de péril ou d'insalubrité, entraînant l'interdiction d'habiter, seraient nécessaires mais ils sont difficiles à mettre en œuvre car il faut reloger les habitants, se substituer au propriétaire s'il est défaillant, et faire les travaux tout en réussissant à se faire rembourser ensuite. Si ces arrêtés ne sont pas pris, la responsabilité pénale des maires peut être mise en cause. Les communes ont donc souhaité, en étoffant le service Habitat de la CAVB, mutualiser une ingénierie pour traiter ces questions complexes, ingénierie qu'elles auraient eu du mal à mobiliser à leur seule échelle. Cependant, il n'y pas eu de transfert du pouvoir de police des maires en matière d'insalubrité à l'intercommunalité.

Même si la politique de l'habitat reste d'essence municipale, des problématiques particulières sont partagées par les communes. Il en est ainsi du logement des jeunes qui fait l'objet d'une forte demande liée à la position géographique du territoire et à son attractivité par rapport aux lieux d'enseignement ou aux transports. Il en est de même du logement d'urgence : le Val de Bièvre comporte des villes aux portes de Paris avec une forte concentration de logement social. Par effet de chaîne, l'existence d'un parc HLM génère de la demande et, notamment de la demande urgente de la part de populations précarisées d'Ile-de-France qui se tournent vers des secteurs proches comme le Val de Bièvre.

« C'est toujours les villes qui en ont le plus qui ont le plus de demandeurs. »

Le PLH est un moyen pour les municipalités d'échanger sur ces problématiques et finalement de construire des démarches communes en s'appuyant sur les services de la communauté d'agglomération.

### 1.4.4. Le traitement de l'information

Le traitement de l'information sur l'habitat à l'échelle de la CAVB n'était pas une demande particulière des mairies. Mais le diagnostic du PLH a provoqué certaines prises de conscience globales des élus, en particulier la question du point mort<sup>234</sup>.

« Le point mort ça a été quelque chose de très, très révélateur pour les maires. C'est l'effet d'une bombe la logique du point mort. »

Les élus, y compris ceux qui pensaient avoir fait le nécessaire en aménageant des ZAC, se sont rendus compte qu'ils devaient continuer à construire s'ils voulaient stabiliser leur population ou, a fortiori, retrouver les niveaux antérieurs.

L'observatoire (obligation du PLH) permettra de poursuivre le travail de réflexion en commun des élus à l'échelle d'un territoire plus vaste que leur seule commune mais partageant des problématiques similaires.

### 1.4.5. Conséquences : la définition des niveaux d'intervention communautaire dans le PLH

Dans son programme d'actions, le PLH a pris soin de situer chaque action selon les rôles respectifs de la commune et de l'agglomération qu'elle implique. Le principe de subsidiarité qui est la règle implicite (l'agglomération ne fait que ce que les communes ne peuvent pas faire à leur niveau) apparaît bien dans la manière dont les actions sont graduées selon leur degré plus ou moins intégrateur.

---

<sup>234</sup> Nombre de logements (par 1000 habitants) qu'une commune doit construire pour conserver son chiffre de population, compte tenu du desserrement des ménages, du renouvellement du parc et des désaffectations ou réaffectations de locaux.

Le premier niveau est celui des « actions qui restent de la compétence locale et dont l'inscription dans le PLH a pour objectif de permettre aux villes de faire progresser leurs projets en s'appuyant sur une dynamique intercommunale. »

Le second niveau est celui des « actions que l'agglomération pourra réaliser en soutien, en accompagnement de celles des villes ou de façon complémentaire à celles d'autres partenaires. »

Enfin, le troisième niveau, est (pourrait-on dire, par défaut) celui des « actions qui relèveront de la compétence de l'agglomération ».

Ainsi la convention habitat – activité (action 2) est bien identifiée comme une action de niveau 3. En revanche, le développement d'une offre nouvelle (action 1, cœur du PLH), ou la stratégie foncière (action 3) relèvent des niveaux 1 et 2. L'agglomération n'y intervient qu'en soutien.

L'action 4, la requalification des sites d'intérêt communautaire (26 quartiers CUCS), est de niveau 2. Il y est précisé que « l'intervention de la CAVB pourra aller de l'aide à l'ingénierie à l'aide aux travaux, notamment sur ses domaines de compétence (voirie, assainissement, éclairage public...). » Ici l'initiative appartient clairement aux communes, le soutien de l'agglomération pouvant être sollicité.

Parmi les 23 actions du PLH, 8 relèvent uniquement du niveau 3, c'est-à-dire, d'une maîtrise d'ouvrage de l'agglomération:

- Mise en place d'un guichet unique d'information sur l'habitat (action 6)
- Renforcer l'impact de l'action du CLLAJ (logement des jeunes, action 9)
- Développer le partenariat avec les acteurs du 1% (action 12)
- Créer une commission communautaire de suivi du Fonds Social pour l'Habitat (action 17)
- Les aires d'accueil des gens du voyage (action 20)
- Favoriser la prise en compte des enjeux environnementaux dans les constructions (action 21)
- Création d'un observatoire et d'un SIG (action 22)
- Assurer l'animation et le suivi du PLH (action 23)
- Mise à part la responsabilité des aires d'accueil des gens du voyage, il ne s'agit pas d'actions sur le « dur ». La communauté d'agglomération reste cantonnée pour le moment aux actions les moins concrètes et dont l'impact réel sur l'habitat sera indirect ou peu visible.

## **1.5. Les déplacements**

Les déplacements ont été la première politique communautaire à se mettre en place, le plan local de déplacements (PLD) le premier document de planification approuvé (en 2006) à l'échelle de l'intercommunalité (le PLH ayant été le second et le SCOT n'ayant pas abouti). Il faut cependant distinguer entre le volet transports collectifs, qui s'est mis en oeuvre sans difficultés, et le volet stationnement plus problématique car touchant aux compétences directes des maires.

Cela tient à la nature des transports collectifs en région parisienne qui forcément dépassent les limites communales. Les communes considéraient donc traditionnellement qu'ils ne relèvent pas directement d'elles, mêmes si plusieurs mairies du Val de Bièvre avaient mis en place des lignes internes en boucle, dites « navettes ». Cela tient aussi à l'évolution des responsabilités régionales. Traditionnellement, les communes avaient comme interlocuteurs la RATP. La mise en place du STIF a correspondu à l'apparition des intercommunalités et ces deux niveaux ont été pratiquement dès l'origine des partenaires naturels, la RATP devenant un simple prestataire pouvant être mis en concurrence pour les lignes locales.

La facilité avec laquelle s'est mis en place le PLD tient aussi à ce que la CAVB n'a pas remis en cause les lignes locales que les communes avaient déjà créées. Elle était plus dans une vision de rattrapage, desservir les secteurs laissés pour compte, que dans une vision prospective à long terme, d'autant qu'en l'absence de nouvelles opérations d'urbanisme très importantes, il suffisait de travailler sur l'existant. La CAVB a simplement repris les conventions communales avec les transporteurs pour les regrouper progressivement en une seule convention communautaire qui a été négociée avec la RATP comme transporteur choisi de gré à gré. Le PLD a également été l'occasion de créer une ligne proprement intercommunale interconnectée avec les lignes communales, l'ensemble devenant le réseau « Valouette ». Les lignes locales ont été harmonisées dans leur fonctionnement : fréquence, amplitude, tarification. Le principe de gratuité de ce réseau Valouette a été généralisé : l'intercommunalité paye 70% des dépenses et les communes 30% (le coût de fonctionnement du réseau Valouette étant de 2,7 M€ par an, sans subvention du STIF car il est gratuit).

En revanche, les prescriptions du PLD en matière de stationnement n'ont pas forcément été intégrées par les communes. Le PLD a proposé une harmonisation de la réglementation du stationnement mais les villes n'ont pas souhaité aller plus loin car cela touche au pouvoir de police du maire. Les équipes qui contrôlent le stationnement sont des employés municipaux qui ont également d'autres tâches dans la commune (comme la sortie des écoles).

De même, les prescriptions du PLD en matière de places de parkings dans les logements nouveaux n'ont pas toujours été reprises dans les PLU communaux (ce qui pourrait les fragiliser juridiquement). Le PLD édicte un principe de plafonnement du nombre de places de parking par logement, dans l'idée d'habituer progressivement les habitants à moins utiliser la voiture. Mais les PLU sont allés au-delà, continuant d'imposer un nombre supérieur de places de parking privées pour éviter l'engorgement du stationnement sur les voies publiques.

Cette question du stationnement illustre bien les différences de visions à la fois temporelle et spatiale entre les deux niveaux. Les communes n'objectent pas que l'intercommunalité réfléchisse et planifie à long terme et à l'échelle supra communale. Mais lorsque les contraintes qu'elles ont acceptées de manière abstraite dans les documents de planification communautaire viennent les impacter directement dans leur fonctionnement quotidien, elles revendiquent une spécificité locale selon laquelle la règle générale ne serait pas adaptée à leur contexte propre. Comme le dit un responsable administratif de la CAVB :

« Au début, c'est facile parce qu'en effet c'est une échelle de temps [le long terme] dans laquelle les communes ne se projettent pas, parce qu'elles ont des problématiques immédiates : le quotidien, l'année, puis l'échéance du mandat de leur maire... Quand nous intervenons sur ces questions là dans un premier temps ça ne gêne personne parce qu'elles [les communes] n'ont pas l'habitude de travailler sur ces sujets là donc elles nous laissent faire. Mais dans bon nombre de documents de planification, il arrive un moment donné où ce qui émane du document peut poser contrainte à la ville. »

## 2. La CAMY : l'aménagement comme facteur d'intégration

L'intercommunalité du Mantois est l'une des plus anciennes, au moins en région Ile-de-France. Un district avait été créé dès 1966, regroupant sept communes<sup>235</sup> (une huitième<sup>236</sup> s'est rattachée en 1972). Depuis cette époque, l'intégration des communes s'est poursuivie, d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. Cette intégration s'est faite largement à travers un projet urbain d'envergure en dehors, ou à côté, des cadres institutionnels classiques de l'intercommunalité (EPCI, SCOT) mais porté par un établissement public d'aménagement (l'EPAMSA) associant l'Etat et les autres collectivités territoriales. La transformation du district en communauté d'agglomération en 1999 a eu lieu

---

<sup>235</sup> Buchelay, Guerville, Magnanville, Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Porcheville et Rosny-sur-Seine

<sup>236</sup> Rolleboise

alors que le projet urbain était déjà sur les rails. Puis l'élargissement de cette communauté d'agglomération, avec l'adhésion de quatre nouvelles communes en 2004, a précédé de peu la création d'une opération d'intérêt national (OIN) sur 59 communes de la Seine Aval en 2007 qui pose à nouveau aujourd'hui la question de l'articulation des échelles territoriales et du rôle de l'Etat dans un processus local de coopération.

C'est dire que l'intégration des communes du Mantois dans une structure intercommunales ne peut se comprendre que comme un processus évolutif, dans la perspective d'une histoire qui est d'ailleurs loin d'être terminée. Le tournant de cette évolution a certainement été constitué par les émeutes de 1991 au Val Fourré.

C'est pourquoi nous présenterons les facteurs d'intégration des communes du Mantois selon une trame diachronique (alors que nous avons retenu pour la CAVB une trame synchronique). Cette trame historique fait apparaître quatre périodes :

- Le district (ou l'intercommunalité de gestion et ses limites) ;
- Le projet urbain et l'appel à l'Etat ;
- La création de la communauté d'agglomération (la CAMY) et son élargissement ;
- La création de l'OIN et l'évolution en cours vers un projet de territoire.

## **2.1. Le District : l'intercommunalité de gestion et ses limites**

Le district a été institué en 1966 alors que l'agglomération mantaise était en pleine expansion. La ZUP du Val Fourré avait été créée en 1959 sur un terrain d'aviation et elle représentait à l'époque la modernité et le confort pour tous.

« J'ai connu le Val Fourré où c'était le bonheur. C'est-à-dire, on y allait, on allait voir les copains, on laissait la voiture, on montait chez les gens, on faisait la fête, on redescendait, voilà ; mais tout le monde travaillait. Aujourd'hui, il y a 30 % de chômeurs dans les quartiers... » (Un élu)

Grâce à ses relations avec les élus locaux, le maire de Mante-la-Jolie, Jean-Paul David (1947 – 1977) avait réussi à entraîner dans la création d'un district six autres communes qui partageaient, semble-t-il, ses ambitions de forte croissance pour l'agglomération mantaise<sup>237</sup>. Sept communes se sont ainsi réunies en EPCI pour traiter les tâches classiques de gestion, assainissement, déchets, collèges, grands équipements... mais aussi pour réaliser des aménagements : les zones industrielles qui étaient la condition de l'expansion, et des zones de loisirs comme celle qui relie Mantes-la-Jolie et Rosny-sur-Seine.

Seule la ville de Limay avait refusé de se joindre au district, pour des raisons politiques (municipalité communiste alors que les autres élus étaient plutôt à droite ou sans étiquette), financières (fortes ressources de taxe professionnelle dues, notamment, au port autonome) et fonctionnelles (services assurés en régie avec un personnel municipal nombreux). Mais Limay et le district partageaient un certain nombre de services à travers des syndicats de gestion.

Le district s'est doté des instruments nécessaires à la maîtrise de son développement : une société d'économie mixte, une agence d'urbanisme (l'Agence d'urbanisme du Mantois, AUMA). L'agence d'urbanisme a habitué assez tôt les élus à réfléchir ensemble à partir d'études et de données d'observation traitées pour l'agglomération. Les habitudes de travail ainsi acquises ont sans doute par la suite joué un rôle non négligeable pour l'approfondissement de la coopération des communes lors des projets urbains et de territoire.

« Il y avait ici aussi une capacité de réflexion, qui était notamment mobilisée autour des études de l'agence d'urbanisme, il y avait une densité d'études sur le territoire,

---

<sup>237</sup> Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Parisienne de 1976 établi par l'Etat n'avait pas relayé ces ambitions. Il ne faisait pas mention du Mantois comme pôle de développement régional (il faudra attendre le SDRIF de 1994).

d'observatoires, d'idées de ce qu'il fallait faire, sans doute, pour s'en sortir. » (Un fonctionnaire territorial)

Cependant, les élus de l'époque n'ont pas voulu du statut de ville nouvelle pour ne pas subir l'emprise de l'Etat (Jean-Paul David, bien que classé à droite, était un opposant du Général de Gaulle). En conséquence, la zone du Val Fourré, qui a compté jusqu'à 28 000 habitants (22 000 aujourd'hui), a été réalisée avec les financements de droit commun et n'a pas bénéficié des enveloppes exceptionnelles réservées aux villes nouvelles. Elle n'a pas non plus bénéficié des efforts de conception qui ont été faits dans celles-ci. A un parti d'urbanisme monolithique et vite inadapté s'est ajouté un déficit d'équipements structurants.

L'une des conséquences du manque de financements sera la densification des derniers quartiers de la ZUP, les plus excentrés, pour réduire le déficit du bilan d'aménagement. Et les tours ainsi construites en dernier seront les premières à être démolies au début des années 1990.

Parallèlement, les créations d'emplois n'ont pas suivi le rythme des mises en chantier de logement. Le taux d'emploi<sup>238</sup> est descendu de 0,87 dans les années 1960 à 0,66 en 1990. La Vallée de la Seine, réservoir d'emplois pour les habitants du Val Fourré, était par ailleurs touchée par un vaste mouvement de désindustrialisation (de l'activité automobile, notamment). Et les politiques de peuplement (ou leur absence) ont finalement fait du Mantois le réceptacle de populations captives incapables de trouver un logement ailleurs.

« Une autre conséquence de ce que l'on appelle la « métropolisation » du territoire (le fait de devenir une banlieue de Paris), porte sur le statut du parc social, qui au cours des années 1980, va accueillir des ménages modestes et pauvres ne parvenant pas à se loger à proximité ou dans la Capitale. Ce mécanisme dit de « relégation socio-spatiale » à l'échelle régionale en oeuvre jusqu'au milieu des années 1990, va fortement concentrer des ménages en difficulté dans le parc social du Mantois. Le paroxysme est atteint au début des années 1990 avec ce que l'on appellera les 'événements de Mantes'. » (Extrait du PLH)

Les erreurs d'urbanisme n'ont pas seulement affecté le Val Fourré. D'autres grands ensembles sur Mantes-la-Ville et de grands lotissements sur Magnanville, Mantes-la-Ville et Limay ont souffert d'un défaut d'insertion et de liaison avec les tissus urbains environnants. Globalement, les liaisons internes de l'agglomération étaient devenues insuffisantes et le centre de Mantes-la-Jolie n'était plus à l'échelle d'une agglomération qui s'était fortement développée.

La municipalité socialiste de Mantes-la-Jolie élue en 1977 a entrepris dès 1983 des actions de développement social des quartiers pour essayer de corriger les insuffisances de la ZUP. Ce faisant, la ville s'est endettée et n'a pu investir sur le centre ville à la hauteur de ce qui aurait été nécessaire pour développer sa fonction de centralité à la juste mesure d'une agglomération de plus de 100 000 habitants.

L'accumulation des insuffisances et des problèmes a débouché brutalement sur les émeutes du printemps 1991 au Val Fourré (qui ont fait trois morts). Ces événements se sont répercutés non seulement sur Mantes-la-Jolie mais sur toutes les communes de l'agglomération : les valeurs foncières ont fortement diminué y compris dans les communes périphériques, les entreprises ne désiraient plus s'installer sur les zones industrielles, les élus et les habitants se sentaient stigmatisés par la forte médiatisation qui a suivi. Et bien entendu, aucune commune nouvelle ne venait frapper à la porte du district pour y adhérer.

« C'est un territoire qu'on a vu décliner, moi je suis arrivé à la fin des années 1970 ici, c'est un territoire qu'on a vu décliner régulièrement, jusqu'à la fin des années 1980... le summum, non, le fond de la piscine étant plutôt le tout début des années 1990, marqué par les événements de faits divers douloureux qu'on a vécus en 1991, au Val Fourré. Et c'est à partir de ce moment-là, c'est malheureux à dire, mais qu'il y a eu la mobilisation générale, pour essayer de sortir ce territoire de sa difficulté, et puis c'est tout le travail qu'on mène depuis le début des années 1990. » (Un fonctionnaire territorial)

---

<sup>238</sup> Nombre d'emplois sur population active dans l'agglomération.

La municipalité de Mantes-la-Jolie a poursuivi et accentué ses efforts pour corriger les insuffisances du Val Fourré : Grand Projet Urbain en 1992 (étendu en 1994 à Mantes-la-Ville et à Buchelay), démolition de quatre tours dans le quartier des Ecrivains, rocade des bords de Seine pour mieux relier le Val Fourré au centre ville, nouveau pôle hospitalier régional installé en bordure de la ZUP, IUT de Gassicourt... Mais cela ne l'a pas empêchée de perdre les élections de 1995.

Ces difficultés subies par l'ensemble de l'agglomération ont sans doute fait réaliser aux autres communes que les problèmes ne pouvaient pas être réglés par la seule ville centre, que l'intercommunalité de gestion ne suffisait plus, qu'une action collective impliquant une solidarité des communes vis-à-vis du « vaisseau amiral » (Mantes-la-Jolie) était nécessaire, que d'autres thèmes que les services de base devaient être pris en charge par l'intercommunalité : l'emploi, la formation, la culture (pour parvenir à une masse critique des actions), de grands équipements ayant un rayonnement régional. Mais surtout, que le projet urbain ne pouvait se limiter au replâtrage des grands ensembles, qu'il devait porter sur une centralité élargie au territoire des autres communes jouxtant Mantes-la-Jolie.

« Et les trente années qu'ils avaient passées ensemble à travailler avaient fait quand même naître une sorte de conscience communautaire, d'agglomération. Et ce qui fait qu'ils ont assez vite compris que toute l'agglomération ne pourrait se redresser et se développer qu'à la condition que les problèmes phares de la ville centre soient pris en compte et réglés. » (Un fonctionnaire territorial)

Mais pour cette ambition intercommunale renouvelée, il apparaissait bien que le district n'était pas l'outil adapté. Il ne permettait pas, en particulier, de faire revenir l'Etat dans le jeu local. Or l'idée qui prévalait à ce moment était que les problèmes de l'agglomération provenaient en partie du fait que l'Etat n'avait pas été impliqué dans son développement jusqu'aux années 1980. Idée également que le Mantois avait pâti de la concurrence des villes nouvelles de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines, et dans une moindre mesure du Vaudreuil (devenu le Val de Reuil).

## **2.2. Le projet urbain**

Le projet urbain de Mantes en Yvelines est né du consensus auquel étaient parvenus les élus que les problèmes du Val Fourré devaient être traités à l'échelle de l'agglomération et non plus seulement du quartier ou de la ville centre. Le problème principal étant le chômage, il fallait redonner une attractivité à l'agglomération en lui rétablissant une centralité en rapport avec sa taille, créer les liaisons inter quartiers qui n'avaient pas été prévues à l'origine, organiser le rapprochement université – industrie, agir sur le registre de la formation pour adapter la main d'œuvre locale aux nouveaux process industriels, construire de grands équipements d'intérêt régional. Et concernant les grands ensembles, le Val Fourré au premier chef, restructurer l'organisation urbaine par des démolitions reconstructions ambitieuses et la refonte du schéma de voirie et des espaces publics, les interventions à la marge sur les réhabilitations, les équipements ou sur le peuplement ne suffisant plus. En somme agir massivement sur l'urbain pour rétablir la situation économique, enclencher un cercle vertueux de valorisation.

Le projet urbain intercommunal a pu se mettre en place grâce au portage politique très fort dont il a bénéficié à l'origine. Ce portage était essentiellement le fait de deux hommes, Pierre Bédier, maire de Mantes-la-Jolie élu en 1995 et Dominique Braye, maire de Buchelay. Il était également relayé au Département par Franck Borotra, à l'époque président du Conseil Général.

Ces élus locaux étaient aussi en quelque sorte des « marginaux sécants » ayant la capacité de mobiliser les niveaux territoriaux supérieurs du fait de leurs autres mandats (député pour Pierre Bédier, sénateur pour Dominique Braye, conseillers généraux pour les deux) et de

leurs amitiés politiques dans les exécutifs du département, de la région et du gouvernement, tous à droite à cette époque (1995).

Buchelay n'était pas concernée directement par les problèmes des grands ensembles mais par le développement économique puisque l'essentiel des capacités foncières pour des zones d'activités, y compris à proximité de la gare de Mantes-la-Jolie, étaient sur son territoire. Le maire de Buchelay avait pu constater directement les répercussions négatives des événements de 1991 sur la vente de terrains équipés aux entreprises désireuses de s'implanter. Il avait accepté, par ailleurs, qu'une partie de la taxe professionnelle de certaines de ses zones d'activités profite aux autres communes. Il faut dire que ses ressources fiscales étaient très élevées, son taux d'emploi atteignant 1,93 en 1999, et lui permettaient de jouer le jeu de la solidarité.

Mantes-la-Ville n'était pas du même bord politique mais avait accepté le fait que les interventions prioritaires devaient bénéficier à Mantes-la-Jolie. Les observations faites sur la situation de l'habitat par l'agence d'urbanisme (l'AUMA) avaient montré que ses grands ensembles souffraient relativement moins que le Val Fourré. D'autre part, Mantes-la-Ville n'ayant pas de vrai centre et ne comportant que des commerces de proximité, ne voyait pas celui de Mantes-la-Jolie comme un concurrent et elle était intéressée à ce que développe, partiellement sur son territoire, un vrai pôle d'agglomération autour de la gare. Elle a donc suivi le mouvement et s'est jointe aux deux autres communes pour initier le projet urbain.

Les outils existants n'apparaissaient pas adaptés à la prise en charge d'un projet urbain de cette ambition : le district restait une intercommunalité de gestion et non de projet, l'agence d'urbanisme ne pouvait pas assurer des missions opérationnelles ou de coordination, la société d'économie mixte (SERM) ne disposait pas de l'ingénierie nécessaire pour un projet complexe à l'échelle d'une agglomération. De plus, la formule de la SEM ne permettait pas d'associer l'Etat.

Le modèle de structure que les protagonistes avaient en tête était celui de l'établissement public d'aménagement tel qu'il avait été employé pour les villes nouvelles. Ce type d'EPA est en effet créé par l'Etat qui en est ensuite partie prenante, avec les collectivités locales, et en assure *in fine* la responsabilité financière (c'est-à-dire, la couverture des déficits d'aménagement). Un EPA était donc le moyen de mobiliser les ressources financières de l'Etat.

A contre courant des mouvements de décentralisation, les élus du Mantois ont cherché à faire revenir l'Etat dans le jeu local. Ce faisant, ils n'avaient pas peur de perdre leurs prérogatives, ils pensaient au contraire les conforter en se servant de l'Etat comme d'un levier (surtout financier) pour régler les problèmes de leur territoire.

L'autre avantage d'un EPA était d'apporter l'ingénierie indispensable. L'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines était en cours de liquidation à cette époque et il y avait possibilité de reprendre une partie de son personnel (ce qui arrangeait aussi l'Etat).

L'Etablissement Public d'Aménagement de la Seine Aval (EPAMSA) a été créé en avril 1996 comme une structure légère et temporaire (bien que son terme n'ait pas été précisé). L'EPAMSA est habilité par son décret institutif à intervenir dans tout le département des Yvelines. Au départ (et jusqu'à la création de l'OIN en 2007), il n'intervenait que sur deux sites : le Mantois et Chanteloup-les-Vignes. Mais l'essentiel de son activité portait sur le Mantois, son périmètre incluant les huit communes du district plus la ville de Limay. L'intervention sur Chanteloup était prise en charge par un directeur de grand projet de ville (GPV) qui utilisait le support de l'EPA.

Sur le Mantois, l'établissement remplissait trois types de missions :

- l'aménagement classique avec appropriation foncière mais aussi réaménagement, sans maîtrise foncière, de quartiers d'habitat social ;
- le développement économique : zones d'activités, zone franche urbaine, revitalisation de centres commerciaux ;

- la politique de la ville, l'EPAMSA assurant le pilotage et la coordination (mais n'étant pas opérateur, juste coordinateur, pour le volet social).

Pour décrire la place et le rôle de l'EPAMSA dans l'agglomération, nous pouvons reprendre la grille de lecture proposée par Yves Janvier<sup>239</sup> au Club Ville Aménagement et qui permet de caractériser un aménageur public « ensemblier » :

- l'élaboration de la stratégie d'agglomération et de la politique urbaine,
- le portage politique des projets,
- le pilotage technique,
- la réalisation.

Cette grille nous permettra, ultérieurement, d'apprécier l'évolution des positionnements respectifs de l'EPAMSA et de la communauté d'agglomération (la CAMY) qui prendra la suite du district en 1999.

### **2.2.1. Stratégie d'agglomération, portage politique et pilotage technique**

Les études préalables du projet urbain avaient été faites en même temps que la préfiguration de l'établissement public. Dès sa création, l'EPAMSA a impulsé un schéma stratégique d'agglomération (sans valeur juridique et institutionnelle, contrairement à un SCOT) et le contenu d'un contrat intitulé « Projet Mantes en Yvelines ».

Le conseil d'administration de l'EPAMSA a été présidé par le président du Conseil Général (Franck Borotra) puis par le maire de Mantes-la-Jolie devenu par la suite lui-même président du Conseil Général. Le lieu où se fabrique la politique urbaine est le comité de pilotage du projet. Celui-ci réunit uniquement les payeurs : les trois communes centres plus Limay et l'EPCI, la Région, le Département et l'Etat. Ce comité de pilotage est véritablement l'instance décisionnelle : il fixe les priorités de développement et d'aménagement et il acte les engagements financiers que les partenaires valident ensuite dans leurs propres instances. Le conseil d'administration met en oeuvre les orientations et les décisions du comité de pilotage. Les partenaires non financeurs sont associés à des comités techniques.

Un ancien directeur de l'EPAMSA (Jean-Luc Poidevin, dans l'ouvrage collectif précité) définit ainsi la fonction de pilotage de l'établissement :

« Dans les territoires où se concentrent les difficultés urbaines et sociales, les outils traditionnels ne sont pas forcément pertinents. Les acteurs comme les moyens d'intervention sont nombreux, mais dispersés, cloisonnés, organisés selon une logique administrative ou sectorielle, au détriment d'une approche globale et transversale. La lourdeur des procédures, la multiplication des intervenants entraîne une dilution de l'efficacité et un gaspillage des moyens. Le pari que nous avons tenté à l'EPAMSA est de construire un lieu de concertation et de coordination de toutes les initiatives publiques et privées existantes. L'objectif est de donner un sens, une vision commune et partagée de ce territoire. Plutôt que de nous imposer comme une institution rigide imbue de ses prérogatives, en rivalité avec les autres acteurs implantés sur le territoire, nous avons fait le pari de la souplesse, de la légèreté, du dialogue et du transitoire. »

L'EPAMSA a aussi un avantage à cet égard par rapport aux acteurs qu'il est chargé de coordonner : son rôle de gestionnaire de crédits. Cela lui permet « *de réunir les différents partenaires pour essayer de définir des stratégies communes et non se contenter des logiques cloisonnées, procédurières et guichetières habituelles.* » (Club Ville Aménagement)

### **2.2.2. La réalisation**

L'EPAMSA est aussi opérateur. Il initie notamment les ZAC qui sont alors des ZAC d'Etat pour lesquelles il est en quelque sorte à la fois le concédant et le concédé.

---

<sup>239</sup> Voir « La maîtrise d'ouvrage urbaine », ouvrage collectif sous la direction de Jean Frébault, Club Ville Aménagement, Editions du Moniteur, 2005

« Cependant, il ne cherche pas à réaliser lui-même les projets ponctuels. Il applique pour cela un principe de subsidiarité, ne prenant en charge la réalisation que lorsque aucun autre opérateur, privé ou public, n'est prêt à le faire. En réalité, le déficit d'acteurs sur le Mantois l'amène assez souvent à devoir assurer une maîtrise d'ouvrage déléguée qui lui est confiée par les collectivités maîtres d'ouvrage. » (Club Ville Aménagement)

Au Val Fourré, l'EPAMSA n'est pas l'aménageur en titre. Le foncier appartient aux organismes HLM ou à la Ville et ce sont eux qui réalisent les voiries nouvelles et les espaces publics. Mais l'EPAMSA coordonne les interventions et leurs financements.

La fonction d'opérateur en aval a l'avantage de crédibiliser l'établissement public lorsqu'il participe à la définition des politiques amont. Il est en mesure de faire valoir les contraintes techniques, économiques et commerciales et ainsi de fonder ces politiques et ces programmes sur des bases réalistes. Cet avantage des « ensembleurs » par rapport aux autres structures du champ de l'aménagement urbain été souligné par le Club Ville Aménagement sous le terme de « chaînage ». L'EPAMSA avait organisé le travail de ces agents de manière à maintenir cet avantage :

« Les agents doivent passer régulièrement de missions « amont » de pilotage et de coordination à des actions opérationnelles en aval et réciproquement. Ils doivent aussi varier leurs champs d'intervention (aménagement, développement, politique de la ville). » (Jean-Luc Poidevin dans l'ouvrage précité)

En dépit du rôle généraliste très large imparti à l'EPAMSA, la participation des habitants reste du ressort des communes. De manière générale, l'EPAMSA n'a pas vocation à communiquer sur son image institutionnelle propre (car il n'est présent qu'à titre temporaire) mais sur les projets.

« Ca n'a pas de sens de dire qu'on va élaborer une stratégie et la mettre en œuvre si elle n'est pas portée par les élus du territoire parce qu'à un moment donné ce sont eux qui expliquent le projet à la population, donc s'ils ne le partagent pas, le projet ne vit pas. » (Un agent de l'EPAMSA)

La politique urbaine s'inscrit dans un contrat dénommé Projet Mantes en Yvelines 1 (PMY 1) pour la période 1996 – 2000 (99 M€) et PMY 2 pour 2000- 2006 (prolongé jusqu'en 2008 ; 130 M€). Les signataires de ce contrat sont les financeurs (également membres du comité de pilotage) : l'Etat, la Région, la CAMY, les trois communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay qui appartiennent aussi à la CAMY, et la commune de Limay qui est en dehors. Les autres communes de la CAMY ne sont pas signataires en tant que telles et ne sont donc pas au comité de pilotage. Elles participent à des comités techniques quant elles sont concernées.

Le premier contrat, PMY 1, a ciblé des actions visibles rapidement dans le Val Fourré et le centre de Mantes-la-Jolie qui avait été délaissé jusqu'ici. Il s'agissait de frapper les esprits par des réalisations lourdes apportant la preuve d'une volonté publique forte de « réparation ». Ces actions ont porté sur le Val Fourré avec de nouvelles démolitions (tours Degas), des réhabilitations (OPAH sur les copropriétés dégradées) et la reconquête de la dalle abandonnée du centre commercial (rachat des murs), et aussi sur la requalification du centre ville de Mantes-la-Jolie avec les ZAC Dunant et de Bords de Seine, un plan de circulation et la réfection d'espaces publics, l'opération programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), le programme de restauration immobilière (PRI) et le programme de redynamisation des commerces (FISAC). Notons que le grand projet de ville du Val Fourré ne comportait pas d'actions sur les transports collectifs car le quartier était déjà desservi par des lignes relativement rentables.

Le deuxième contrat, PMY 2, se voulait davantage dans une logique de développement que de réparation et prenait une dimension nouvelle appuyée sur l'étude d'un schéma stratégique d'agglomération confiée à un urbaniste (Michel Ricard). Ce schéma définissait le réseau viaire hiérarchisé qui manquait à une agglomération qui s'était faite par l'agrégation

de grosses opérations sans liens entre elles. C'est dans ce cadre que s'est développée la ZAC Mantes Université qui vise à constituer un pôle d'agglomération à cheval sur les territoires des trois communes concernées (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay) et desservi directement par la gare de Mantes-la-Jolie. Avec ce deuxième contrat, le tour de Mantes-la-Ville est aussi venu. La ville comporte en effet trois quartiers en zones urbaines sensibles mais elle avait accepté que la priorité aille à Mantes-la-Jolie et au Val Fourré dans le premier contrat. Le programme PMY 2 prévoit aussi la construction d'un pôle nautique d'envergure régionale sur l'emplacement des tours démolies du quartier des Peintres, l'un des derniers quartiers construits de la ZUP.

#### L'origine des financements figurant dans le contrat PMY 2

	M€
Etat	28,97
Europe	12,81
Région	27,44
Département	22,87
CAMY	21,34
Communes	9,91
Bailleurs	3,05
EPAMSA	4,57
Total	130,95

Parallèlement à PMY 2, s'est mise en place avec l'ouverture de l'A14 une navette autoroutière vers La Défense. Mais la question du ferroviaire échappait à PMY 2. Elle relevait en effet d'un cadre plus large.

Ces contrats ne correspondent à aucune procédure instituée nationalement ou régionalement. Ils sont en fait des accords cadres entre les signataires dans lesquels ce sont les procédures de droit commun qui viennent trouver leur place :

- le grand projet de ville (GPV) pour l'Etat,
- le contrat régional, déclinaison du Contrat de plan Etat-Région (CPER) pour la Région,
- le plan départemental d'urgence pour la Seine Aval, voté par le Conseil Général en 1994,
- le Pic Urban pour l'Union Européenne,
- la convention ANRU qui s'est inscrite dans PMY 2 en 2005 (mais les actions de PMY 1 et 2 préfiguraient la doctrine ANRU d'interventions lourdes sur la structure urbaine puisque 2000 logements avaient été démolis) ; l'EPAMSA reste le coordinateur de ce programme ANRU.

« C'est-à-dire faire en sorte que les outils, les dispositifs, les appels à projet, les conventions, les machins... rentrent dans le cadre de la stratégie définie localement et non pas que ces outils, ces appels à projets, ces conventions, ces agences et autres soient à chaque fois l'occasion de rediscuter d'une stratégie ou de défaire ce qu'on a fait précédemment. » (Un fonctionnaire territorial)

A travers ces accords cadres et le schéma stratégique ne rentrant dans aucun moule préétabli, on voit donc que la logique de projet qui est à l'œuvre ici précède toutes les logiques administratives.

De même, le schéma stratégique d'agglomération n'est pas un document d'urbanisme officiel. Sa transcription dans un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ne s'est pas opérée. Les projets de SCOT n'ont d'ailleurs jamais réussi à sortir dans le Mantois. Un schéma directeur local du Mantois, excluant Limay qui n'avait pas voulu adhérer au syndicat

mixte d'étude et de programmation, a été mis en chantier en 1995, suite à un « porter à connaissance » de l'Etat. Il devait être une déclinaison du SDRIF de 1994. Mais celui-ci prévoyait de manière prescriptive pour le Mantois l'ouverture à l'urbanisation de 710 hectares de secteurs agricoles en deux étapes : 2003 et 2015. Or les élus entendaient subordonner l'extension de l'agglomération au développement économique et se refusaient à ouvrir a priori une telle masse de zones à urbaniser pour l'habitat qui n'auraient fait que dégrader encore le taux d'emploi et qui, surtout, dans leur esprit, aurait fait concurrence aux quartiers existants et y aurait accentué la vacance. Ils estimaient que les disponibilités foncières laissées libres dans les tissus anciens par le départ d'activités économiques suffisaient à satisfaire les besoins de construction de logements. Ils ont donc finalement laissé tomber la procédure de schéma directeur local car elle les aurait conduit à approuver un document pour le voir finalement refusé en contrôle de légalité par les services de l'Etat car non compatible avec le SDRIF.

Une nouvelle démarche de SCOT a été entamée plus récemment sur un périmètre élargi mais elle est au point mort, le préfet n'ayant pas encore approuvé le périmètre.

Cependant, en dépit de son absence de valeur officielle, le schéma stratégique d'agglomération, qui a été discuté et validé par les élus (une réunion de 250 conseillers municipaux a même été organisée) reste en quelque sorte la charte du développement de l'agglomération. Il alimente les réflexions et la préparation des autres démarches programmatiques et planificatrices des communes, notamment les PLU. Il est remis à jour constamment. Il en est de même du plan guide pour le Val Fourré qui a le même statut de document informel mais constitue la référence des acteurs en présence.

En matière de PLU, les communes restent attachées à leurs prérogatives sur le droit des sols. Elles n'ont pas voulu, en particulier, d'un PLU intercommunal (au motif, notamment, qu'il aurait été plus fragile juridiquement que des PLU individuels). Mais les PLU des trois communes centres ont été élaborés simultanément par l'agence d'urbanisme et coordonnés afin d'admettre le projet de la ZAC Mantes Université (qui concerne les trois territoires communaux) mais aussi pour proposer aux pétitionnaires de permis de construire un langage juridique commun dans les règlements (l'un des objectifs du projet Mantes en Yvelines, et aussi l'un des critères de sa réussite, étant de faire revenir des investisseurs et des promoteurs privés dans l'agglomération).

« L'objectif était de faciliter le travail des promoteurs en leur donnant des éléments de lisibilité pour qu'ils aillent très vite à identifier les contraintes qu'ils auraient sur les opérations dans le cadre des règlements de PLU, donc cohérence des règlements de PLU entre les communes pour qu'ils aient un guide commun pour toutes les communes de l'agglomération. » (Un cadre de l'agence d'urbanisme)

Il est à noter que la commune de Limay, qui avait refusé d'adhérer à toutes les démarches officielles (district, agence d'urbanisme, schéma directeur local, etc.) a, au contraire, participé activement à la démarche de projet qui se déroule dans des cadres hors droit commun. Outre le projet Mantes-enYvelines (PMY), Limay s'est associée à la CAMY pour mettre en place un comité d'expansion économique destiné à proposer un guichet unique aux entreprises désireuses de s'installer (mais il n'a duré que trois ans). Limay participe également aux démarches de la CAMY pour les transports du fait qu'elle dépend aussi de la gare de Mantes-la-Jolie. Les cadres informels conviennent donc mieux à cette intercommunalité « à la carte » que semble privilégiée cette commune soucieuse de son indépendance.

A l'issue des programmes PMY 1 et 2 menés hors cadres institutionnels de droit commun et avec le support de l'établissement public d'Etat EPAMSA, la question qui vient naturellement à l'esprit est de savoir si le relais de la démarche de projet pourra être relayée par l'intercommunalité, le district ayant été transformé en communauté d'agglomération en 1999. L'EPCI pourra-t-il se structurer pour conduire lui-même cette démarche de projet ? Avant

d'examiner cette question, il faut rappeler les principes qui ont présidé à l'organisation de l'EPAMSA, pour son organigramme et pour la gestion de son personnel.

L'EPAMSA, comme tous les « ensembliers » étudiés par le Club Ville Aménagement, est organisé selon un organigramme « matriciel » croisant des fonctions opérationnelles verticales classiques (par opération) et des fonctions transversales thématiques (environnement, foncier, transports, marketing, etc.). Ce type d'organigramme délimite moins clairement les espaces de responsabilités qu'un organigramme hiérarchique traditionnel comme ceux qui sont majoritairement en vigueur dans les administrations, y compris territoriales. Mais il permet à tous les agents de s'impliquer dans des projets complexes. Il va de pair avec une gestion du personnel également différente de celle des structures administratives.

« Le fait d'être une petite structure à la durée de vie limitée n'offre pas aux agents des plans de carrière. La gestion du personnel doit donc être faite en fonction d'une rotation importante. Mais celle-ci a l'avantage de renouveler constamment l'équipe et d'éviter les phénomènes de sclérose. Nous misons sur un personnel peut-être moins expérimenté mais jeune et motivé. Ce choix offre la possibilité de poser un œil neuf sur les problèmes. » (Jean-Luc Poidevin, à propos de l'EPAMSA dans l'ouvrage précité)

En somme, le projet urbain hors des cadres institutionnels et des documents d'urbanisme classiques a permis à l'acteur collectif de l'agglomération (au moins les trois communes centres) de se constituer. Cet acteur collectif peut-il perdurer et s'élargir dans les structures administratives territoriales et dans le cadre des documents d'urbanisme officiels ?

### **2.3. La communauté d'agglomération et son élargissement**

Au milieu des années 1990, au moment où se mettait en place le projet urbain, les élus du Mantois se sont posés la question d'aller plus loin que la formule districale en utilisant l'une des formes d'EPCI proposées par la loi Joxe. Mais ils y ont finalement renoncé, en dépit des ressources supplémentaires que cela aurait pu leur apporter en dotation globale de fonctionnement, car les formules adaptées au cas du Mantois impliquaient un POS d'agglomération. Or les communes restaient attachées à la maîtrise de leur POS, c'est-à-dire, à la maîtrise de leur politique d'aménagement (alors même que le projet PMY était aussi un projet d'aménagement mais qui ne portait que sur quelques grands enjeux : le Val Fourré, Mantes Université, la zone d'activité Innovaparc). D'autre part, les règles de représentation auraient désavantagé la ville centre qui à elle seule regroupe la moitié des habitants de l'agglomération.

La question de la transformation du district est réapparue au moment du vote de la loi Chevènement (1999). Il se trouve que le sénateur Braye avait particulièrement suivi cette évolution législative et qu'il a pu convaincre rapidement ses collègues d'adopter le statut de communauté d'agglomération, celle de Mantes en Yvelines (CAMY) ayant été l'une des premières à se créer (2 décembre 1999).

#### **2.3.1. La première vague d'élargissement**

La CAMY a regroupé au départ les 8 communes du district. Mais dès 2004, des petites communes périphériques sont venues s'y agréger. Ces adhésions<sup>240</sup> sont à certains égards le signe d'une réussite du projet Mantes en Yvelines, l'agglomération ne faisant plus office de repoussoir.

« Je pense qu'il y a à la fois la conviction chez les élus que de toute façon un jour ou l'autre ils devront aller en intercommunalité et deuxièmement l'image de Mantes a été changée au cours des 10-15 dernières années, par les effets du projet Mantes en Yvelines, grand projet de ville. Aujourd'hui globalement sur le territoire élargi on ne porte plus le même regard sur l'agglomération de Mantes que le regard qu'on portait auparavant. » (Un cadre de la CAMY).

---

<sup>240</sup> Follainville-Dennemont et Drocourt en 2004, Mousseaux et Méricourt en 2005.

Pour ces petites communes nouvelles venues, les avantages d'une structure importante pour la gestion des services urbains semblent avoir fortement pesé sur leurs décisions. L'adhésion à une structure unique simplifiait aussi grandement la gestion communale par rapport à la pratique antérieure des syndicats à vocation uniques sur des périmètres différents, peu équipés en ingénierie.

« Il y en a qui, il y a quelques années étaient contre la fait de venir à la CAMY et qui maintenant trouvent que c'est la solution s'ils veulent continuer à entretenir leur village, parce que ne serait-ce que l'assainissement, le ramassage des poubelles, c'est quelques choses qu'on a pas à s'occuper. Alors là dans les villages ils sont obligés d'avoir un syndicat, de former un appel d'offre avec des sociétés privées. » (Le maire d'une petite commune déjà intégrée à la CAMY)

« Premièrement, on s'apercevait assez nettement que toutes ces imbrications de syndicat ça devenait un peu compliqué. Le deuxième motif c'est que sur un plan financier c'était plus intéressant et qu'on allait pouvoir accéder à un certain nombre de services qu'on ne possédait pas, en tant que commune, avec nos syndicats. J'entends par là, en particulier, par exemple on savait quand on est rentré, qu'allait se développer ce transport à la demande, le TAMY. On avait des gros problèmes, on a un syndicat des eaux qui fonctionne avec les communes, on était dépassé par les événements, ça nous dépassait complètement et c'est la CAMY qui a repris ça, qui a pris le bon ordre et qui a pu faire du poids vis-à-vis de Veolia, deuxième domaine. Le troisième domaine de l'assainissement, [...] nous il est resté encore l'assainissement à faire, l'assainissement est compétence CAMY, c'est la CAMY qui paie les travaux d'assainissement et plus la commune. Et je vous en citerais d'autres, les déchets, on n'avait qu'un ramassage par semaine de déchets, on en a deux, avec en plus un ramassage des déchets verts, une fois par semaine et les recyclables une fois par mois, enfin toute une série de services en plus, en divisant par deux l'addition. » (Le maire d'une des petites communes adhérentes)

« Par rapport à Mantes où vous faites deux kilomètres les cars débordent, ici vous faites 25 km et il n'y a pas la moitié des personnes dans le car, ce sont des lignes déficitaires quoi. Alors c'est pour ça que c'est difficile, on est très heureux de les avoir, il faut reconnaître que la CAMY fait de gros efforts là-dessus. » (Un autre maire)

Pour certaines communes périphériques, l'argument financier de la taxe professionnelle unique a fortement joué. Ces communes avaient des recettes de taxe professionnelle assises sur un très petit nombre d'entreprises, voire sur une seule. A partir du moment où elles ont senti que ces entreprises pourraient fermer leurs portes, elles ont vu l'intérêt d'adhérer sans délai à la CAMY pour conserver leurs droits acquis de retour financier d'une part de la TPU.

« Et puis des difficultés, les difficultés de ces communes, les effets de ciseaux, de plus en plus de charges, de moins en moins de moyens, l'Etat qui se désengage, enfin un certain nombre de choses faisant, que même les fonctions les plus élémentaires, on n'arrive plus à les assumer, donc évidemment, elles regardent...

Et puis des élus, pour les quatre qui ont adhéré récemment, des élus qui avaient un bon niveau de réflexion et qui se rendaient compte que de toutes façons, il fallait passer à l'interco, pour pouvoir continuer à peser sur leur développement, sur leur vie quotidienne et que globalement, s'ils ne le faisaient pas relativement rapidement et intelligemment, on allait leur imposer... » (Un cadre de la CAMY)

La taille de la CAMY, la masse critique qu'elle représente, a pesé dans l'attraction qu'elle a pu opérer vis-à-vis de ces petites communes. Celles-ci auraient pu se raccrocher à d'autres intercommunalité plus petites (en communautés de communes quelquefois constituées dans un but « défensif ») mais elles ont préféré d'emblée rejoindre la communauté d'agglomération pour ses capacités financières et en ingénierie mais aussi, semble-t-il, pour échapper à des querelles de clocher sur des territoires trop petits.

« Quitte à intégrer une intercommunalité, comme le but c'est de mutualiser les forces, autant aller vers une grosse machine qui a les moyens, plus d'ambition. Et puis, à ce moment là, nous on faisait aussi notre assainissement sur la commune et on a eu à rencontrer les services de la communauté d'agglomération, justement pour pouvoir se raccorder sur leur

réseau, puisqu'on pouvait pas aller sur Bonnières, donc ça a créé des liens, ici le village est en contrebas, et on pouvait pas retourner sur Bonnières. Ça aurait été des travaux gigantesques, on n'aurait pas eu le financement. Ça fait dix ans qu'on a voulu que nos syndicats investissent ici, ils ont jamais voulu, et là ça va être fait par la communauté d'agglomération pour l'eau.

Notre intérêt c'était de mutualiser, notamment donc le fonctionnement de notre assainissement, les ordures ménagères, les transports... » (Un maire)

La personnalité des élus et leur capacité intellectuelle à se projeter à l'échelle géographique d'une agglomération ou d'une région joue également un rôle dans les décisions d'adhésion. Certains apprécient de pouvoir réfléchir et agir à une échelle plus large que celle de leur commune. Une responsabilité dans les instances d'une intercommunalité importante les valorise.

« Et même en dehors de l'aspect purement vérial, c'est quand même intéressant, ça donne une dimension, même pour les élus, je trouve que ça donne une dimension de réflexion au niveau de l'agglomération. » (Un maire)

« Alors là c'est plus sur le plan personnel que sur le plan du maire. Moi je trouve que c'est une grande satisfaction de travailler à la fois avec les services de la CAMY puisqu'il y a des services qui sont assez compétents, et de rencontrer à la fois des organismes nationaux comme l'ADEME, on travaille avec tous ces gens là donc ça c'est bien. » (Un autre maire)

### **2.3.2. De l'intercommunalité de gestion à l'intercommunalité de projet**

Bien que la communauté d'agglomération soit partie prenante du projet PMY 2, ce sont les trois communes centres qui sont les plus impliquées car leur territoire est directement touché. En revanche, deux politiques ont mobilisé l'ensemble des communes de la CAMY et ont renforcé leur intégration par un travail commun : l'habitat et les activités.

#### *(i) L'habitat*

La question de l'habitat aurait pu placer les communes dans une position individualiste et défensive avec le risque de se voir imposer des population issues des logements démolis au Val Fourré ou, plus généralement, d'une politique de peuplement visant à résorber les ghettos. Mais il n'en a rien été. Les habitants des logements démolis ont demandé en majorité à être réinstallés sur place au Val Fourré où ils avaient leurs habitudes et leur communauté. Les logements reconstruits au Val Fourré ne compensent pas les 1300 logements détruits mais la vacance et la rotation<sup>241</sup> étaient suffisantes pour que les bailleurs puissent gérer chacun les relogements dans son parc sans créer de situations risquant d'alarmer les voisins. En particulier, les habitants du Val Fourré n'ont pas demandé à être relogés dans les petites communes de l'agglomération.

« Ça c'est justement le fantasme de toutes ces communes qui n'ont pas adhéré à l'agglomération : si je vais à la CAMY, je vais être obligé d'accueillir les gens du Val Fourré, bon. Les tours sont déjà démolie, et les gens ont été relogés, premièrement. ... Où est-ce qu'ils sont partis les gens ? Ils sont partis beaucoup à Limay, mais il y en a aussi qui sont restés sur place. Et d'ailleurs Mantes-la-Jolie a annoncé qu'ils faisaient, à nouveau, des programmes de logement sociaux au Val Fourré. Et puis ils ont remis un petit peu le logement social en centre-ville, ou dans les nouveaux quartiers en bord de Seine, mais d'une façon pas homéopathique mais dosée, du style 25-30%, 20-30%, voyez, la fameuse mixité sociale, qui est très importante, et qu'on veut faire dans le village un petit peu. Il s'agit pas de les remettre ensemble, bon. Deuxième chose, quand vous faites des enquêtes au Val Fourré, plus de 85% des gens, j'ai plus en tête mais je sais que c'est plus de 85%, et ça c'est dramatique quelque part, veulent rester au Val Fourré, les fameuses, parce qu'il y a plus de 60 ethnies au Val Fourré, ils veulent vivre au Val Fourré ... On est ouvert à tout nous, donc on fait du chantier de jeunes pour notre commune, on fait des postes ouverts, on accueille des gens du Val Fourré pour travailler chez nous, et je leur pose la question à

---

<sup>241</sup> La rotation dans le parc HLM était de 10,5% en 2000. Elle a diminué, comme partout en France, pour atteindre 8,1% en 2006 (source : PLH).

chaque fois, il y en a aucun qui avait été [dans la commune], ils ne sortent pas, il faut les faire sortir du Val Fourré pour travailler ailleurs qu'au Val Fourré, ou alors ils vont en bande à Paris, sur les Champs Elysées ou machin pour tout casser, ou à la gare, et dans Paris ... Mais voilà, surtout ils sont paumés s'ils vont chez nous. » (Un maire)

D'autre part, l'obligation de 20% de logements sociaux a été étendue en Ile-de-France et plusieurs communes de l'agglomération qui n'étaient pas soumises à l'article 55 de la loi SRU le sont aujourd'hui et le programme local de l'habitat intercommunal (PLHi) leur permet plus facilement de faire face à cette obligation.

« Et c'est à partir de là que nous on a eu l'obligation de construire X logements sociaux. Parce que, de toute façon, CAMY ou pas CAMY, on était considérés comme étant dans la région parisienne au sens INSEE du terme. Donc, à la limite, je dirais que le fait d'être entré dans la CAMY me donne un petit peu de sous supplémentaires, un peu de facilité pour construire ces logements sociaux... Les bailleurs sociaux peuvent aller devant la CAMY pour avoir les garanties d'emprunts. En tant qu'élu, on ne se sent pas du tout chapeauté par la CAMY. C'est pas une tutelle, c'est un partenaire. » (Un maire)

Les événements de 1991 avaient sensibilisé les communes sur la question du peuplement, c'est-à-dire, des attributions de logements sociaux.

« Dans un premier temps, la politique [de l'habitat] a consisté à faire un état des lieux de l'occupation sociale, d'où la mise en place d'un fichier de l'occupation sociale de tous les logements, logement après logement, qui a conforté l'idée qu'il y a au Val Fourré des quartiers en grande difficulté, ceux qui depuis le départ ont accueilli les salariés de l'industrie automobile, notamment les Ecrivains et les Peintres ; des quartiers qui s'en sortent plutôt bien, notamment au Sud de la Nationale 13, puis les quartiers intermédiaires. Les études montraient que les quartiers en difficulté étaient de plus en plus en difficulté et les quartiers intermédiaires avaient tendance à passer du mauvais côté. Donc l'idée c'était au départ de dire : on met en place une politique de quotas. La politique d'attribution ça consiste à mettre des moins pauvres là où il y a beaucoup de pauvres... » (Un cadre de la CAMY)

L'agence d'urbanisme, en gérant les observatoires du logement, a permis l'émergence d'un consensus sur la politique du logement. Elle a aussi suggéré un cadre pour porter la politique et le dispositif d'observation : le syndicat mixte du logement qui regroupe la CAMY et Limay. Ainsi le premier PLH a-t-il été élaboré pour la période 2002-2007 (les études avaient commencé en 1999). La construction de cette politique communautaire s'est faite sans interférence de l'EPAMSA.

« Une politique de l'habitat a été mise en place depuis une dizaine d'années, notamment autour des attributions de logements sociaux. Il y avait consensus sur cette politique, donc à partir des observatoires locaux de l'habitat, à partir de l'attribution des logements sociaux, il y a une culture locale qui s'est mise en place et on peut dire que depuis au moins 10 ans, ça correspond à la durée de vie du syndicat mixte du Mantois, il y a consensus de toutes les communes, tous bords confondus, sur ce que doivent être les orientations stratégiques de la politique de l'habitat. » (Un cadre de la CAMY)

La mutualisation des attributions au niveau de la CAMY s'est réellement mise en place avec la création d'un service Habitat en 2004. Un résultat tangible du regroupement des communes pour la politique de l'habitat est de récupérer à leur profit le contingent de désignation de la préfecture (en général, 25% des logements HLM).

« Quand je suis rentré à la CAMY en 2004 – 2005, au lieu d'avoir 20% des attributions sur X logements qu'on avait faits, j'en ai eu deux fois X mine de rien. » (Un maire)

Le regroupement des communes dans un syndicat mixte du logement leur permet d'être en position plus forte par rapport aux nombreux bailleurs sociaux présents sur l'agglomération. Une commission de coordination intercommunale règle les cas compliqués lorsque les bailleurs n'ont pas pu trouver de solution dans leur patrimoine.

Notons que la ville de Limay s'est associée à cette politique de l'habitat et participe au syndicat mixte du logement tout en gardant son autonomie en matière d'attributions qu'elle

n'a pas mutualisées, à la différence des communes de la CAMY. Mais elle utilise le même logiciel et participe à la gestion des cas difficiles (mais sur une base de réciprocité).

« On a un cas difficile, qu'on est obligé de retirer chez nous parce que il pollue, etc., et donc des fois, vous savez, il y a juste à mettre dans un endroit où les gens se connaissent pas, etc., des fois on réussit ce genre de choses, et là, on travaille ensemble, ils en prennent un, on en prend un... » (Un élu de Limay)

Limay bénéficie également de cette politique communautaire en récupérant comme les autres le contingent préfectoral. Cependant, les élus de Limay estiment que la mutualisation des attributions leur feraient perdre le contact avec leur population.

« Toutes les communes de la CAMY, ils ont plus de service logement, c'est-à-dire que le maire, il sait même pas qui c'est qui loge chez lui, etc., ils ont plus de service logement, c'est un service logement centralisé sur le haut – ils font bien leur boulot – mais je veux dire que la personne qui veut venir trouver l'élu au logement, l'élu au logement, il sait pas où en est le logement et l'élu au logement, il appelle la CAMY pour savoir » (Un élu)

## *(ii) Les activités*

Le district avait déjà dans ses attributions la création de zones industrielles et l'agglomération disposait d'un outil SEM pour les aménager. Lorsque l'EPAMSA a été créé, l'une de ses missions était le développement économique notamment au moyen de l'aménagement de surfaces équipées destinées aux activités. Entre temps, la SEM locale avait cessé ses activités d'aménagement et l'EPAMSA se retrouvait être de facto le seul aménageur. Il lui était également imparti le rôle de régulateur afin d'éviter les concurrences inutiles entre les zones nouvelles.

L'EPAMSA a pu acquérir des réserves foncières sur un marché des terrains déprimé par la perte d'attractivité de l'agglomération, notamment en vue d'aménager une zone dénommée Innovaparc, en situation stratégique puisque jouxtant, d'un côté, le secteur Mantes Université en zone centrale et, de l'autre, l'échangeur de l'autoroute A13 juste avant le péage. Une divergence de fond est apparue entre, d'une part, l'EPAMSA porté par l'Etat et le maire de la ville et, d'autre part, la CAMY représentant les autres communes, quant à la question de savoir s'il faut conserver l'atout foncier d'Innovaparc pour des implantations de haut de gamme (tertiaire back office de La Défense ou haute technologie) quitte à attendre plusieurs années l'opportunité, ou s'il faut au contraire accepter des offres moins prestigieuses assurant à court terme la création ou le maintien d'emplois mais avec le risque de ne plus pouvoir faire évoluer la zone d'activités vers le haut avant longtemps. Pour le moment, la position de l'EPAMSA l'a emporté et le secteur Innovaparc est resté en attente contre l'avis d'une majorité d'élus de la CAMY. Du coup, celle-ci a repris la main sur les zones d'activités en engageant elle-même en régie l'aménagement de nouvelles surfaces (ZA des Gravières, extension de zones existantes, notamment la zone commerciale des Meuniers) et en procédant à la requalification des anciennes zones industrielles. Elle pourra ainsi accueillir l'entreprise de transformation Turbomeca qui avait postulé pour Innovaparc.

Les programmes PMY 1 et 2 ont eu un effet indéniable sur l'urbain, une preuve en étant que les investisseurs privés sont revenus sur le secteur (à la faveur du boum de l'immobilier, toutefois). Mais l'économie n'a pas encore suivi à la hauteur des attentes des habitants et des élus.

« Le seul objectif du PMY qui demeure mitigé, porte sur le développement économique du territoire. Le Mantois n'a en effet pas connu de réelles avancées en la matière. On peut signaler néanmoins le bilan positif de la zone franche urbaine du Val Fourré, qui a permis de rétablir une certaine diversité fonctionnelle dans le grand ensemble et a apporté des emplois à certains habitants du quartier. Mais le dispositif ne vise pas le développement global du territoire, objectif auquel il contribue modestement. » (Diagnostic du PLH)

Cette ligne de fracture sur le choix de stratégie pour Innovaparc entre le maire de Mantes-la-Jolie, principal porteur politique de l'EPAMSA, et le président de la CAMY (Dominique

Braye), s'est prolongée par un désaccord sur l'extension de la communauté d'agglomération, la ville centre qui à elle seule accueille la moitié de la population de l'agglomération s'estimant sous représentée (la présidence de l'EPCI lui ayant échappé de ce fait). Toute adjonction de petite commune périphérique risquerait ainsi de diminuer encore sa représentation.

« C'est-à-dire que la ville de Mantes [la-Jolie] souhaiterait gérer la CAMY, elle le souhaiterait faut pas le cacher. Mais si la ville de Mantes gère la CAMY, les petites communes n'ont plus rien à dire. Alors que si les petites communes gèrent la CAMY, les petites communes ont intérêt à ce que la ville de Mantes se développe aussi puisque c'est leur point d'attache. Les petites communes vont sur Mantes, donc il n'y a aucune raison qu'une petite ville soit contre un projet de la ville de Mantes...

Le conseil CAMY il y a trois personnes par commune, par petite commune, quatre pour Rosny et Magnanville, cinq pour Mantes-la-Ville, et six pour Mantes-la-Jolie. C'est pas un bon équilibre si vous voulez. C'est-à-dire que si la CAMY s'agrandit, elle va prendre des petites communes. On pourra pas rester à 3 représentant par petite commune parce que ça va faire une assemblée pour petites communes qui décidera de tout pour... La ville de Mantes se sent lésée, ce qui est logique. Il va falloir revoir cet équilibre. De toute façon ça c'est un point très épineux. » (Un élu)

L'élargissement est aussi l'enjeu du SCOT qui, dans l'esprit de ses protagonistes, devrait être l'occasion d'étendre la réflexion sur l'intercommunalité à l'échelle du bassin de vie sur une cinquantaine de communes. Comme le dit le président de la CAMY, la démarche a plus d'importance que le résultat.

Mais la troisième vague d'élargissement devra se situer dans un contexte nouveau à un double titre :

- la fin du programme PMY 2 et le relais à prendre par l'intercommunalité s'appropriant son propre projet de territoire sans le support de l'Etat,
- la création de l'Opération d'intérêt national (OIN) sur l'ensemble de la Seine Aval (51 communes).

## **2.4. Vers le projet de territoire dans l'OIN**

Une dizaine d'années après sa création, la CAMY est parvenue à un tournant qui est lié à la fin des contrats PMY et à la création de l'Opération d'intérêt national Seine Aval en 2007.

Il n'y aura pas de contrat PMY 3. Cela signifie que les financements seront mis en place directement dans les procédures de droit commun dont la principale est la convention ANRU. Cependant, l'EPAMSA reste le coordinateur du programme ANRU sur l'agglomération (qui intéresse en fait Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville). L'EPAMSA continue également d'être l'aménageur de Mantes Université et du projet Innovaparc qui sont des ZAC Etat et pour lesquelles il a déjà acquis le foncier.

Mais avec la création de l'OIN et la modification de ses statuts (le 10 mai 2007), l'EPAMSA se voit propulsé sur une autre échelle. Auparavant, ses interventions restaient centrées sur Mantes en Yvelines et accessoirement sur le GPV de Chanteloup-les-Vignes. Désormais, sa fonction d'ensemblier s'étend sur un territoire allant de Conflans-Sainte-Honorine à Bonnières et englobant 51 communes de la vallée de la Seine. Mantes en Yvelines n'est plus son territoire de référence mais un pôle parmi d'autres dans son périmètre. Parallèlement, l'agence d'urbanisme a vu aussi son périmètre élargi à l'OIN et elle est devenue également une agence de développement : l'AUDAS (Agence d'urbanisme et de développement de la Seine Aval). Ses locaux ont été transportés en dehors de la CAMY, aux Mureaux. Elle n'est donc plus l'outil d'étude et de prospective dédié exclusivement au Mantois comme du temps du district.

L'OIN est aussi le résultat de l'action de Pierre Bédier en tant que président du Conseil Général qui a en quelque sorte réédité la démarche de Mantes en Yvelines en associant l'Etat mais sur une échelle plus large.

« Pierre Bédier avait déjà été convaincu une première fois avec le PMY que partager le pouvoir avec l'Etat était la meilleure manière de porter un projet de développement. Donc c'est de la même manière mais à une autre échelle. » (Un cadre de l'EPAMSA)

Il semble que les élus des 51 communes concernées, tous bords politiques confondus, aient bien accepté cette initiative d'OIN dans la mesure où elle permet de mobiliser des financements exceptionnels.

« Dans une époque où les restrictions de crédit vont être très importantes, de concentrer les efforts de l'Etat, du Département, de la Région, d'une façon coordonnée sur un secteur, c'est très, très bien. » (Un maire de la CAMY)

L'EPA avait été créé pour une durée limitée et selon un principe de subsidiarité à une époque où la communauté d'agglomération n'existait pas encore. Pour celle-ci, l'enjeu est d'assumer progressivement les fonctions de l'ensemblier et de les pérenniser dans une structure stable et légitime politiquement. Pour cette analyse, nous pouvons reprendre les quatre niveaux d'intervention identifiés par Yves Janvier et le Club Ville Aménagement :

- l'élaboration de la stratégie d'agglomération et de la politique urbaine,
- le portage politique des projets,
- le pilotage technique,
- la réalisation.

Sur ces quatre niveaux, les relations de la CAMY avec l'EPAMSA et l'AUDAS sont en cours de redéfinition.

#### **2.4.1. La stratégie d'agglomération et le projet de territoire**

Le premier programme PMY 1 était conçu dans une logique de « réparation » et était centré prioritairement sur les problèmes de la ville centre : restructuration du quartier du Val Fourré, revalorisation du centre-ville de Mantes-la-Jolie. Le deuxième programme, PMY 2, élargissait ses interventions, notamment aux grands ensembles de Mantes-la-Ville, et s'accompagnait d'un projet d'agglomération plus stratégique avec, en particulier le développement d'une centralité d'agglomération autour de la gare principale (Mantes Université) mais intéressant principalement trois communes (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay). Pour les élus des autres communes de l'agglomération, ces programmes étaient nécessaires mais ils étaient perçus comme des juxtapositions de projets ponctuels manquant d'un « fil rouge ». Il fallait donc passer véritablement à l'échelle de l'agglomération, passer du projet urbain sur les trois communes centrales à un projet de territoire sur les 12 communes de la CAMY, voire au-delà, à l'échelle du bassin de vie, dans la perspective d'une autre vague d'élargissement.

« Est-ce que c'était [PMY] un vrai projet de territoire ? Non. Parce que tout n'était pas traité, on s'est concentré sur des priorités et il y avait surtout une volonté d'être très très opérationnel. Le projet Mantes en Yvelines, phase I, phase II, regardez bien, on est à chaque fois à une échéance de 4-5 ans. Là, dans l'idée d'un schéma d'agglomération, on veut se projeter à 2020. » (Un cadre de la CAMY)

« Je crois beaucoup à la réflexion avant l'action, cela permet d'avoir non pas ce qu'on avait jusqu'à présent, des projets juxtaposés, mais d'avoir justement toutes les ramifications, tous les liens entre ce qu'on va faire. » (Un élu de la CAMY)

L'étude de projet de territoire lancée par la CAMY pourra nourrir le SCOT mais elle ne se réduit pas à cela. L'intention est d'élaborer un document stratégique, sans valeur juridique analogue à celle du SCOT, mais porté politiquement, à l'instar du schéma d'agglomération qui avait accompagné PMY 2.

Ce projet de territoire servira également à positionner Mantes en Yvelines dans l'espace plus large de l'OIN. En effet, la logique de l'OIN est une logique Est – Ouest, le long de la vallée de la Seine, alors que celle du projet de territoire (et de l'élargissement futur de la CAMY) est une logique Nord – Sud englobant le bassin de vie (jusqu'à 59 communes dont beaucoup de

rurales). L'OIN n'englobe pas l'ensemble des bassins de vie (y compris leur périurbain) mais les pôles qui s'égrènent le long de la vallée de la Seine.

L'EPAMSA et l'AUDAS voient donc leur périmètre d'intervention étendu bien au-delà de la CAMY mais dans le même temps ce périmètre exclut l'approche en terme de bassin de vie. De ce double fait, la CAMY devient l'entité légitime pour réfléchir à l'échelle de ce bassin de vie. Même si elle associe l'EPAMSA (commanditaire des marchés de définition) et l'AUDAS à sa démarche, elle en est vraiment l'instigatrice. Parmi les élus en pointe dans cette initiative, figure la maire de Rosny-sur-Seine qui est par ailleurs conseillère régionale et vice-présidente de l'Association des Espaces Verts de l'Île-de-France (AEV) et a de ce fait la vision à l'échelle de l'Île-de-France. Elle est aussi militante de l'Association des Maires de France (AMF) et de ce fait bien impliquée dans les réflexions sur l'intercommunalité et l'articulation des niveaux géographiques de régulation. Ceci pour souligner à nouveau le facteur d'intégration que constitue la présence d'élus « marginaux sécants », exerçant des mandats sur plusieurs échelles territoriales emboîtées.

« Si on ne pense pas globalement le territoire de l'OIN et de la Seine Aval, eh bien notre territoire du Mantois, comme celui des Mureaux, il est perdu, parce que c'est cette échelle là qui peut gagner dans le développement. » (Un élu de la CAMY)

L'OIN permet de traiter des problèmes qui dépassent l'échelle des simples intercommunalités, en premier lieu le développement économique et les transports ferroviaires. A titre d'exemple, l'EPAMSA est l'interlocuteur du STIF, et non la CAMY.

« Je crois qu'il faut qu'on s'inscrive à chaque fois dans toutes les échelles. Je crois que le fait de se projeter dans un projet de territoire, permet de profiter justement du reste de la réflexion à des niveaux différents pour qu'on s'y intègre non pas simplement en acceptant ce qui nous tombe, hop, comme ça, mais en étant force de proposition et territoires dynamiques pour justement aussi être en demande. Etre en demande et ne pas attendre, parce que l'OIN c'est une opération d'Etat au départ, dont l'opérateur est l'EPAMSA. » (Un élu de la CAMY)

#### **2.4.2. Le portage politique**

Le projet Mantes en Yvelines a fait l'objet d'un portage politique fort qui se localisait dans les instances de l'EPAMSA, conseil d'administration et comité de pilotage. Il était le fait surtout de deux élus, comme cela a été dit plus haut, le maire de Mantes-la-Jolie, principale ville concerné par les actions sur l'urbain, et le maire de Buchelay sur le territoire de laquelle se trouvent les espaces à vocation économique. La mairie de Mantes-la-Ville, dans un premier temps, avait accepté que la priorité des actions urbaines soit sur Mantes-la-Jolie et accompagnait sans difficulté ce portage politique bicéphale.

Par la suite, ce portage politique bicéphale et homogène politiquement (deux élus UMP) s'est quelque peu fissuré, comme nous l'avons indiqué plus haut, notamment à propos des priorités à accorder à Innovaparc et du poids de la ville centre dans l'intercommunalité.

Parallèlement, le rôle qui a été donné à l'EPAMSA d'animateur de l'OIN a fait qu'il ne pouvait plus être le lieu de portage politique des projets spécifiques de Mantes en Yvelines. D'autre part, son président Pierre Bédier, qui avait été l'instigateur de la création de l'OIN, et qui était également président du Conseil Général, s'est retrouvé inéligible à la suite d'une procédure judiciaire. La présidence de l'EPAMSA est revenue au nouveau président du Conseil Général qui n'est plus un élu du Mantois. Le portage politique ne peut donc plus avoir de support autre que la CAMY. La présidence de la communauté d'agglomération est donc devenue l'enjeu principal de ce portage et elle a vu s'affronter aux élections le maire de Buchelay (qui l'a emporté) et celui de Mantes-la-Jolie. La concurrence entre ces deux élus fragilise sans doute le portage politique. Mais les entretiens que nous avons conduits auprès d'une partie des maires de la CAMY montrent que ceux-ci sont bien conscients du poids de Mantes-la-Jolie et que, en dépit de la majorité des petites communes au conseil communautaire, les solutions aux problèmes de l'agglomération ne peuvent pas être mises

en œuvre indépendamment de la ville centre. En quelque sorte, chacun « se tient par la barbichette ».

« Donc oui sans doute principe de subsidiarité et un jour les collectivités reprendront totalement la main sur leur projet de développement et en même temps, on est en train d'inventer un nouveau périmètre dont on pense qu'il est plus pertinent pour traiter certains sujets et pour lequel il n'existe aujourd'hui aucune structure intercommunale à cette échelle. » (Un cadre de l'EPAMSA)

Le nouveau positionnement de l'EPAMSA sur un niveau interterritorial l'éloigne de facto des élus du Mantois. Ils sont moins représentés à son conseil d'administration et les comités techniques et de suivi se sont espacés. Les maires devront compter davantage sur la CAMY pour assurer l'interface avec l'EPAMSA. Ils devront également encore plus assurer eux-mêmes l'interface avec les habitants, rôle qu'ils n'avaient en fait jamais abandonné à l'EPAMSA.

« En concertation ils [l'EPAMSA] sont zéro, pas une seule concertation avec le public, rien. Si les maires ne les interpellent pas et disent : « mais attendez, vous lancez des trucs il faut qu'on se concerte ». Alors ça, par contre, avec les élus ils vous font des grandes messes sur des trucs assez fumeux... » (Un maire de la CAMY)

### **2.4.3. Le pilotage technique**

Le pilotage, la coordination, d'un projet complexe nécessite une structure adaptée pouvant gérer la transversalité (les thématiques communes aux opérations) aussi bien que la verticalité (les opérations elles-mêmes). Ce type de structure « ensemblier » doit pouvoir également compter sur des agents ayant une culture de l'économie privée puisque l'aménagement met en relation le secteur public et le secteur privé.

L'EPAMSA avait été organisé selon ce « mode projet ». Sur le Mantois, l'EPAMSA n'assurera plus la coordination des projets futurs du territoire même s'il continue à coordonner les actions ANRU. La communauté d'agglomération, si elle veut remplir à son tour cette fonction de pilotage technique et de coordination, doit se structurer en conséquence.

La première étape de cette structuration de la CAMY pour suivre les projets est l'embauche de personnel formé à ces approches stratégiques. Un audit réalisé en 2009 a recommandé le recrutement de 25 personnes supplémentaires.

« L'Epamsa proposait beaucoup de choses en aménagement mais nous, nous n'avions pas forcément les moyens de notre côté de réagir et d'analyser ce qui nous était proposé. Donc l'idée ... c'est pas de contrecarrer les projets de l'Epamsa, mais bien au contraire d'être constructif vis à vis de cette démarche qu'est la ZAC Mantes Université ... c'est-à-dire qu'il fallait aussi que nos élus s'approprient ce projet-là et puis cette force de proposition. D'où cette nouvelle organisation. » (Un cadre de la CAMY)

La CAMY a donc créé des directions stratégiques pour l'habitat, pour le développement, etc. et les étoffe progressivement.

« A partir du moment où on est un acteur qui pilote son projet de territoire, il est clair qu'un projet comme Mantes Université, à défaut d'être aux commandes, on doit en tous cas avoir défini un cahier des charges, on doit le suivre, et c'est l'orientation qui est donnée aujourd'hui par les élus mais très clairement aujourd'hui, ce n'est pas le cas, aujourd'hui il n'y a pas suffisamment de gens à la CAMY pour suivre le projet Mantes en Yvelines, enfin, le projet Mantes Université, l'Epamsa est complètement en charge du dossier ... sur le projet Mantes Université moi je n'ai pas toujours l'info sur l'état de commercialisation des programmes, il n'y a franchement pas assez de partenariat, ça c'est clair. Alors, nous au niveau communauté d'agglomération, je crois qu'on a été en défaut dans la mesure où on n'avait pas forcément la mission, la consigne de faire, pas forcément non plus les moyens ... L'Epamsa fait et puis on est sollicités quand on a besoin de nous, on apprend les informations quand on discute parce qu'on a des bonnes relations avec les gens de l'Epamsa, donc on apprend les informations si on a l'occasion de discuter avec eux, sinon on

l'apprend par la presse, donc on doit vraiment se repositionner sur ces dossiers. » (Un cadre de la CAMY)

La transversalité se met en place avec les recrutements. Mais elle semble tenir au moins autant à la volonté des agents, motivés dans leurs tâches par le sentiment de travailler sur un territoire pionnier, qu'à la forme de l'organigramme.

«Les professionnels qui viennent travailler sur ce territoire, c'est par choix souvent, pas par hasard. » (Un cadre de la CAMY)

« Mais à partir du moment où on travaille en mode projet, il y a une transversalité qui se fait d'office entre les différents services. L'organigramme ne retranscrit jamais la réalité complète du terrain, heureusement d'ailleurs... » (Un cadre de la CAMY)

Cependant, même si l'EPCI s'organise en mode projet, il n'est pas forcément armé pour assurer l'exécution des projets complexes d'aménagement. Il aura encore besoin d'opérateurs (bien qu'il aménage lui-même des zones d'activités en régie comme celle des Graviers, mais il s'agit d'opérations en terrain vierge relativement simples).

#### **2.4.4. La réalisation**

L'EPAMSA est toujours en charge de la réalisation des projets phares à longue échéance : Mantes Université, Innovaparc. Mais pour les opérations plus limitées dans le temps et dans l'espace, le principe de subsidiarité joue désormais pleinement. Ainsi, la restructuration des quartiers ANRU à Mantes-la-Ville est-elle le fait des bailleurs sociaux directement.

D'autre part, les communes avaient toujours conservé la maîtrise de leurs opérations d'aménagement ordinaires à destination d'habitat. Mais dans le nouveau contexte, vont-elles faire appel à l'EPAMSA comme opérateur, vont-elles transférer à la communauté d'agglomération la conduite de l'aménagement ?

Pour les ZAC « Etat », l'EPAMSA est en quelque sorte en auto commande, à la fois concédant et concessionnaire. Mais pour les projets ordinaires, la règle de la concurrence (en concession ou en marché public) s'applique. L'EPAMSA n'est alors qu'un opérateur parmi d'autres à la disposition des communes (en l'absence de société publique locale d'aménagement propre à la CAMY et qui pourrait être dispensée de mise en concurrence).

Certaines communes ne voient pas d'un mauvais œil le fait de faire appel à l'EPAMSA pour leurs projets. Il n'est pas sûr que celui-ci ait l'intention de répondre à des mises en concurrence, du fait du principe de subsidiarité mais aussi en raison des limitations de ses moyens humains.

« A une dernière réunion, l'EPAMSA nous a dit, vous avez liberté pour choisir votre opérateur, bien sûr, donc, et comme on travaille plutôt correctement avec l'EPAMSA, on a dit, on continue avec l'EPAMSA, les communes et la CAMY. On pouvait très bien choisir un autre opérateur. L'avantage c'est que d'abord c'est un partenaire régulier. C'est notre partenaire sur toute l'opération d'intérêt national. Donc il a en même temps une vue d'ensemble de tout le territoire ; une habitude de travail avec les élus, des équipes pluridisciplinaires, dont moi je ne connais pas tout le monde, mais j'en connais quand même pas mal et qui sont plutôt moi ceux avec lesquels j'ai travaillé sont bons, et donc, sont à l'écoute ... il faut qu'ils [l'EPAMSA] se réunissent davantage parce qu'ils ne se réunissent pas assez souvent en ce moment, c'est la demande qu'on a en ce moment, voilà. »

Même si l'EPAMSA n'est pas opérateur pour le compte des communes, une assistance à maîtrise d'ouvrage de sa part semblerait être appréciée par les mairies du fait de son ingénierie et de sa connaissance du Mantois. L'appel à des opérateurs publics peut être aussi un moyen de faire pression sur des acteurs privés et d'amener ceux-ci à négocier. C'est ce qu'a fait la mairie de Rosny-sur-Seine : face à un projet médiocre proposé par un propriétaire industriel et son promoteur, la commune a fait réaliser une « contre étude » et s'est appuyée sur l'EPFIF pour acquérir une parcelle. Elle s'est aussi adjointe une AMO de la part d'une SEM départementale. Finalement, l'opération restera privée mais sa qualité et son contenu ont été infléchis assez profondément dans le processus de négociation. Le fait de

pouvoir faire appel le cas échéant à des acteurs publics pour une alternative au projet privé a permis d'orienter celui-ci de manière décisive.

Du point de vue d'autres communes, les temporalités de l'EPAMSA ne sont pas les leurs. Les opérations conduites par l'établissement public prennent trop de temps à leur gré car elles doivent s'inscrire dans des stratégies plus larges. Or, les mairies souhaitent faire aboutir leurs projets dans le temps d'un mandat municipal.

Cette différence de temporalité s'applique aussi à la CAMY qui est perçue comme l'instance des projets à plus long terme nécessitant des études plus longues ou devant attendre que des stratégies intercommunales aient été définies.

D'autre part, le service Développement de la CAMY est encore récent et peu étoffé en personnel. Il n'a pas encore eu le temps et l'occasion de faire ses preuves dans la conduite de projets d'intérêt communautaire. Pour ces derniers, la tentation existe de continuer à faire appel à l'EPAMSA. C'est le cas, par exemple, du projet d'éco quartier localisé sur les zones à urbaniser à l'Ouest du Val Fourré qui sont partagées entre Rosny-sur-Seine et Mantes-la-Jolie. Ce projet relève clairement d'une double maîtrise d'ouvrage, celle des villes concernées. Mais un statut de ZAC Etat, avec aménagement par l'EPAMSA, semblerait convenir aux deux maires qui y verraient des facilités pour la labellisation environnementale, pour l'ingénierie et pour la couverture du déficit éventuel. Mais il ne semble pas que l'établissement public soit prêt à prendre une telle initiative bien que la création de logements figure parmi ses missions.

La CAMY ne dispose pas non plus d'un architecte urbaniste qui pourrait assister les communes lorsqu'elles discutent les permis de construire (prérogative qu'elles ont conservé).

L'élargissement du périmètre de l'agence d'urbanisme (AUMA devenue AUDAS) pose des questions similaires.

« La principale différence, c'est qu'on n'est plus physiquement présent sur le territoire du Mantois. On est passé de Mantes aux Mureaux alors que nous étions dans les mêmes locaux que la CAMY donc avec une proximité physique très forte et des échanges facilités. On était j'allais dire un peu « sous la main ». » (Un cadre de l'AUDAS)

Eloignement physique donc mais aussi rigidité dans le fonctionnement. Pour les missions qui relèvent de l'intérêt d'un seul adhérent, notamment les PLU, les communes sont obligées de faire jouer la concurrence avec les autres organismes d'étude. Et l'AUDAS, réglementairement, est tenue de limiter la part résultant de la concurrence sur le marché à 30% du total de son chiffre d'affaires.

L'AUDAS a également dans ses missions le développement économique. Mais son statut associatif lui interdit d'aller jusqu'à la phase opérationnelle. Elle doit se limiter aux études, à l'animation économique, aux réseaux d'entreprises. Les réalisations « en dur » sont réalisées par d'autres acteurs, dont l'EPAMSA. Il en résulte un manque de clarté dans les missions et les responsabilités, notamment vis-à-vis de l'extérieur et des entreprises qui souhaitent s'implanter.

« De temps en temps, un coup l'EPAMSA était là sur le développement économique, un coup c'était l'AUDAS, la répartition n'était pas toujours très claire. Et la répartition n'était pas non plus toujours très claire au niveau de l'agglomération. Demain, pareil, on va vers une simplification de tout ça et une lisibilité beaucoup plus correcte parce que le nombre d'entreprises qui passaient par trois ou quatre mains, c'était pas normal... » (Un cadre de la CAMY)

## Conclusion

L'intégration des communes dans l'intercommunalité est un processus qui n'est pas encore parvenu à son terme. L'aménagement a joué un rôle décisif pour cette intégration dans la phase dite de « réparation ». Mais cette étape passée et avec le retour vers un

aménagement plus ordinaire de développement, les communes semblent vouloir continuer à maîtriser elles-mêmes leur évolution quitte à faire appel à des opérateurs publics désormais extérieurs à la CAMY. Celle-ci n'a plus directement à sa disposition immédiate les outils du district : la SEM a été dissoute et l'agence d'urbanisme est devenue agence de développement à un niveau régional. Va-t-elle recréer ses outils, par exemple, avec une société publique locale d'aménagement ? Ou va-t-elle compter sur ses services qu'elle aura organisé en mode projet ?

Les travaux du Club Ville Aménagement ont montré qu'une structure fonctionnant en mode projet se heurte assez rapidement aux organisations hiérarchiques et verticales de ses partenaires publics, que ce soit au niveau des communes ou aux niveaux supérieurs. Les conflits de territoires inévitables entre « transversalité » et « verticalité » ne peuvent se régler qu'avec un portage politique affirmé. Cela semble être le cas actuellement à la CAMY sous réserve que les tensions avec la ville centre se résolvent.

Mais, de manière plus générale et au dire de l'un des maires, l'étoffement en personnel compétent de la CAMY ne semble pas s'accompagner d'un allègement concomitant des effectifs communaux, en particulier en ce qui concerne la production des services urbains (par exemple, la petite enfance, la voirie), ce qui signifie à terme rapproché un alourdissement des dépenses et donc de la fiscalité locale dans un contexte d'affaiblissement des ressources des collectivités territoriales. La dimension financière pourra donc constituer un frein au plein développement de l'intercommunalité bien que les élus communautaires soient attachés à conserver le principe d'une structure légère pour l'EPCI.



## CHAPITRE 6 – QUE FONT LES INTERCOMMUNALITES ? ANALYSE DES PROCESSUS DE LA REGULATION PUBLIQUE TERRITORIALE

*Caroline Gallez*

Dans une approche purement technocratique de la problématique de la coordination territoriale et de l'articulation sectorielle de l'action publique, les capacités d'agir des intercommunalités sont principalement appréhendées à travers les compétences et les moyens qui leur sont alloués par la loi. Or, la réalité de l'action publique locale, saisie à travers les deux enquêtes de terrain, laisse entrevoir un système de contraintes complexe, qui sont celles que les acteurs locaux expérimentent et en fonction desquelles ils participent à l'action collective. Plus que les contours institutionnels, ce sont ces contraintes qui définissent le cadre dans lequel les acteurs locaux agissent et qui influencent les modalités de leur coordination et leurs capacités à articuler différents champs d'action sectoriels.

C'est de cette complexité dont nous voudrions rendre compte ici, afin de déplacer un regard trop souvent normatif sur l'intercommunalité - sur ce qu'elle devrait être, ou ce qu'elle devrait produire -, car détaché des contraintes effectives de l'action. Dans ce chapitre de synthèse consacré aux logiques d'action, nous mettons l'accent sur le processus de régulation de la gestion publique territoriale, en interrogeant le rôle de l'intercommunalité dans ce processus. En référence aux travaux sur la régulation politique (Commaille et Jobert, 1999), nous entendons ici par régulation la manière dont les acteurs publics définissent des règles (juridiques, financières, réglementaires) et dont ils en négocient le contenu ou l'application. Ce faisant, nous limitons volontairement le champ de notre réflexion, en excluant notamment le rôle des acteurs privés dans ce processus. Précisons également, eu égard à notre enquête, qui s'est focalisée sur les acteurs communaux, intercommunaux, et sur les représentants de l'Etat, que d'autres acteurs publics (ceux qui agissent aux échelles départementale et surtout régionale) ne sont que partiellement pris en compte.

Ce chapitre est structuré en trois sections.

La première section dresse un portrait rapide des communautés d'agglomération du Val de Bièvre et de Mantes en Yvelines. Trois entrées permettent de souligner les principaux contrastes des deux terrains d'étude : une entrée physique, urbaine et démographique, saisie à travers la question de la centralité urbaine ; une entrée politique, au sens de la nature des alliances ou des recherches d'équilibre entre tendances partisanes qui caractérisent les deux coalitions de gouvernement intercommunales ; une entrée territoriale, enfin, qui aborde la question de l'influence du contexte socio-économique local sur les ambitions, les objectifs et le contenu de l'action communautaire.

La deuxième section aborde la question du rôle des intercommunalités dans la régulation publique de la gestion des territoires. Nous rappelons dans un premier temps les principales évolutions de la gestion publique territoriale et la spécificité du contexte francilien. Dans un second temps, nous soulignons la disparité des logiques de la régulation publique territoriale et, à travers des exemples extraits des deux enquêtes locales, nous caractérisons la manière dont les acteurs locaux, à travers la mobilisation ou l'instrumentalisation de l'intercommunalité, contribuent à cette régulation.

Enfin la troisième section caractérise le rôle effectif des intercommunalités à travers trois dimensions : une dimension stratégique, de représentation des communes aux échelles supérieures ; une dimension politique, de négociation de ces intérêts face aux autres acteurs et notamment à l'Etat ; enfin, une dimension cognitive, liée à la capacité d'expertise communautaire, de formulation de nouveaux problèmes, de mise en cohérence des politiques communales, voire d'innovation.

## 1. Facteurs de contraste

L'émergence et la trajectoire des deux communautés d'agglomération que nous avons observées s'inscrivent dans des contextes très contrastés. Les différences les plus visibles, relatives à la situation géographique et à l'ancienneté de la coopération intercommunale, sont également celles qui ont orienté le choix de ces terrains d'étude.

Respectivement situées en petite et en grande couronne parisiennes, les deux intercommunalités ne sont confrontées ni aux mêmes enjeux en matière d'aménagement, de transport, d'habitat et de développement économique, ni aux mêmes contraintes dans la mise en œuvre des politiques locales. L'étude socio-économique réalisée par Thierry Vilmin, dans le premier chapitre de ce rapport, rend compte de ces disparités à travers les facteurs qui sous-tendent les politiques d'aménagement communales. Cette approche souligne en particulier des écarts importants en termes de démographie et de répartition des populations, de densité et de disponibilité foncière.

Par ailleurs, les deux communautés d'agglomération (bien que créées toutes au début de l'année 2000, quelques mois après le vote de la loi Chevènement) n'ont pas la même expérience de la coopération intercommunale : la CAMY s'inscrit dans une histoire longue, qui débute avec la création du District Urbain de Mantes en 1966, alors que la CAVB est une jeune agglomération.

Sans nous attarder sur ces données contextuelles, dont nous retrouverons l'influence sur le contenu et les stratégies d'action mises en œuvre à l'échelle intercommunale, nous insisterons ici sur les facteurs qui caractérisent le fonctionnement politique des deux communautés d'agglomération. Trois entrées ont plus particulièrement retenu notre attention : la centralité et ses incidences sur le leadership intercommunal, les alliances et les conflits partisans au sein du gouvernement communautaire et enfin la construction territoriale des enjeux.

### 1.1. Centralité et leadership communautaire

Malgré de fortes différences en termes de structures urbaines et démographiques, les deux communautés d'agglomération sont marquées par une égale méfiance, voire une nette hostilité à l'égard de l'émergence d'un leadership du centre au sein de la structure communautaire.

A l'image de la plupart des structures intercommunales de la petite couronne francilienne, la Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre se caractérise par l'absence de toute centralité évidente. Elle regroupe en effet des communes de tailles relativement comparables, au sein d'un tissu urbanisé dense, où aucune frontière d'agglomération ne semble particulièrement pertinente, du moins sur un plan géographique ou fonctionnel. Au-delà de ces caractéristiques physiques, l'absence de domination d'une commune sur les autres est posée comme une condition même de la coopération au sein du Val-de-Bièvre. Au moment de la création de la communauté d'agglomération, les élus ainsi ont mis en place des règles empêchant *a priori* l'émergence de tout leadership communal, telles que la présidence tournante des élus communaux (maires ou adjoints au maire) ou encore un droit de veto des maires.

Il existe dans le Mantois une rupture beaucoup plus nette entre un centre urbain (constitué par les communes de Mantes-la-Jolie, 42 365 habitants et de Mantes-la-Ville, 18 710 habitants) et sa périphérie, constituée essentiellement de communes rurales ou semi-rurales. Malgré l'évidence démographique de cette centralité, ces deux communes n'ont jamais exercé de leadership politique au sein de la structure communautaire. Dès la création du district urbain, la coopération intercommunale s'est en effet fondée sur une forte

représentation des communes périphériques<sup>242</sup> dans le gouvernement intercommunal (Poupeau, 2002). A partir du début des années 1960 et jusqu'à la fin des années 1970, les communes de Mantes-la-Jolie et dans une moindre mesure, celle de Mantes-la-Ville, connaissent une très forte croissance démographique et accueillent de nombreux actifs qui travaillent dans les industries installées le long de la vallée de la Seine. La construction du Val Fourré, au sein de la plus grande ZUP de France, est particulièrement représentative de cette période : entre 1961 et 1977, le quartier, étendu sur 125 ha, est doté de plus de 8000 logements et la population de 24 000 habitants représente 55% de la population de Mantes-la-Jolie. En s'opposant au projet de l'Etat de créer une ville nouvelle à Mantes, les élus locaux se privent d'une enveloppe budgétaire conséquente et dédiée, qui aurait pu aider les villes centres à supporter les coûts de cette urbanisation massive<sup>243</sup>. C'est dans ce contexte de relations tendues entre l'Etat et les élus du Mantois que ces derniers décident de créer, en 1966, le District Urbain de Mantes.

Si les deux communes centres ont un intérêt financier évident dans la création du district urbain, les communes périphériques n'acceptent l'idée d'une alliance politique contre l'Etat qu'au prix de gages contre toute tentative hégémonique du centre (Poupeau, 2002). Ces intérêts mutuels conduisent les élus à se mettre d'accord sur une règle de représentation égalitaire (une commune = une voix), prix à payer d'une certaine mutualisation du coût des services collectifs. Tout comme dans le Val-de-Bièvre, la garantie d'une représentation égalitaire constitue donc une condition de la coopération intercommunale, et cela jusqu'à la création de la CAMY<sup>244</sup> ». La règle de la représentation égalitaire est remise en cause par les élus de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville au moment de la transformation du district en communauté d'agglomération. Dans les négociations qui s'engagent entre les communes centres, dont la demande est soutenue par les services de l'Etat, et les communes périphériques, le président Dominique Braye, maire de Buchelay, joue un rôle de médiateur, en se déclarant favorable à une meilleure prise en compte des réalités économiques et démographiques locales (Poupeau, 2002). Grâce à la volonté unanime des élus de transformer le district afin de profiter rapidement des retombées budgétaires, un compromis est trouvé. Le nouveau système accorde un poids plus important aux communes centres (qui disposent respectivement de 6 et 5 sièges de titulaires), les deux autres communes les plus peuplées (Rosny-sur-Seine et Magnanville) disposant chacune de 4 sièges de titulaires et le reste des communes étant représentées à hauteur de 3 sièges chacune. Le poids relatif de la périphérie reste toutefois important, puisqu'avec 12 voix sur 31, les communes de moins de 3000 habitants disposent d'une minorité de blocage<sup>245</sup> et qu'avec 20 voix sur 31, les communes périphériques conservent une majorité qualifiée.

Si les stratégies représentatives au sein des deux communautés d'agglomération présentent des similarités vis-à-vis de la lutte contre l'émergence de toute forme de leadership

---

<sup>242</sup> Au moment de la création du district, en 1966, il s'agit des communes de Magnanville, Buchelay, Guerville, Porcheville et Rosny-sur-Seine, auxquelles s'ajoute, en 1972, la commune de Rolleboise.

<sup>243</sup> Selon les rédacteurs du projet d'agglomération du Mantois de 2001, « l'Etat, à travers la DATAR, va se montrer sévère à l'égard du Mantois, en délaissant volontairement ce territoire. Les principaux pôles d'emplois secondaires et tertiaires créés ou favorisés par l'Etat sont dissociés des pôles urbains tels que Mantes, obligeant à des migrations alternantes quotidiennes » (Le Mantois, Projet d'agglomération, RDE en relation avec la CAMY, l'AUMA, l'Epamsa, la DDE78, 93 pages, septembre 2001, p.58).

<sup>244</sup> Poupeau (2002) rappelle que l'échec de la transformation du district en communauté urbaine, envisagée à la suite du vote de la loi ATR, en 1992, avait révélé l'hostilité des communes périphériques à un système de représentation à la proportionnelle, obligatoire pour la formule de l'époque, qui donnait plus de poids aux communes-centres. Par ailleurs, au début des années 1990, Patrick Le Galès et Marco Oberti (1992) font le constat que « 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 (Le Galès Patrick, Oberti Marco, *Rapport de recherche et évaluation pour la Commission des communautés européennes et l'action européenne*, février 1992, cité par François Mathieu-Poupeau, *ibid.*).

<sup>245</sup> Selon la loi Chevènement, toute décision stratégique, portant par exemple sur l'extension des compétences de la communauté d'agglomération, ne peut être prise qu'à une majorité des deux tiers.

communal, cette lecture en termes d'équilibres territoriaux ne suffit pas à caractériser le fonctionnement du gouvernement communautaire. La dimension partisane est essentielle pour comprendre la construction et l'évolution des conditions de l'alliance intercommunale.

## 1.2. Alliances et conflits politiques au sein du gouvernement communautaire

Selon Fabien Desage (2009), le système de gouvernement en vigueur dans de nombreuses intercommunalités françaises s'apparente à un « régime de grande coalition », caractérisé par « une alliance notoire et durable entre des groupes partisans, qui se traduit par une participation conjointe à un exécutif » (Bué et Desage, 2009). Les deux communautés d'agglomération du Val de Bièvre et de Mantes en Yvelines présentent, à cet égard, des configurations politiques très différentes. La première se caractérise en effet par l'alliance de communes toutes orientées à gauche, dont le dialogue, relativement ouvert, n'est pas exempt de tensions liées aux nuances d'interprétation d'enjeux globalement partagés. La seconde s'est au contraire construite autour d'un rapprochement entre communes d'appartenances politiques diverses, et la volonté de maintenir une majorité de droite à l'échelle communautaire apparaît comme une constante de l'histoire du gouvernement communautaire.

En 1995, l'élection d'un homme de gauche, Jean-Luc Laurent (MRC), à la mairie du Kremlin-Bicêtre, met fin à l'opposition irréductible entre cette ville, longtemps dirigée par des représentants d'une droite farouchement anticommuniste et ses voisines, Gentilly, Arcueil et Villejuif, gouvernées par des maires communistes. Ce changement politique favorise l'ouverture d'un dialogue entre ces quatre communes et Cachan, à majorité socialiste, autour des questions d'emploi des jeunes et de développement économique. Quelques années plus tard, alors que se dessine le projet de création d'une communauté d'agglomération, activement soutenu par Jean-Luc Laurent<sup>246</sup>, L'Hay-les-Roses et Fresnes, dont les maires socialistes entretiennent des relations de bon voisinage avec le maire de Cachan, Jean-Yves Le Bouillonnet, se joignent au processus. La proximité partisane entre les sept communes, toutes gouvernées par des équipes de gauche, constitue sans aucun doute un élément favorable à l'aboutissement du projet de création de la communauté d'agglomération. La CAVB marque ainsi un renforcement conséquent de la coopération qui s'était prudemment constituée, au milieu des années 1990, autour de la formule associative de l'Entente intercommunale. Dans la pratique, cette coalition de gauche est par ailleurs confortée par les relations que plusieurs élus, maires ou conseillers municipaux, occupant des fonctions de conseillers régionaux ou généraux, entretiennent avec le Département du Val-de-Marne et la Région Ile-de-France, respectivement gouvernés par des majorités communiste et socialiste. Cette majorité plurielle connaît, comme toute assemblée politique, son lot de tensions et de divergences de points de vue, qui justifient pour les élus la défense de l'autonomie communale et le respect des nuances dans la mise en œuvre d'orientations politiques par ailleurs globalement partagées.

La coopération intercommunale dans le Mantois offre un exemple de coalition interpartisane de gouvernement, caractérisée par une coopération entre communes de droite et de gauche. Le district Urbain de Mantes, créé à l'initiative du maire centriste de Mantes-la-Jolie, Jean-Paul David, est historiquement ancré à droite. Cette majorité reste néanmoins particulièrement fragile et disputée, soumise aux changements politiques des élections municipales, caractérisées par de rudes affrontements entre le parti communiste (dont la présence est forte avant la seconde guerre mondiale, du fait de l'importance du secteur industriel), le parti socialiste et la droite. Au moment de la création du district, en 1966, trois des sept communes, Mantes-la-Ville, Magnanville et Buchelay, sont dirigées par une majorité de gauche. L'élection du socialiste Paul Picard, en 1977, à Mantes-la-Jolie, menace sérieusement la majorité de droite au sein du conseil communautaire, même si l'adhésion de la commune de Rolleboise, en 1972, permet de maintenir un équilibre. En

---

<sup>246</sup> Jean-Luc Laurent, actuel président du mouvement républicain et citoyens, est un proche de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur et auteur de la réforme de l'intercommunalité.

1986, la commune de Buchelay bascule à droite, à la suite de la démission du conseil municipal et de l'élection de Dominique Braye (UMP), conseiller municipal d'opposition depuis 1983, à la tête de la nouvelle équipe municipale. L'élection de Pierre Bédier (UMP) à Mantes-la-Jolie en 1995 renforce ensuite la majorité de droite au sein du conseil distrital.

La résistance des communes périphériques au changement du système représentatif ne s'explique pas uniquement par la crainte de se voir « phagocytées » par les communes centres, mais aussi par une stratégie politique destinée à garantir le maintien d'une majorité à droite. Selon François-Mathieu Poupeau (2002), l'introduction mesurée de la représentation proportionnelle en 2000 a été calculée de manière à assurer une fonction d'amortissement des changements de majorité dans les communes centres. En 2001, l'élection inattendue de la socialiste Françoise Crosnier-Descamps à Rosny-sur-Seine fragilise la majorité de droite au sein du conseil communautaire<sup>247</sup> et s'accompagne de fortes tensions politiques. L'adhésion de quatre nouvelles communes en 2004 et 2005 permet de rétablir un écart favorable à la droite. Plus généralement, la stratégie d'extension du périmètre communautaire est marquée par la question des équilibres politiques entre gauche et droite. Question récurrente depuis la création du District urbain de Mantes, l'adhésion de Limay est certes vivement rejetée par les élus de cette commune, historiquement gouvernée par une équipe de majorité communiste, refusant de rejoindre une structure intercommunale, de surcroît dirigée par la droite. Mais elle ne fait pas non plus l'objet d'un accord consensuel entre les élus de la CAMY, dont certains craignent une fragilisation de la majorité communautaire.

Au cours des dernières années, la question de l'équilibre entre gauche et droite a été estompée par un conflit politique interne à la droite, opposant les deux leaders politiques qui ont marqué l'histoire récente du Mantois, Pierre Bédier et Dominique Braye<sup>248</sup>. L'alliance étroite de ces deux hommes et leur conviction partagée « qu'un établissement public d'aménagement est le seul outil qui permettait vraiment de mettre en œuvre la politique à la hauteur des difficultés du Mantois » (entretien Epamsa, 2009) avait fondé le partenariat entre élus locaux et Etat à l'origine du Projet Mantes-en-Yvelines. Leur brouille politique, qui se déclare en 2005<sup>249</sup>, remet en cause le pacte territorial qui a permis de mobiliser l'essentiel des fonds communautaires au bénéfice d'opérations de restructuration urbaine et d'aménagement situées sur les communes centres. Lors des élections municipales de 2008, Michel Vialay, proche de Pierre Bédier, est élu maire de Mantes-la-Jolie<sup>250</sup>. Dominique Braye et Jean-Luc Santini, adjoint de Michel Vialay s'affrontent pour le poste de présidence de la CAMY. C'est finalement Dominique Braye qui est réélu, d'une courte majorité. A la suite de la démission de Pierre Bédier, en mai 2009, et dans le contexte de la mise en place de l'Opération d'intérêt national (OIN) Seine Aval, les directeurs de l'EPAMSA et de l'AUDAS sont remplacés. Depuis 2010, les tensions politiques, qui ont retardé l'avancement de certains projets, tendent, aux dires des élus et des techniciens, à s'atténuer progressivement.

### 1.3. Construction territoriale des enjeux

Le poids de la vision territoriale dans la définition d'une politique communautaire diffère dans le Val-de-Bièvre et dans le Mantois, d'une part en raison d'éléments de contexte géographique et socio-économique, mais également du fait de l'écart d'ancienneté des deux structures communautaires.

---

<sup>247</sup> 15 sièges à droite, 13 à gauche, 3 sans étiquette pour la commune de Guerville.

<sup>248</sup> Pierre Bédier, maire de la commune de Mantes-la-Jolie de 1995 à 2002, puis de 2004 à 2005, exerce plusieurs mandats de député des Yvelines ; il est nommé président du conseil général en septembre 2005. Dominique Braye, maire de Buchelay de 1986 à 2008, est président de la CAMY depuis 1995.

<sup>249</sup> Cette brouille est liée à la mise en examen de Pierre Bédier dans le cadre de l'affaire Delfau.

<sup>250</sup> Michel Vialay est maire de Mantes-la-Jolie depuis 2005, à la suite de la démission de Pierre Bédier, touché par la règle de cumul des mandats.

La coopération entre les communes du nord du Val de Bièvre a émergé au milieu des années 1990 autour des questions d'emploi et de développement économique, à la fois en réponse aux incitations de l'Etat en matière de création de missions locales intercommunales mais également à l'initiative des élus locaux, afin d'accompagner la transition du tissu économique local, anciennement caractérisé par l'importance du secteur industriel ou artisanal, vers l'accueil d'activités tertiaires. Au-delà de l'expression d'un intérêt collectif à coopérer, les situations des communes au regard des stratégies de développement économique sont extrêmement diverses et la coopération s'inscrit davantage dans une ambition de promotion territoriale et le développement de services d'accueil aux entreprises que dans la perspective de définir collectivement des enjeux pour le territoire. Selon les élus, la communauté d'agglomération ne constitue pas réellement une échelle pertinente pour la définition d'enjeux de développement territorial. L'approche territoriale est beaucoup plus perceptible dans le cadre de la Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB), qui se présente comme un projet de territoire regroupant 18 communes situées dans les départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne. L'ambition de cette démarche de coopération informelle est de faire reconnaître les atouts d'un territoire jusque-là perçu comme interstitiel, car entouré de pôles nettement plus visibles (Paris sud, Orly Rungis, Plateau de Saclay) et identifiés par le SDRIF. Les enjeux de développement s'expriment principalement en termes de maintien et d'accueil d'activités de recherche et d'innovation, déjà fortement représentées localement. Si le projet d'aménagement du pôle de recherche et de développement autour de l'Institut Gustave Roussy, à Villejuif, constitue une première concrétisation, à l'échelle de la CAVB, du projet territorial de la VSB, il n'existe pas, à ce jour, de projet d'aménagement territorial partagé à l'échelle communautaire.

De manière plus générale, au-delà des secteurs qui ont constitué les prémices de la réflexion communautaire, la volonté de préserver l'autonomie des communes dans la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et de logement est présentée par les élus comme étant incompatible, jusqu'à présent, avec la définition d'un projet de territoire qui s'imposerait aux communes. La construction d'une vision collective est à la fois revendiquée dans une perspective de long terme (l'agglomération est encore jeune) et dans un mouvement ascendant, où un certain nombre de projets, d'opérations concrètes, permettent d'avancer dans la reconnaissance commune, le débat et l'approche communautaire.

« Donc aujourd'hui, les politiques communautaires sont un 'mixte' d'addition de politiques communales, mais addition de politiques communales qui aboutissent à des politiques communautaires. En se les présentant, en les débattant, en les construisant ensemble, en les confrontant les unes aux autres, on construit de 'l'en commun', on construit des orientations communes, à partir, quand même encore, d'orientations communales, pour l'essentiel. C'est à peu près ça le stade de développement. Donc je pense, la voie est d'être... on est plutôt plus communautaires en 2009 qu'on ne l'était en 2000, mais on est encore une communauté qui est d'abord une addition de communes... Bon la preuve, il n'y a pas eu de projet d'aménagement communautaire, mais par contre quelques projets structurants aident à être plus communautaires... » (entretien maire de la CAVB, 2009).

La situation est très différente dans le Mantois, où depuis le milieu des années 1990, un système complexe et diversifié d'acteurs se mobilise autour d'un projet de territoire alliant des enjeux de rééquilibrage de l'offre d'habitat social, la mise à niveau et le renforcement du centre et le développement d'activités économiques. La coopération intercommunale est déjà ancienne lorsqu'en 1991, les événements dramatiques du Val Fourré<sup>251</sup> précipitent la prise de conscience des élus qu'une intervention lourde et coordonnée sur le territoire est indispensable pour faire face à l'urgence. En 1992, quatre tours sont détruites, à l'initiative du maire de l'époque. En 1993, le Comité Interministériel des Villes retient le site du Val Fourré comme Grand Projet Urbain, et dès l'année suivante, le périmètre du GPU est étendu aux communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Buchelay, afin de favoriser la solidarité,

---

<sup>251</sup> Le décès en garde à vue d'un jeune habitant du quartier du Val Fourré avait entraîné de violentes émeutes, au cours desquelles un policier et un autre jeune avaient trouvé la mort.

de mettre en commun les potentiels d'aménagement et de ressources fiscales<sup>252</sup>. Mais c'est avec la mise en place du projet Mantes-en-Yvelines, en 1996, que se mettent en place les éléments d'un partenariat durable entre l'Etat, les communes, le DUM, le Conseil général des Yvelines et le Conseil régional d'Ile-de-France, coordonnant les dispositifs mis en œuvre d'une part dans le champ de la politique de la ville (autour d'un contrat de ville et du GPU) et d'autre part dans le champ de l'aménagement du territoire (dans le cadre d'un contrat de développement urbain signé avec la DREIF et d'un contrat d'aménagement régional signé avec la Région). Le pilotage du projet est confié à l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval, créé par décret le 10 avril 1996.

La seconde phase du projet, qui débute en 2000, s'accompagne d'un nouvel élargissement du périmètre, qui intègre l'ensemble des communes de la CAMY de l'époque ainsi que la commune de Limay. Le projet PMY II retient deux orientations principales, le développement local et la réduction des fractures sociales. Après une première phase essentiellement orientée vers le redressement du territoire, l'accent est mis sur la nécessité d'accorder la priorité au développement économique et de réaliser des grands équipements structurants.

La volonté de changer d'échelle et de conforter la défense des intérêts locaux à travers la construction d'un projet de territoire se renforce durant la seconde moitié des années 2000. Elle se traduit par une tentative avortée de réalisation d'un schéma de cohérence territoriale et d'un plan local de déplacements à l'échelle d'un bassin de vie qui dépasse largement les frontières de l'actuelle CAMY et en préfigure l'élargissement. La mise en place de l'OIN Seine Aval a reporté *sine die* la décision de l'Etat d'entériner le périmètre de SCOT. Dans cette nouvelle configuration, la CAMY cherche aujourd'hui à se recentrer sur l'élaboration d'un projet d'agglomération, afin d'affirmer plus clairement ses orientations et ses priorités.

## **2. L'intercommunalité dans la régulation de la gestion publique territoriale**

Parmi les compétences sectorielles gérées par les intercommunalités, l'aménagement, le logement et le développement économique comptent à la fois parmi les dimensions prioritaires d'un projet de territoire, tout en étant porteuses de contradictions potentielles entre préservation des solidarités locales, renforcement de l'accessibilité et de l'attractivité territoriales ou encore recherche d'un meilleur équilibre entre emploi et habitat.

Ces contradictions dans la régulation de l'accès à la ville et aux territoires résultent notamment de conflits entre la maîtrise des déplacements motorisés, la mise en œuvre d'un droit à la mobilité et d'un droit au logement pour tous et la volonté de garantir ou d'accroître les ressources économiques des territoires. Concrètement, elles se traduisent dans la confrontation des intérêts et des visions défendus par des acteurs appartenant aux différents niveaux de gouvernement des territoires.

Or la mise en œuvre d'une action collective suppose la définition de normes, de règles communes, autour desquelles ces acteurs s'entendent. Quelles sont les différentes logiques qui président à la définition de normes et comment les acteurs finissent-ils par s'accorder lorsque leurs points de vue divergent ? Dans ce questionnement très vaste sur les processus de la régulation territoriale, nous allons tenter, à partir d'exemples issus de nos terrains, d'identifier le rôle de l'échelle intercommunale.

### **2.1. Les transformations de la gestion publique territoriale**

Depuis une vingtaine d'années, les travaux des politistes et des sociologues ont décrit les transformations de la régulation de la gestion publique territoriale, en relation avec l'évolution des problèmes publics et celle des structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action

---

<sup>252</sup> DIV-MNGPU, Le GPU du Mantois, 1998 (<http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/MANTOISGPU.pdf>).

publique. Selon Duran et Thoenig (1996), la période 1960-1990 se caractérise ainsi par le passage d'un modèle dit de *régulation croisée*, qui rend compte de la manière dont une administration verticale du territoire s'adapte aux spécificités locales à travers des arrangements entre élus locaux et représentants des services de l'Etat, à une *institutionnalisation de l'action collective*, qui caractérise « un monde dans lequel la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisée et où l'intégration par le haut se fait mal ou peu, alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas ». Le premier modèle s'applique au système politico-administratif de la France des années 1960, et s'inscrit dans un contexte de pleine croissance, où l'action publique est orientée vers la production de biens et de services, selon des objectifs et des normes standardisées définis par l'Etat. Ce modèle, selon les deux auteurs, ne rendrait plus compte des réalités observables dans la France des années 1990, du fait de l'évolution des problèmes publics, de moins en moins cernables, de la fragmentation du pouvoir politique et de l'hétérogénéité des territoires. L'institutionnalisation de l'action collective correspond à un mode de gestion de l'action publique territoriale dans lequel l'Etat ne joue plus un rôle central – sans toutefois disparaître –, où les territoires deviennent les lieux de définition des problèmes publics, et où la nature même de ces problèmes, transversaux par nature, fait de la coordination entre les acteurs qui agissent sur ces territoires un enjeu central. A la vision d'un Etat impulsant d'en haut se substituerait celle d'un Etat impulsant moins l'action publique qu'il n'en serait un de ses partenaires (Commaille et Jobert, 1999).

Parmi les domaines d'action qui nous intéressent, plusieurs (en particulier l'aménagement de l'espace, le logement, la rénovation urbaine) se caractérisent toutefois, depuis le début des années 2000, par le retour d'une intervention forte de l'Etat, qui se traduit par une intense production législative, assortie d'une production de normes, de plans ou de programmes d'action pluriannuels, voire, comme dans le cas de la rénovation urbaine, d'une évolution conséquente des budgets alloués à ces politiques.

Jean-Claude Driant (2007) souligne par exemple que depuis la seconde moitié des années 1990, la mutation des politiques de logement s'inscrit dans une triple dynamique caractérisée à la fois par une tendance de dérégulation (« par laquelle une part croissante de l'effort financier prend la forme d'aides non contingentées mises à la disposition des acteurs du secteur privé »), une dynamique décentralisatrice (« par laquelle certains niveaux de collectivité territoriale sont conduits à énoncer des politiques locales de l'habitat articulées avec les autres dimensions de leurs stratégies territoriales ») et enfin, par une recrudescence de programmes annuels ambitieux et pilotés par l'Etat (plan d'urgence, programme de rénovation urbaine, plan de cohésion sociale) venant « se superposer de manière plus ou moins complémentaire aux initiatives des autres acteurs ».

Renaud Epstein (2009), qui s'intéresse quant à lui aux évolutions de la politique de la ville à la politique de la rénovation urbaine, soutient la thèse d'une transformation du rôle de l'Etat dans la régulation de la gestion publique territoriale, qu'il qualifie de *gouvernement à distance*. Dans ce nouveau modèle de relations, qui ne relève ni d'un « mode hiérarchique mâtiné d'arrangements (jacobinisme apprivoisé) », ni de la « négociation politique (modèle contractuel) », le retrait de l'Etat hors du local s'accompagnerait d'une orientation à distance de l'action des acteurs locaux à travers de nouveaux instruments et la production de normes définies « hors sol ».

Dans tous les cas, le renforcement conjoint de l'engagement de l'Etat dans des programmes ou des plans nationaux et de l'intervention des acteurs locaux - notamment à l'échelle des EPCI - dans la mise en œuvre des politiques locales du logement, des opérations de rénovation urbaine ou de l'organisation de services locaux de transports publics affaiblit l'hypothèse d'une décentralisation assise sur le principe de la subsidiarité.

Le contexte francilien, du point de vue de la place de l'Etat dans la gestion publique territoriale, reste particulier, puisque la décentralisation y est à la fois beaucoup plus tardive et beaucoup moins achevée qu'ailleurs. Le vote de la loi d'aménagement du Grand Paris, le

3 juin 2010, atteste de la volonté de l'Etat de continuer à jouer un rôle majeur dans l'aménagement de la région capitale. Les controverses qui s'expriment actuellement dans le cadre des deux débats publics lancés parallèlement sur les projets de métro de rocade respectivement portés par le STIF (Arc Express) et par la Société d'aménagement du Grand Paris (Grand Huit) soulignent l'ambiguïté qui caractérise, dans le champ des transports, la concomitance de la prise de compétences tardive par la Région et l'intervention volontariste de l'Etat au travers d'une loi. D'importantes controverses opposent par ailleurs la Région à l'Etat à propos du SDRIF, dont l'approbation a été reportée à la suite d'une décision du Conseil d'Etat, déclarant insuffisante la prise en compte par le document des orientations de la loi d'aménagement du Grand Paris et de la loi Grenelle II. Au-delà des conflits politiques sous-jacents, qui attisent les oppositions entre Etat et Région, il convient de rappeler combien la construction intercommunale francilienne s'inscrit dans un contexte particulier, marqué par la prééminence des échelons décisionnels « supérieurs » et des enjeux d'intérêt métropolitain.

## 2.2. Disparité des logiques de la régulation territoriale

Le premier constat issu de nos observations est celui d'une forte disparité des approches de la régulation publique en matière d'accès à la ville et aux territoires. Cette disparité tient, notamment, à la coexistence de deux logiques de définition des règles censées encadrer l'action publique à l'échelle intercommunale :

- celle des acteurs de l'Etat et de la Région est le plus souvent *descendante* ; elle part de normes ou d'objectifs fixés à l'échelle nationale ou régionale pour les décliner à l'échelle locale, des communes ou de leurs groupements.
- celle des acteurs locaux, et notamment des élus et des techniciens des intercommunalités, est *ascendante* ; elle consiste à définir des règles pour le territoire communautaire à partir de l'agrégation des besoins communaux, agrégation qui peut résulter de différents processus, allant de l'addition ou de la juxtaposition à la hiérarchisation.

Selon Jean-Claude Driant (2007), qui relève des écarts notables entre les objectifs issus des PLH et la déclinaison à l'échelle des agglomérations ou des départements des objectifs quantitatifs du plan de cohésion sociale, la confrontation de ces deux « démarches de chiffrage radicalement opposées » pose la question des interférences entre les fortes injonctions de l'Etat aux acteurs locaux (principalement à travers le plan de cohésion sociale et le programme de rénovation urbaine) et les enjeux et programmes qui émanent de ces territoires.

La question qui se pose, dès lors, est celle du rôle des acteurs de l'intercommunalité dans un processus de régulation qui vise à rendre compatibles, sinon à faire converger, des rationalités *a priori* différentes. Trois exemples serviront de point d'appui à notre réflexion. Le premier est celui de l'écart entre les visions territoriales développées par les acteurs de l'Etat ou de la région et celle des acteurs locaux, que nous aborderons à travers le recours à la notion de « périmètre pertinent ». Le second pose le problème de la prise en compte des temporalités et des contingences de l'action publique locale. Le troisième montre la porosité entre les échelles d'action, notamment à travers l'action intercommunale.

### 2.2.1. Autour du 'périmètre pertinent'

En dépit des critiques régulièrement adressées à la quête d'une coïncidence entre les circonscriptions politiques et administratives et les espaces de gestion des problèmes publics (Duran et Thoenig, 1996 ; Offner, 2006), la volonté rationalisatrice de distribution spatiale des compétences reste une source d'inspiration des réformes territoriales qui se sont succédé depuis le vote des lois de décentralisation. Or, la résistance de la notion de *périmètre pertinent* ne tient pas uniquement à la constance des tenants d'une approche fonctionnelle de la gestion publique territoriale. Elle s'explique également par le fait que

l'ensemble des acteurs, élus ou techniciens locaux, et représentants de l'Etat, lorsqu'ils cherchent à se coordonner, se mettent d'accord autour de l'idée selon laquelle les périmètres politiques et en l'occurrence ici, les périmètres intercommunaux, doivent se rapprocher autant que possible de périmètres pertinents pour la gestion des problèmes publics. Cet accord mutuel et tacite tient lieu de *convention*<sup>253</sup> qui rend l'action possible : puisque la règle du périmètre pertinent est impossible à respecter, les acteurs mettent en place des dispositifs, des moyens, qui leur permettent de se rapprocher le plus possible de l'idéal véhiculé par la règle.

De ce point de vue cependant, les situations respectives de nos deux terrains d'études diffèrent singulièrement. En petite couronne parisienne, la continuité urbaine, la proximité du pôle d'emploi parisien, la difficulté à isoler de réelles centralités secondaires et la distorsion entre la distribution des ressources fiscales et celle des revenus des habitants rendent fortement illusoire la capacité des experts de l'aménagement à délimiter des espaces fonctionnellement pertinents. A la CAVB, les élus et les techniciens reconnaissent d'ailleurs spontanément l'absence de pertinence du périmètre communautaire en tant que périmètre fonctionnel ou périmètre de projet territorial. Ce défaut d'identité territoriale est partiellement comblé par l'engagement fort des élus dans la démarche de la Vallée Scientifique de la Bièvre. C'est à cette échelle qu'ils cherchent à promouvoir, en particulier auprès de l'Etat et de la région, les spécificités et les atouts de leur territoire en matière de développement des activités scientifiques et technologiques. Ils distinguent ainsi l'instance informelle de dialogue de la VSB, au sein de laquelle les clivages politiques peuvent être transcendés au nom de la défense d'un intérêt partagé, de la communauté d'agglomération, lieu de la mise en œuvre opérationnelle de projets dont certains, tel le projet d'aménagement Cancer Campus, sont labellisés par la VSB.

« Il y a eu beaucoup de lobbying qui a été fait par les élus, qui a permis aussi que la VSB soit une échelle territoriale reconnue pertinente dans le cadre de l'élaboration du SDRIF, où on a milité au sein de la VSB pour parler du 'cône sud de l'innovation' et maintenant on parle d'autre chose qui est la 'bio vallée' ou la vallée des biotechnologies, qui va de Paris jusqu'à Evry donc qui est encore une échelle territoriale plus importante. On est sur dix ans d'existence de la vallée scientifique de la Bièvre, on commence à entrer dans une autre dimension avec nécessité, justement, que les territoires d'intercommunalité prennent le relais et entrent sur des aspects très opérationnels. Cancer Campus est un projet porté par la VSB, c'est-à-dire que la VSB, son rôle, c'est de mettre en valeur les territoires, de mettre en valeur les projets qui sont portés par chacune des intercommunalités (...). On va être dans une articulation, la VSB va initier des réflexions politiques et les intercommunalités vont, elles, mettre en œuvre les choses de manière opérationnelle. VSB c'est, je dirais, le lieu de valorisation des projets, la vitrine, et les intercommunalités, c'est le lieu où on parle concret, opérationnel » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

La question de la délimitation du périmètre est plus prégnante pour la CAMY, à la fois en raison de sa situation géographique, à la périphérie de l'agglomération parisienne et des potentiels (notamment en matière de disponibilités foncières) que ce territoire représente, pour la région et pour l'Etat, en termes d'aménagement. L'histoire du District urbain de Mantes et, dans sa continuité, celle de la CAMY, témoignent de l'importance des réflexions sur le périmètre de l'intercommunalité, du côté des élus, dans leur volonté de gérer le plus efficacement possible les problèmes du territoire et du côté de l'Etat, dans la perspective de faire de ce secteur du Mantois un des espaces d'expansion de l'agglomération parisienne.

L'extrait du rapport de la chambre régionale des comptes sur la gestion de l'Agence d'urbanisme du Mantois (AUMA), publié en 2001, illustre bien la divergence de points de vue

---

<sup>253</sup> En référence aux travaux sur l'économie des conventions (Dupuy et alii, 1989), nous entendons par convention un « système d'attentes réciproques sur les compétences et les comportements, conçus comme allant de soi et pour aller de soi » (Salais, 1989). Selon Ughetto (2000), la convention est une « instrumentation de la règle » ; selon Bessy et Favereau (2003), c'est un schéma d'interprétation que les acteurs, confrontés au caractère « peu ou prou incomplet » d'une règle, mettent en place pour se rencontrer et se coordonner.

entre les élus locaux et l'Etat. Les rédacteurs du rapport insistent sur le flou qui entoure les « concepts » de Mantois ou d'agglomération mantaise. En s'appuyant sur les notions statistiques d'agglomération et d'aire urbaine, ils mettent en doute l'existence d'une agglomération mantaise autonome, au motif que plusieurs communes de ce territoire appartiennent à l'agglomération parisienne et que toutes, au regard de l'ampleur des déplacements domicile-travail, sont davantage polarisées par Paris que par Mantes-la-Jolie. Les élus locaux, quant à eux, désignent sous le terme de « Mantois » l'ensemble territorial constitué par la réunion entre la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines et la commune de Limay.

« Les concepts de Mantois ou d'agglomération mantaise ne recouvrent pas une réalité clairement définie. D'un point de vue purement statistique, l'agglomération mantaise n'existe pas : une partie du territoire (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Limay, Magnanville, Buchelay, Follainville-Dennemont, Porcheville, Issou, Gargenville, Juziers) appartient à l'agglomération de Paris au sens INSEE, alors qu'une autre partie (Rosny-sur-Seine, Guerville, Mézières-sur-Seine, Epône, Rolleboise ainsi que les communes rurales situées autour de Mantes), n'y appartient pas.

L'ensemble du Mantois appartient toutefois à l'aire urbaine de Paris, ce qui signifie qu'en matière d'emploi, les communes du Mantois ne sont pas polarisées sur Mantes-la-Jolie, mais sur l'ensemble de l'agglomération parisienne. D'un point de vue fonctionnel, la ville centre du Mantois n'est pas Mantes-la-Jolie, en l'absence de polarisation significative des communes du Mantois sur cette dernière.

Il en résulte que chacune des communes du Mantois constitue un morceau de banlieue parisienne et non une partie de ce qui serait une agglomération mantaise autonome. Ainsi, alors que les élus locaux pensent que l'agglomération mantaise recouvre le territoire de la communauté d'agglomération et Limay, les représentants de l'Etat et de la région raisonnent en termes de banlieue parisienne, ce qui entraîne des positions différentes des uns et des autres sur les mesures à prendre pour lutter contre les déséquilibres de la structure urbaine locale et explique aussi que l'AUMA apparaisse comme un enjeu de pouvoir »<sup>254</sup>.

Ces manières de voir différentes entraînent effectivement, nous y reviendrons plus loin, des écarts dans la définition des orientations d'aménagement et de développement du territoire. Mais ces critiques formelles, qui font également partie d'un jeu de rôles classique dans lequel l'Etat s'attribue un droit de regard sur les écarts à la règle, n'empêchent pas les acteurs, élus locaux et Etat, de s'entendre autour d'une vision commune, d'une interprétation acceptable par tous de la règle du périmètre pertinent. C'est la volonté de jouer la carte d'une agglomération plus cohérente, d'un point de vue fonctionnel, qui conduit les élus de la CAMY et ceux de la commune de Limay, à collaborer sur différentes thématiques, le logement, les transports et le développement économique, dans le cadre d'institutions et de dispositifs plus ou moins formalisés. La création du syndicat mixte du Mantois, en 1999, qui regroupe la CAMY et Limay dans la perspective de réaliser un PLH intercommunal et de mettre en place une politique d'attribution collective du logement social, procède de cette stratégie. Au-delà des divergences politiques, les élus ont tout intérêt à mettre en œuvre cette collaboration. La réalisation d'un PLH intercommunal renforce leurs capacités de négociation face à l'Etat : elle assouplit, sans l'annuler, l'application de la norme communale des 20% de logement social imposée par la loi SRU ; elle ouvre la possibilité d'une convention habitat-emplois au sein de laquelle sont définis les agréments bureaux ; et surtout, elle permet au syndicat mixte de demander au préfet la délégation du contingent préfectoral, qui conforte singulièrement les capacités des élus locaux à agir sur les attributions de logement social. Elle comporte par ailleurs peu de risques pour Limay, qui ne souhaite pas être intégrée dans la CAMY, puisque la commune conserve son autonomie dans la politique d'attribution du logement social comme dans la programmation du logement. Le préfet, de son côté, tarde un peu avant de d'acter la définition d'un bassin d'habitat autour de la réunion de la CAMY et de Limay (qui constitue le seul bassin d'habitat

---

<sup>254</sup> Chambre régionale des comptes Ile-de-France, Rapport d'observations définitives sur la gestion de l'Agence d'urbanisme du Mantois, 2001, p. 4

du département des Yvelines), et le premier PLHI du syndicat mixte du Mantois démarre finalement en 2002. Face aux évolutions législatives de 2004 et 2006 qui remettent en question le caractère opérationnel de l'outil syndicat mixte<sup>255</sup>, le Préfet décide même, en accord avec les élus locaux, de contourner les nouvelles dispositions, en autorisant la CAMY à élaborer conjointement avec la ville de Limay un diagnostic signé par le syndicat mixte du Mantois. En revanche, les deux programmes d'action sont élaborés séparément, celui de la CAMY, qui a valeur de PLH et celui de Limay, construit de manière coordonnée avec celui de la CAMY, mais qui n'a pas valeur de PLH (puisque la commune de Limay n'atteint pas le seuil des 20 000 habitants).

« Donc le PLH 2002-2007, c'était complètement le Syndicat mixte du Mantois. Quand on a lancé les études du PLH 2009-2014, on a été confrontés [aux évolutions législatives]... Mais, donc, la ville de Limay souhaitait participer au PLH, la CAMY souhaitait associer la ville de Limay, on a trouvé un compromis avec la Préfecture des Yvelines qui nous a proposé d'associer, de faire le diagnostic en lien avec la Ville de Limay. Le diagnostic est signé Syndicat mixte du Mantois, par contre, la définition des orientations stratégiques aussi mais la ville de Limay a préféré définir, faire les siennes, par contre, le programme d'actions, c'est le programme d'actions de la CAMY, c'est un document qui a valeur de PLH et en fait on s'est mis d'accord avec la préfecture des Yvelines pour élaborer des programmes d'actions coordonnés. C'est-à-dire que dans le programme d'actions de la CAMY, la ville de Limay peut prendre ce qu'elle veut, adapter ce qu'elle veut et ajouter ce qu'elle veut mais de toute façon son programme d'action n'a pas valeur de PLH » (entretien services communautaires de la CAMY, 2010).

### 2.2.2. (Des)ajustements temporels

L'écart entre les visions de l'Etat ou de la Région et celles qui se construisent à l'échelle intercommunale ne résulte pas uniquement d'une différence dans les méthodes de « territorialisation » des règles. Elle s'explique également par une appréciation différente des temporalités. La définition de normes d'action par l'Etat est généralement référencée à un état d'équilibre souhaitable (par exemple que toutes les communes de plus de 1500 habitants en Ile-de-France atteignent le seuil de 20% de logement social), assortie d'échéances qui ne portent pas ou peu attention aux situations ni aux contingences de l'action publique locale. Or la manière dont les communes, réunies au sein d'une structure intercommunale, s'entendent sur un programme d'action est tributaire des trajectoires propres à chacune d'entre elles, voire aux décisions antérieures qui ont été prises à l'échelle communautaire. Ce défaut de prise en compte de l'histoire longue est souvent présenté par les élus comme une difficulté, voire une impossibilité à se conformer, à court terme, aux normes définies par l'Etat.

Ainsi dans le Mantois, les perspectives volontaristes de développement dessinées par le SDRIF de 1994 apparaissent-elles comme « anachroniques » au regard des objectifs de restructuration urbaine qui mobilisent les acteurs locaux dans la seconde partie des années 1990. En s'appuyant sur les disponibilités foncières du Mantois, les rédacteurs du SDRIF prévoient l'ouverture à l'urbanisation de larges espaces afin de conforter l'agglomération mantaise en tant que pôle secondaire périphérique. Or cette stratégie de développement, sans être rejetée dans son principe par les acteurs locaux, n'apparaît pas du tout prioritaire, dans un contexte où les perspectives d'expansion ne sont pas encore à l'ordre du jour, et où l'essentiel des efforts restent concentrés sur la reconstruction de la ville sur elle-même.

« On a l'habitude de dire ici que le projet Mantes en Yvelines, c'était la phase du redressement. Et qu'on passe avec l'OIN en phase de développement. Alors c'est un peu caricatural parce qu'on a quand même fait du développement dans PMY. Mais ce que je veux dire par là c'est qu'on ne se posait pas la question à l'époque de savoir comment

---

<sup>255</sup> La loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et celle de 2006 portant engagement national pour le logement consacrent les intercommunalités comme échelons de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat définies dans les PLH. Désormais, seuls les EPCI à fiscalité propre sont habilités à élaborer un programme local de l'habitat, ce que le syndicat mixte du Mantois n'est pas.

utiliser nos réserves foncières. On était sur la ville existante et sur les périmètres existants dans une situation de crise qu'il fallait traiter » (entretien services communautaires de la CAMY, 2009).

La divergence entre norme globale et situation locale apparaît également dans le cas de la CAVB, à propos de la négociation des agréments bureaux, dans le cadre de la convention habitat/emplois liée au PLH.

Le point de vue de l'Etat, exprimé à travers les deux Porter à Connaissance sur le PLH du Val de Bièvre, s'appuie sur un diagnostic territorial qui prend en compte des données du contexte urbain, démographique et socio-économique, caractérisé à la fois par une forte pression en matière de demande d'habitat et par une diminution importante des réserves foncières. Soulignant les disparités des communes en matière d'offre de logements et d'emplois, particulièrement entre le nord (qui a accueilli l'essentiel du développement d'activités au cours des dernières années) et le sud (où les communes présentent un caractère essentiellement résidentiel), les représentants de l'Etat insistent sur la nécessité de les réduire, afin de tendre vers un meilleur équilibre emplois/habitat à l'échelle de chaque commune. De manière plus spécifique, ils précisent que l'effort de développement en matière d'offre de logement devrait se concentrer sur Arcueil et Gentilly, « qui ont construit moins que ce qui était attendu par le calcul du point mort et ne peuvent plus accueillir correctement l'extension naturelle de leur population », tandis que la construction de bureaux devrait être orientée à l'extérieur de ces deux communes.

A cette logique de péréquation, les communes, notamment Arcueil et Gentilly, qui sont les plus touchées par la contrainte de rééquilibrage, opposent la prise en compte des réalités locales et des trajectoires des communes. Les deux maires soulignent notamment que la pression en matière de logement social est déjà particulièrement forte dans leurs communes du fait de l'importance de l'offre antérieure, et en appellent à une meilleure prise en compte par l'Etat des stocks dans la définition du ratio d'équilibre habitat/emploi. A la vision d'équilibre promue par l'Etat, ils opposent la volonté de continuer à lier politique de peuplement et politique d'habitat, ce qui signifie, pour leurs deux communes, fortement dotées en logements sociaux, de pouvoir continuer à financer leur politique sociale.

« (...) Contexte social et économique aussi, parce que si vous prenez une ville comme Gentilly, 56% de logements sociaux, ça n'a pu être possible que parce que nous avons aussi, nous, et nos prédécesseurs ont aussi privilégié un développement économique qui est venu, à travers la taxe professionnelle, en soutien à une politique sociale. Et donc la politique d'habitat, qui a coûté à la ville mais qui a servi, qui a été soutenue par des ressources liées à la croissance économique. Donc ça aussi ça a été un choix, pas comme un but en soi, on ne développe pas l'économie comme un but en soi, on la développe pour l'emploi et pour soutenir une politique de développement, des populations, une politique de développement social » (entretien maire de la CAVB, 2009)

Dans ce contexte, la stratégie mise en place par les élus consiste à négocier la définition d'un ratio d'équilibre communautaire, qui laisse la possibilité aux communes de s'arranger ensuite entre elles pour se répartir les agréments bureaux. En interne, ce principe de troc communal est défendu au nom de l'efficacité (les communes du nord sont mieux placées que celles du sud, du fait de leur proximité parisienne, pour accueillir de nouvelles activités tertiaires) et de la solidarité communautaire (elles redistribueront une partie des ressources ainsi acquises à la communauté d'agglomération).

### **2.2.3. Porosité des échelles d'action**

Si les décalages temporels entre les logiques d'action de l'Etat et des acteurs locaux sont de nature à accroître les conflits d'intérêt dans la régulation de la gestion publique territoriale, il serait caricatural de réduire cette tension régulatrice à stricte opposition entre global et local, à laquelle correspondrait un affrontement entre Etat et acteurs locaux. La capacité des acteurs locaux à faire entendre leurs priorités d'action, renforcée par la légitimité politique

des communautés d'agglomération, favorise en effet la porosité entre les différentes échelles et contribue de ce fait à la convergence vers des règles communes.

L'Etat adapte parfois ses doctrines ou ses normes afin de tenir compte des contraintes locales. L'effort consenti par l'Etat est souvent assorti d'un engagement de la part des élus à se rapprocher de la norme dans la durée. Les deux conventions ANRU du Chaperon Vert, à Arcueil-Gentilly et du Mantois illustrent une certaine forme de réciprocité des ajustements.

Sur le site du quartier intercommunal du Chaperon Vert, la totalité des démolitions prévues au titre de la convention ANRU sont situées sur la commune d'Arcueil. A Gentilly, les élus, en raison de la forte pression sur le marché du logement, s'opposent à toute démolition immédiate, qui ne leur permettrait pas de garantir un relogement sur site aux habitants actuels. Ce choix politique, qui va à l'encontre d'une doctrine ANRU fortement orientée vers la démolition au détriment de la réhabilitation, est défendu solidairement par les deux maires et par le vice-président de la CAVB chargé de la rénovation urbaine. Soutenu par le chargé de mission territorial de l'ANRU, le projet fait l'objet de négociations difficiles auprès des partenaires financiers de l'agence, cela d'autant plus que l'absence de forte dégradation du quartier ne le classe pas parmi les sites prioritaires. Plusieurs arguments jouent finalement en faveur de l'acceptation du principe de non-démolition à Gentilly. En particulier, le territoire, situé à proximité immédiate de Paris, présente un grand intérêt pour les partenaires du 1% logement. Par ailleurs, la démolition d'un nombre supérieur de logements aurait entraîné des coûts supplémentaires importants, à une période où les financements de l'agence ont beaucoup diminué. De leur côté, les élus de Gentilly affichent leur volonté de démolir les deux barres les plus hautes à l'horizon d'une dizaine d'années, arguant des opportunités de restructuration urbaine et de développement des activités qui sont ouvertes par la perspective annoncée d'une couverture du périphérique.

La convention ANRU portant sur la rénovation urbaine du Mantois déroge quant à elle à l'application territoriale de la règle de reconstitution de l'offre de logements sociaux démolis dite du « 1 pour 1 », qui prévoit que pour tout logement social démolis dans le périmètre l'ANRU, un logement social est reconstruit dans ce même périmètre. Dans la continuité des actions engagées depuis le milieu des années 1990 en faveur d'une déconcentration de l'habitat social (à travers les Projets Mantes-en-Yvelines I et II), la convention prévoit que la reconstitution de l'offre ne se fera que partiellement au sein des quartiers concernés par les opérations de renouvellement urbain (10%), le reste des logements étant reconstruits soit au sein de l'agglomération mantaise (58%), soit dans le reste du département (32%). Les avenants successifs à la convention, destinés à préciser les communes concernées par la reconstitution de l'offre, tendent néanmoins à corriger le caractère d'exception de l'application de cette règle, ou du moins à rétablir un rapport de 1 pour 1 sur le territoire de l'agglomération mantaise. Les communes de la CAMY déficitaires en logement social au regard de la loi SRU sont en effet incitées à compenser ce déficit, le PLHI<sup>256</sup> n'ayant permis qu'un assouplissement des délais de mise en conformité à la loi.

« Quand le projet ANRU est arrivé, les objectifs de démolition et de reconstruction ont été revus à la hausse mais l'Etat a acté la pertinence du projet local, a acté le fait de la reconstruction sur le territoire de 2 logements sociaux pour 3 logements sociaux démolis, le reste devant être reconstruit sur le reste des Yvelines au titre de la solidarité départementale. Ça, c'était pour la convention ANRU initiale, tous les avenants, chaque fois qu'on a ajouté des programmes de démolition, on est sur du 1 pour 1 sur le territoire » (entretien services communautaires de la CAMY, 2010).

« On a concilié les deux règles. Les élus n'auraient signé une convention ANRU que si l'on respectait la règle locale, qui était de dire : 'je diminue en volume le nombre de LS de l'agglomération' - si on ne compte pas la politique de développement, c'est-à-dire une nouvelle création qui se ferait indépendamment. Et par ailleurs, on a respecté le cadre

---

<sup>256</sup> Ainsi le programme d'actions du PLHI 2009-2014 précise-t-il les obligations de construction de logement social sur la période 2008-2010 pour les communes soumises à la loi SRU : Buchelay (14), Rosny-sur-Seine (42), Follainville-Dennemont (16), Guerville (23) et Porcheville (13).

ANRU puisqu'on avait besoin de l'ANRU en allant chercher le 3<sup>ème</sup> tiers ailleurs, en inscrivant que le 3<sup>ème</sup> tiers se ferait ailleurs, hors agglomération » (entretien EPAMSA, 2009).

Le rôle des représentants locaux de l'Etat dans la prise en compte des intérêts du territoire est également important, notamment dans le Mantois, où les acteurs de l'EPAMSA travaillent aux ajustements réciproques entre normes étatiques et stratégies locales.

« Mon boulot c'est effectivement, d'un point de vue urbain, avoir en tête le nouveau quartier pour qu'il fonctionne et que progressivement il se fasse, trouver les financements pour que les opérations puissent se réaliser, coordonner l'action des bailleurs vis-à-vis de la gestion courante des déchets ménagers et autres petits plaisirs pour que tout cela fonctionne bien et puis effectivement, faire coïncider la politique locale de l'habitat avec les cadres imposés par les uns et par les autres, idem pour le développement économique ou pour le transport. Et saisir toutes les opportunités de financement qui se présentent sans tordre le coup à chaque opportunité de financement qui se présente à la stratégie de développement qui est portée localement. C'est-à-dire faire en sorte que les outils, les dispositifs, les appels à projet, les conventions, les machins... rentrent dans le cadre de la stratégie définie localement et non pas que ces outils, ces appels à projets, ces conventions, ces agences et autres soient à chaque fois l'occasion de rediscuter d'une stratégie ou de défaire ce qu'on a fait précédemment. C'est typiquement faire en sorte que le plan de relance qui transforme toute une série d'opérations privées, d'accession privée à la propriété en opérations sociales ne vienne pas faire en sorte que massivement, on fasse d'un coup, dans le Mantois, du logement locatif social alors que pendant 15 ans on a essayé de faire le contraire. C'est typiquement ce genre d'action... » (entretien Epamsa, 2009).

De leur côté, les acteurs locaux ne peuvent ignorer les enjeux d'échelle métropolitaine, particulièrement en Ile-de-France, où les problèmes d'offre de logement et de gestion des déplacements se posent de façon particulièrement aiguë et généralisée. Ces problèmes, bien que dépassant largement les échelles communales ou intercommunales, concernent directement leurs territoires et leurs habitants.

En témoigne par exemple le positionnement des acteurs du Mantois à l'égard de l'OIN Seine Aval, dont ils reconnaissent et saluent l'intérêt et les potentialités, notamment pour ce qui concerne les enjeux de transport et de développement des activités. Après avoir concentré leurs efforts sur le redressement de l'agglomération mantaise, à travers une politique visant la restructuration des quartiers d'habitat social et le renforcement de l'attractivité du pôle urbain de Mantes, les acteurs locaux font désormais du développement économique un enjeu prioritaire. Dans cette perspective, l'OIN apparaît comme un engagement fort de l'Etat, à une échelle qui dépasse certes le territoire de l'agglomération mantaise, mais dont les investissements auront *a priori* une portée positive pour la CAMY. Plusieurs attentes sont clairement exprimées à l'égard de ce nouveau dispositif, qui portent notamment sur le développement des liaisons routières et ferrées avec Paris et le « verrou » du péage de Buchelay, qui freine, selon eux, le développement des activités sur le territoire et dont ils négocient en vain le déplacement, depuis de longues années.

« À partir du moment où on se repose la question de comment on développe l'agglomération, il y a un problème d'échelle, il y a un vrai problème d'échelle. Alors je vais être très concret. Nous, on a effectivement du foncier disponible à l'ouest de l'agglomération pour du développement économique, notamment. Tant que le verrou que constitue le péage de Buchelay est présent, c'est difficile d'envisager un développement vraiment pertinent, opérationnel, etc. Déplacer un péage, c'est un projet qui dépasse un projet d'agglomération, une dimension d'agglomération. On a depuis toujours dit que parmi les problèmes d'attractivité que nous avons, il y avait les problèmes de liaison avec les principaux pôles de développement d'Ile-de-France, les villes nouvelles, Paris, par voie ferrée etc. Tout ça dépasse très concrètement un projet d'agglomération. Donc on voit bien qu'on est à une autre échelle. Et je crois que la proposition de l'OIN, c'est justement de traiter ces sujets-là à une autre échelle. Parce qu'on est dans une logique de développement » (entretien services communautaires de la CAMY, 2009).

Enfin, il importe de noter que les points de vue des acteurs locaux vis-à-vis des priorités d'action sur leur territoire peuvent diverger, et qu'un rapport de force peut s'instaurer, au sein

même de la communauté d'agglomération, à propos de la construction d'un intérêt collectif. Dans certains cas, l'écart entre intérêts locaux et intérêts globaux alimente une opposition politique locale. Ainsi en est-il de la différence d'appréciation des priorités du développement économique local entre Pierre Bédier et Dominique Braye, qui s'accroît à mesure de l'ampleur prise par leur désaccord politique. Le premier a toujours défendu la vision de l'Etat, reprise dans le protocole de l'OIN Seine Aval de janvier 2008, selon laquelle le Mantois (élargi aujourd'hui à Seine Aval) doit accueillir prioritairement des activités tertiaires en vue de devenir le « back office » de La Défense<sup>257</sup>. Le second, soucieux de favoriser la redynamisation du tissu économique local durement touché par la désindustrialisation, se fait le promoteur d'un développement moins spécialisé, ouvert notamment à des activités de production industrielle.

« C'est que pour l'instant, le contexte économique ne permet pas de brûler tous les feux en même temps, même sur des territoires beaucoup plus proches du centre de Paris, les gens se posent des questions. Alors je veux bien qu'on soit très bons mais on a 12 000 m<sup>2</sup> de bureaux à commercialiser, on peut en mettre encore ailleurs, commençons déjà par commercialiser les premiers m<sup>2</sup> de bureaux... Et puis c'est aussi philosophique, je reste persuadé que notre pays doit retrouver des activités industrielles (...), parce que je reste persuadé que notre pays sera un grand pays quand il aura diversifié ses activités... »  
(entretien élu de la CAMY, 2010)

L'opposition se cristallise notamment sur la question du développement des activités dans la ZAC Mantes Innovaparc, initialement en gestion communautaire, qui a été cédée par la CAMY à l'EPAMSA, dans la perspective de compenser le déséquilibre anticipé du bilan de la ZAC Mantes Université.

### 3. Ce que font les intercommunalités

Les observations issues de nos deux terrains d'étude nous ont permis de souligner la contribution active de l'échelle intercommunale dans la régulation publique territoriale. Bien que toute montée en généralité soit tributaire des spécificités de ces trajectoires intercommunales et de leur inscription dans le contexte francilien, nous allons chercher dans cette troisième section à caractériser ce rôle à partir des dimensions qui nous paraissent les plus représentatives. Ces dimensions ne sont ni indépendantes, ni exclusives les unes par rapport aux autres. Par ailleurs, leur importance relative est susceptible d'être modulée en fonction de la maturation du processus de coopération intercommunale, de l'évolution des alliances ou des conflits politiques au sein du gouvernement communautaire, d'événements ou de facteurs exogènes venant modifier les ingrédients de l'alliance.

#### 3.1. Un rôle stratégique : « Ensemble, nous serons plus forts »

Les intercommunalités assument tout d'abord un rôle de représentation et de portage politique, permettant aux acteurs locaux d'accéder à des scènes de discussion ou de négociation avec l'Etat ou les autres collectivités territoriales (Département, Région) auxquelles ils auraient difficilement accès s'ils s'y présentaient en ordre dispersé. Cette première dimension du rôle des intercommunalités est, *a priori*, celle qui requiert la moindre intégration des politiques communales. Elle est dominante dans les modes de coopération informels, durant les premières phases d'une coopération plus formalisée ou de la construction de projets collectifs, lorsque le débat interne ne porte pas (ou pas encore) sur les orientations ni le contenu de l'action collective. Il s'agit alors, pour les élus, de se faire connaître et de se rendre visible vis-à-vis de l'extérieur.

---

<sup>257</sup> « Le développement tertiaire sera encouragé en lien avec les pôles de Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines et, surtout, de La Défense dont Seine Aval doit être une base arrière économique et résidentielle dans le cadre de son plan de renouveau, alternative, en termes de cadre de vie, à la zone centrale. » (Protocole de l'OIN Seine Aval, janvier 2008, p. 10).

Selon un des maires de la CAVB la conviction « qu'ensemble, ils obtiendraient plus pour leur territoire » caractérise le tournant de l'intercommunalité en Ile-de-France durant les années 1990. La création de l'Entente intercommunale à cinq<sup>258</sup>, qui précède à la création de la CAVB est caractéristique de cet engagement à minima : « on avait trouvé la forme la plus souple qui soit », rappelle un élu. C'est en renonçant à la fermeture sur le territoire communal et en prenant conscience que la compétition entre les communes est contre-productive que les maires décident de coopérer autour de l'emploi et du développement économique. Ce déplacement de la frontière permet d'affronter la concurrence territoriale au sein de l'espace départemental ou régional. En particulier, la nécessité de changer d'image et d'agir collectivement sur l'environnement est perçue comme beaucoup plus déterminante, vis-à-vis de l'accueil de nouvelles entreprises, que la différenciation des taux de taxe professionnelle.

Plus généralement, le rôle stratégique des intercommunalités se manifeste dans des situations de forte compétition territoriale. Un des anciens élus de la CAVB rappelle que le portage de l'Entente puis de la Communauté d'agglomération a été un élément de poids de l'inscription du projet au Contrat de Plan Etat-Région, où les collectivités se trouvaient en concurrence pour faire reconnaître la priorité de leurs projets.

« A partir de là, dans le cadre de l'Entente, on a commencé à monter le dossier, en faisant nos propres études, en montrant que c'était, qu'il y avait des choses à faire, et puis l'Etat, le département, la Région etc., on les a démarchés. Et là l'efficacité de l'intercommunalité... Quand vous mettez maires, députés, conseillers régionaux... Ce qui était pas si courant que ça, notamment en Région parisienne, et que y compris Cachan et Villejuif, qui n'étaient pas directement concernées par l'A6b... C'est sûr que ça nous a ouvert des portes, des portes considérables... Ça nous en a ouvert aussi pour faire inscrire ça au Contrat de Plan. Ça c'était indispensable, de le faire inscrire... On représentait, surtout après avec la communauté d'agglomération, une force politique qui pouvait se faire entendre, ce qu'on n'avait pas pu faire individuellement » (entretien ancien maire de la CAVB, 2009).

En matière d'aménagement, l'importance de la logique stratégique se traduit par la prédominance des logiques communales sur l'approche communautaire. Dans ce contexte, les opérations déclarées d'intérêt communautaire se limitent essentiellement à celles dont la dimension dépasse les frontières communales.

Tel est le cas des deux opérations d'aménagement que nous avons étudiées sur le terrain du Val de Bièvre : la couverture de l'autoroute A6b, qui concerne directement trois des sept communes de la CAVB ; et la rénovation urbaine du Chaperon Vert, quartier d'habitat social situé à cheval sur les communes d'Arcueil et de Gentilly. Notons que dans le cas de la deuxième opération de rénovation inscrite dans l'ORU d'Arcueil-Gentilly, portant sur la Cité de la Vache Noire, c'est la commune d'Arcueil qui assure le pilotage politique, du fait que le quartier est entièrement inclus dans le périmètre communal.

Concernant l'opération *Cancer Campus*, projet d'aménagement du pôle d'innovation et de recherche sur le cancer, autour de l'Institut Gustave Roussy, c'est sa portée, plutôt que sa dimension spatiale, qui est unanimement reconnue comme ayant un caractère intercommunal. Bien qu'il soit situé principalement sur la commune de Villejuif, les élus estiment que l'ampleur du projet (en termes de multiplicité des partenariats comme de financement) dépasse clairement l'échelle communale. Dans un premier temps, le Département, qui a identifié le site comme porteur de développement dans le cadre de son schéma d'aménagement, est pressenti comme porteur potentiel. Cependant, les élus du Conseil Général, s'ils soutiennent activement le projet, ne souhaitent pas en assurer le pilotage, l'aménagement de sites urbains ne faisant pas partie de leurs compétences directes. Quant à la VSB, qui sert de vitrine au projet, elle ne dispose d'aucune compétence opérationnelle. De ce fait, le pilotage de l'opération est finalement échu à la CAVB.

---

<sup>258</sup> Autour des communes de Gentilly, Arcueil, Kremlin-Bicêtre, Cachan et Villejuif.

« Au départ on s'est même posé la question de savoir si c'était pas une opération d'aménagement d'intérêt départemental. C'est une question qui est venue. Puis dans un deuxième temps, le département, dans son schéma départemental d'aménagement, a dit qu'il participerait à des opérations d'aménagement mais qu'il ne souhaitait pas les porter directement... Donc très naturellement, on s'est dit que l'ampleur du projet dépassait le simple portage d'une opération d'aménagement communale. Et par ailleurs beaucoup des réflexions autour du concept de CC, pas en termes d'opération d'aménagement, mais en termes de concept, étaient des choses qui étaient débattues à travers la VSB, qui n'est pas un outil qui réalise, mais qui est un outil qui se projette dans l'avenir, où il y a aussi des représentants, on associe des représentants du monde économique et du monde hospitalo-universitaire... Et donc là, on s'est dit l'échelle c'est quand même l'agglomération » (entretien maire de la CAVB, 2010).

De la représentation des intérêts locaux à celle de la négociation, il y a un pas, que les acteurs franchissent généralement à mesure que l'intercommunalité, reconnue comme un partenaire par l'Etat, les autres collectivités territoriales et les acteurs privés, entre pleinement dans le jeu politique.

### **3.2. Un rôle politique : « Ensemble, nous pouvons négocier notre destin »**

A travers la communauté d'agglomération, les acteurs locaux négocient la défense de leurs intérêts et participent à la définition de règles qui encadrent les politiques locales. La dimension *politique* renvoie à la négociation active des normes ou des orientations de l'action intercommunale, soit en interne, au nom de l'intérêt collectif de l'agglomération, soit vis-à-vis de l'extérieur, face à l'Etat ou aux autres collectivités territoriales. Ce rôle politique ne s'appuie pas toujours sur une intégration des politiques communales. Dans tous les cas cependant, il implique des arrangements, voire des compromis, à l'échelle communautaire.

L'histoire de la CAMY, dans la continuité de celle du District urbain de Mantes, rend compte de l'importance prise par cette dimension politique à partir du moment où les problèmes du Val Fourré deviennent l'enjeu prioritaire d'intervention sur le territoire. Même si les conditions de sa mise en œuvre font l'objet de discussions et de débats au sein de la structure communautaire, les élus, emportés par la conviction forte de Pierre Bédier et de Dominique Braye, s'accordent autour de l'idée qu'une politique solidaire à l'égard de la ville centre est nécessaire pour endiguer la dégradation de l'image et la perte d'attractivité de tout le territoire.

« (...) De 1995, à l'époque où j'ai été élu, à 2001, pendant un mandat complet, j'étais arrivé à faire accepter à l'ensemble des maires de la CA, nous étions huit à l'époque, qu'on concentrait tous les moyens sur la ville-centre, puisque que c'était à la suite des événements de 1991, la ville-centre était le vaisseau amiral qui nous enfonçait vers le bas... » (entretien élu de la CAMY, 2010).

Cette solidarité s'exprime à travers la mobilisation de fonds communaux ou communautaires en faveur des villes centres. Avant le passage en TPU, Dominique Braye, alors maire de Buchelay, avait ainsi décidé de reverser au district la totalité de la taxe professionnelle perçue sur un parc d'activités situé sur son territoire communal<sup>259</sup>. Le bon état des finances et les perspectives favorables de développement de la commune - qui constitue l'espace d'expansion « naturel » de l'agglomération mantaise - avaient alors favorisé l'acceptation de cette décision par le conseil municipal.

« J'étais le seul maire, à l'époque, à avoir décidé de faire une ZA de 80 ha sur mon territoire et d'en reverser la totalité de la TP aux deux communes qui étaient MLJ et MLV, 80% pour Mantes-la-Jolie et 20% pour Mantes-La-Ville. Bon, finalement ça ne s'est pas fait puisqu'on a été la première CA à se transformer, et donc on a eu la TPU et on a pu gérer ça directement de chez nous... » (entretien élu de la CAMY, 2010).

Au-delà de la mobilisation collective autour d'enjeux prioritaires, la dimension politique de l'intercommunalité s'exprime également à travers les actions de résistance des élus face à

---

<sup>259</sup> A cette époque-là, la fiscalité du district est encore additionnelle.

l'Etat. L'instrumentalisation par les élus de la structure communautaire permet de renforcer leurs capacités à défendre des intérêts et des choix politiques locaux.

L'union des élus de l'Entente intercommunale puis de la CAVB sur le projet de couverture de l'A6b témoigne de l'efficacité de la stratégie communautaire, en relai de la mobilisation des riverains. Sans une coalition forte des acteurs communaux autour des revendications de « réparation urbaine » de la coupure provoquée par l'autoroute A6b, il paraît peu probable que l'Etat ait accepté de renoncer à une reconstruction à l'identique de la couverture acoustique existante. Une fois passée la première phase stratégique de démarchage des financeurs en vue de l'inscription au Contrat de Plan Etat-Région (CPER), les étapes suivantes, consacrées à la définition du contenu du projet et aux demandes d'extension de programme, illustrent bien l'aspect politique de la mobilisation intercommunale. Le portage du projet par l'agglomération n'apporte pas seulement de la crédibilité vis-à-vis des partenaires extérieurs, notamment le Département et la Région, qui sont les premiers partenaires financiers de l'opération. La solidarité sans faille des maires permet d'inverser le rapport de force vis-à-vis de l'Etat, gestionnaire de l'infrastructure autoroutière. L'avis défavorable exprimé par les élus locaux à travers la communauté d'agglomération dans le cadre de la concertation préalable sur le projet inscrit au CPER oblige l'Etat à prendre en compte les demandes des communes à travers une extension de programme. Le bras de fer entre l'Etat et les élus locaux se poursuit sur le contenu du projet : la solidarité exprimée par les maires de Gentilly et du Kremlin-Bicêtre à l'égard de leur collègue d'Arcueil, qui réclame que sa commune soit intégrée dans le projet de couverture<sup>260</sup>, finit par aboutir à un accord favorable du Préfet. L'engagement politique de la CAVB se concrétise en outre par une participation financière conséquente, à travers le financement d'une partie des études d'avant-projet et des travaux consacrés à la construction de contre-allées<sup>261</sup>.

La manière dont les élus de la CAVB négocient avec l'Etat un ratio d'équilibre habitat/emploi communautaire, afin de préserver les marges de manoeuvre des communes vis-à-vis de l'accueil d'activités sur leur territoire relève également d'un acte de résistance politique. La visée, ici, n'est pas intégrative : il s'agit en effet de défendre la capacité des élus à mettre en œuvre des choix politiques qui divergent d'une commune à l'autre.

A l'inverse, l'intérêt de l'agglomération peut être opposé aux élus communaux afin de les obliger à renoncer à des résistances d'ordre politique pour se conformer à une norme imposée par l'Etat. Tel est le cas des discussions engagées en bureau communautaire de la CAVB à propos de l'application des surloyers. Estimant que la communauté d'agglomération s'expose à un avis défavorable de l'Etat sur le PLH, le président de la communauté d'agglomération fait pression pour qu'un compromis soit trouvé, qui ne laisse aucune commune à l'écart. Les élus les plus hostiles à l'application de cette mesure<sup>262</sup> finissent par accepter une mise en œuvre des surloyers à l'échelle communautaire, qui rend possible la définition de zones dérogoires, conformément à l'article 61 de la loi ENL.

L'importance relative du rôle politique de l'intercommunalité varie en fonction du contexte, et notamment du positionnement des élus locaux à l'égard de l'Etat. Dans le cas de la CAVB, l'institution intercommunale est mobilisée par les élus en résistance aux objectifs de la politique nationale. Pour la CAMY, le renforcement récent de la stratégie politique d'agglomération s'exprime à travers une volonté d'émancipation vis-à-vis d'un partenariat ancien avec l'Etat et d'une forme de tutelle technique exercée à travers l'établissement public d'aménagement Seine Aval. Cette évolution apparaît clairement dans les péripéties des procédures de planification territoriale de la seconde moitié des années 2000.

---

<sup>260</sup> La partie d'Arcueil impactée par l'autoroute n'avait été pourvue que de murs anti-bruit.

<sup>261</sup> Au total, la communauté d'agglomération, qui a repris à son compte la contribution financière des communes qui avait été inscrite dans le cadre du CPER, participe à hauteur de 7,2% sur un budget total de 120,5 millions d'euros (chiffre 2008).

<sup>262</sup> Les élus de ces communes estiment que cette mesure peut aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale des quartiers.

Dans le contexte de la révision du SDRIF, les techniciens de l'agence d'urbanisme avaient convaincu les élus de se lancer dans un schéma de cohérence territoriale. Le périmètre choisi est délibérément large, et englobe, au-delà de la CAMY, des communes situées au nord et au sud de la Seine, afin de délimiter un bassin de vie. Au SCOT est par ailleurs associé un projet de Plan local des déplacements (PLD), en vue de contribuer à la définition d'un périmètre d'organisation des transports publics, dans la perspective d'obtenir une délégation partielle des compétences de la part du STIF. Déposé en préfecture en 2005, le périmètre de SCOT n'a cependant jamais été approuvé par le Préfet. Entre temps, l'Etat a décidé, dans le cadre du CIACT du 6 mars 2006, la mise en place de l'OIN Seine Aval, qui rend « caduque » la demande adressée par les élus locaux. Dans un contexte où l'Etat réaffirme son engagement sur le territoire à une échelle qui dépasse largement celle de l'agglomération mantaise, la volonté des élus de la CAMY de conforter leur identité territoriale et leurs priorités les incite, dès 2009, à se lancer dans l'élaboration d'un projet d'agglomération. Après avoir été un partenaire actif des projets d'aménagement et de développement du Mantois, la CAMY souhaite désormais s'affirmer comme un acteur, chef de file de son projet de territoire.

« Donc, l'OIN démarre et ... au printemps dernier, on a donc tous reçu un message très fort de la part du président, des élus de la communauté et de la direction générale, qui consistait à dire, dans ce nouveau contexte, la communauté d'agglomération veut se positionner comme le nouvel acteur fort du territoire. Moi je l'ai vraiment compris comme la communauté d'agglomération s'installe dans ses compétences, elle tourne complètement la page du district et elle devient un acteur qui effectivement ne va pas seulement financer les projets de territoire mais va aussi les porter, les accompagner et faire passer un certain nombre de messages. (...) La perspective c'est vraiment d'être le vrai chef de file du projet de territoire, ce que nous n'avons pas été jusque-là » (entretien services communautaires de la CAMY, 2010).

### **3.3. Un rôle cognitif : « Construire une autre vision, sans l'imposer »**

L'affirmation du rôle politique de l'intercommunalité est indissociable de sa capacité d'expertise, qu'elle soit mise en œuvre par ses propres services techniques ou par des experts extérieurs mandatés. Cette dimension cognitive de l'intercommunalité renvoie à la capacité des élus à préciser leurs aspirations communes, à construire des projets ou des propositions opposables à leurs partenaires et notamment à l'Etat, à mettre en cohérence des politiques communales au service d'objectifs partagés.

L'exemple du projet de couverture A6b est particulièrement emblématique de la relation entre capacité politique et capacité d'expertise, lorsque les élus de l'Entente puis de la CAVB décident à deux reprises de lancer des études afin d'élaborer leurs contre-propositions aux scénarios envisagés par l'Etat. Les propositions de la première étude ne font pas l'objet d'un consensus parmi les élus, mais elles suffisent à convaincre les partenaires financiers de la pertinence d'un projet urbain et à reléguer à l'arrière plan l'idée d'une reconstruction à l'identique de l'ancienne couverture acoustique. A travers la seconde étude, les communes s'imposent dans la définition du contenu de l'extension de programme. C'est autour des propositions élaborées dans ce cadre que les acteurs locaux et les représentants de la DDE du Val de Marne se mettent d'accord, à la fin de l'année 2002, sur un parti pris d'aménagement commun.

Les élus communaux reconnaissent unanimement l'apport de l'intercommunalité à travers la qualité de son expertise communautaire, soulignant qu'il s'agit là de moyens dont les communes ne peuvent se doter.

« Le deuxième point, c'est que, en dehors du portage politique et de la vision partagée que ça nous permet de construire, l'agglomération a aussi des moyens d'expertise et d'accompagnement des projets dont ne peuvent pas se doter chacune des villes prises individuellement. Parce que quand on élabore de tels projets, il faut quand même dégager de la capacité à se projeter dans l'avenir et donc ça veut dire... embaucher des gens ou travailler avec des cabinets spécialisés, etc. Et donc l'agglomération, sur fond d'un travail

extrêmement important, j'insiste, du politique, a permis de se doter de ces moyens d'expertise pour accompagner nos réflexions, les enrichir » (entretien maire de la CAVB, 2009).

L'évolution des services atteste de l'importance accordée par les élus au renforcement de cette capacité d'expertise, lorsque le contexte politique l'exige. A ce titre, les deux communautés d'agglomération que nous avons observées ont procédé à une modification de l'organigramme des services qui relèvent de perspectives légèrement différentes. A la CAVB, la réorganisation des services effectuée pendant l'été 2009 procède de la volonté exprimée par les élus de distinguer plus clairement ce qui relève des services aux communes et, à travers elles, des services aux habitants et ce qui renvoie à des sujets plus stratégiques, en termes de planification ou de contractualisation. Cette réorganisation se fait certes à effectifs constants, mais au-delà des problèmes de lisibilité soulevés par les élus, la création d'un pôle aménagement renvoie à la volonté de renforcer l'expertise interne dans ce champ et s'inscrit notamment dans le contexte de la déclaration d'intérêt communautaire du projet Cancer Campus.

« Au mois de juin, le bureau communautaire a validé la création d'une direction de l'aménagement qui va intégrer les transports, les études urbaines, l'observatoire territorial sur lequel on travaille et puis le droit des sols, enfin les permis de construire. Et donc il y a une nouvelle organisation qui vise à la fois à étoffer en compétences l'aménagement, notamment en moyens humains, et puis à développer les transversalités notamment avec les collègues des transports, qui ont des formations assez généralistes, notamment en aménagement. Donc on souhaite développer les compétences internes et la partie réflexion, pour pouvoir mener de manière plus autonome les études... Apparemment, je n'ai pas la connaissance de toute l'histoire de l'agglomération, mais il y a eu beaucoup d'études faites qui n'ont pas forcément été suivies d'effets, donc l'idée c'est d'avoir une expertise interne avant de pouvoir passer aux études pré-opérationnelles... » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

A la CAMY, la réorganisation et le renforcement des services communautaires est liée au « changement de cap » de l'intercommunalité, à la volonté de devenir, selon les termes de Dominique Braye, « l'acteur essentiel du territoire ». La volonté de s'émanciper de la tutelle technique de l'Etat sur certains domaines passe notamment par la création d'une direction de l'aménagement.

« (...) Et puis petit à petit, ça a mûri effectivement dans la tête des élus qu'il fallait une entité, une direction aménagement, pour pouvoir répondre également aux enjeux du territoire. (...) Il y a un rôle, enfin... on nous proposait beaucoup de choses, notamment l'Epamsa proposait beaucoup de choses en aménagement mais nous, nous n'avions pas forcément les moyens de notre côté de réagir et d'analyser ce qui nous était proposé. Donc l'idée de cette direction, ce n'est pas de contrecarrer les projets de l'Epamsa, mais bien au contraire d'être quelque chose de constructif vis-à-vis de cette démarche, qui est la ZAC Mantes Université, après l'OIN, (...) c'est-à-dire qu'il fallait aussi que nos élus s'approprient ce projet-là et puis cette force de proposition. D'où cette nouvelle organisation » (entretien services communautaires de la CAMY, 2009)

L'étude d'opérations d'aménagement concrètes nous a permis d'aborder le rôle des services techniques dans un cadre plus opérationnel. L'opération de rénovation urbaine (ORU) du Chaperon Vert illustre bien la diversité des contributions des services de la CAVB dans le cadre d'une opération à maîtrise d'ouvrage complexe.

Les services de la CAVB sont tout d'abord garants du cadre partenarial et de l'avancée du projet. Ce premier objectif suppose notamment que les techniciens, et en particulier le chef de projet, assurent la coordination entre les différents maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre. Les services communautaires travaillent en relation étroite avec l'Office HLM intercommunal, les chefs de projet ORU des deux villes concernées et deux élus référents dans le cadre de la mission ORU.

En 2005, à la suite des études préalables menées dans le cadre d'un marché de définition, les divergences des deux communes à l'égard de la démolition et le scepticisme manifesté

par les élus à l'encontre des propositions faites par les cabinets d'architectes les décident à faire appel à leurs propres aménageurs. Dans ce contexte, le rôle de l'agglomération évolue et s'oriente davantage vers la mise en cohérence des projets communaux.

« C'est là que les élus se sont rendu compte qu'en brassant toutes ces idées, les marchés de définition étaient intercommunaux, puisque le territoire était complètement à cheval, et les orientations politiques prises par les élus n'étaient pas forcément exactement les mêmes, on a deux villes avec des choix politiques qui n'étaient pas les mêmes, notamment sur la démolition ou la non démolition, et donc on s'est retrouvé avec plutôt une démarche de retourner vers des projets un peu différents. Donc, la ville d'A a créé une ZAC sur son périmètre, a choisi donc SADEV comme aménageur, la ville de G, elle, n'a pas créé de ZAC tout de suite mais a fait faire des études par la SEMEA15, SEM parisienne, des études opérationnelles, elle a fait définir le schéma d'aménagement... » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Le travail de mise en cohérence porte sur divers aspects du projet : de l'équilibre entre les différents volets relatifs à l'habitat, aux déplacements, aux équipements ou aux politiques sociales à l'élaboration d'un plan de déplacement du quartier, issu des plans de circulation élaborés par chacune des deux communes. Sur ce dernier point, l'ajustement a été difficile, en raison de la différence des points de vue des communes à l'égard du désenclavement. La mise en cohérence s'accompagne donc d'un rôle de médiation, au quotidien, entre les acteurs communaux : passer par l'agglomération permet d'éviter, comme le souligne un élu, les crispations qui pourraient résulter d'un dialogue direct entre les communes.

Enfin, les services techniques de l'agglomération sont également conduits à travailler sur les « zones manquantes » du projet, en particulier les espaces peu travaillés par les aménageurs ou les points obscurs, qui nécessitent un approfondissement.

« On a fait le complément, donc effectivement, on a fait des cartes sur les autres parties cachées. Après, il y avait des aspects ou des points qui, comment dire, qui étaient... oui, où on se demandait si ça marchait certaines propositions, où il fallait peut-être aller plus loin avant de les acter. Je pense notamment sur des passages de l'axe E-O, par rapport à des pignons de bâtiment, ou des choses comme ça, où on pensait qu'il fallait aller plus loin pour se demander si c'était si c'était faisable ou pas faisable... » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

C'est en se glissant dans les interstices du projet que les services techniques peuvent être conduits, souvent à la demande des élus, à intervenir dans des domaines ou sur des espaces qui relèvent normalement de la compétence communale, au nom de la vision globale portée par l'équipe projet.

« Ce n'est pas notre compétence directe, par exemple, le stationnement, à l'agglomération, mais de fait, c'est nous qui proposons des schémas, des aménagements, des comptages, une organisation du stationnement, en concertation. C'est-à-dire qu'on nous propose un premier truc, on remonte, on se dit ça ne tient pas, on voit avec l'Office, est-ce que s'il y a du stationnement souterrain et du stationnement en surface, comment ils vont gérer la relation aux locataires, on voit avec les villes... Voilà, on est dans la recherche, même sur ce qui est, même de nos compétences directes, enfin de l'ORU, mais aussi sur ce qui est de la compétence des autres villes, parce que quelque part, il n'y a personne qui peut porter l'intérêt sur les enjeux communs. Au-delà de ça, certains espaces sont normalement des espaces à maîtrise d'ouvrage communale, c'est le cas de la place, c'est un territoire de la ville, l'agglomération n'a pas compétence sur cet espace-là (...), on a un bout qui est à Arcueil, un bout qui est à Gentilly. Cet aménagement paysager, a priori c'est de l'aménagement d'espace paysager, d'espace vert, donc c'est de la compétence des villes. De fait, c'est des espaces qui ont une vocation complètement intercommunale, parce que la place même si elle est sur Gentilly, là il y a un bâtiment qui est à Arcueil, celui-là il est à Gentilly, l'entrée elle est sur Arcueil, voilà, c'est complètement imbriqué, du coup il y a une demande pour confier la maîtrise d'ouvrage à l'agglomération, donc l'agglomération va prendre en tout cas la programmation de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (...) » (entretien services communautaires de la CAVB, 2009).

Le travail des services communautaires reste soumis au contrôle politique des élus, plus ou moins rapproché en fonction de la nature et des étapes du projet. La délégation que les élus accordent à l'agglomération dépend de la confiance qu'ils accordent à leurs techniciens. Ainsi une directrice de projet de l'agglomération sur l'ORU du Chaperon Vert a-t-elle été « remerciée » par les maires, après que ces derniers ont estimé qu'elle outrepassait son rôle en intervenant directement sur le contenu du projet. A l'inverse, dans la situation d'incertitude qui suit le recours par les communes à des aménageurs, les élus renouvellent clairement leur confiance aux services communautaires, ce qui facilite et stabilise leurs rapports avec les aménageurs, marqués dans un premier temps par une méfiance mutuelle.

Plus généralement, les tentatives d'émancipation de l'agglomération vis-à-vis des communes à travers les propositions ou les initiatives des services techniques communautaires sont contrebalancées par la volonté des élus, et notamment des maires, de conserver leur pouvoir décisionnaire, en particulier en matière d'urbanisme. Cette tension est particulièrement sensible dans le cas de la CAVB.

Un élu souligne ainsi la différence de moyens techniques entre les communes et l'intercommunalité peut induire des décalages difficiles à gérer, en particulier lorsque l'avance prise par les services communautaires complique l'information aux élus et à la population au sein des communes.

« Ce qu'il y a, c'est que les moyens d'expertise dont l'agglomération bénéficie en propre, comme ils sont beaucoup plus dégagés des contingences du quotidien, ils avancent vite. Et quelquefois, du coup, on est dans les villes, un peu... On a du mal à suivre le rythme qu'ils nous imposent. (...) On est vite en décalage. Et comme c'est nous qui portons encore tout le poids du dialogue avec la population... C'est complexe parce qu'effectivement, il y a le portage politique de l'agglomération, mais dans chaque ville, on est bien obligé de rendre compte aux élus et donc il y a toute l'information à faire passer aux élus » (entretien maire de la CAVB, 2010).

D'autres élus insistent sur l'impossibilité de réduire les enjeux d'urbanisme à des enjeux techniques. Dès lors, si les communes ne peuvent ignorer les enjeux communautaires ni métropolitains, elles doivent également « les intégrer dans un débat avec les populations, dans des choix qui soient construits démocratiquement ». Dans ce cadre, les élus se posent comme les principaux garants de ce débat démocratique, à l'échelle des communes.

« On n'a pas le droit d'être localement égoïste et d'ignorer les enjeux métropolitains, a fortiori communautaires, mais on doit aussi les intégrer dans un débat avec les populations, et dans des choix qui soient construits démocratiquement. Aujourd'hui, la communauté d'agglomération n'est pas un espace de concertation démocratique, c'est la commune qui est l'espace de concertation démocratique. Par exemple, moi j'assume le choix d'une densité accrue, parce qu'on est dans la métropolisation, etc., je partage assez les orientations du SDRIF... Mais je l'assume en voulant le construire, le débattre... Si les projets ne sont pas partagés, ils sont mis à mal... » (entretien maire de la CAVB, 2009).

## Conclusion

Les enquêtes réalisées dans le Val de Bièvre et dans le Mantois confirment la première hypothèse que nous posions dans cette recherche : les intercommunalités, à l'évidence, ne constituent pas des entités politiques autonomes vis-à-vis des communes qui les composent. Tant qu'il reste confiné dans l'enceinte communautaire, ce constat n'a rien d'original, au sens où il ne fait que confirmer les résultats de travaux antérieurs, qui soulignent la faible politisation des débats communautaires ou la recherche systématique d'un consensus qui tend à conforter les positions communales.

Il fallait donc élargir l'investigation, en cherchant les clés de ce mode de fonctionnement dans un environnement plus large, dans les relations que les élus locaux nouent avec l'Etat et les autres partenaires publics.

Prenant acte de ce positionnement particulier des intercommunalités, nous avons ainsi progressivement renoncé, au cours de cette recherche, à l'idée de caractériser leur rôle à partir d'un contenu d'action qui serait spécifique à l'échelle communautaire. Nous nous sommes plutôt attachés à comprendre la manière dont les élus locaux, à travers l'intercommunalité, contribuaient à la régulation politique de leur territoire. Ce déplacement de la problématique ne signifie pas que nous nous soyons désintéressés du contenu de l'action publique. Nous avons cherché à identifier la façon dont les élus se servaient de l'institution communautaire pour agir, faire entendre ou défendre leurs intérêts, obtenir des financements, mais aussi construire une autre vision du territoire, des problèmes, ou des solutions, moins enfermée dans des logiques ou des certitudes communales.

Dans tous les cas, et c'est la thèse que nous souhaitons défendre ici, cette participation au jeu collectif ne se réduit jamais à la seule défense d'intérêts communaux. Les acteurs locaux ne sortent pas « indemnes » de la coopération intercommunale, même quand celle-ci a des visées peu intégratives.

Sans nous lancer dans une comparaison systématique des deux terrains, qui aurait peu de sens au regard des différences de contexte dans lesquelles s'inscrivent les trajectoires des deux communautés d'agglomération, revenons tout d'abord sur les trois dimensions qui caractérisent le rôle de l'échelle intercommunale.

La dimension stratégique, celle de la représentation des intérêts locaux, apparaît comme la moins exigeante en matière d'intégration des politiques communales. Elle caractérise, comme l'illustre le cas du Val de Bièvre, les premières phases de la coopération, qui sont aussi des phases d'apprentissage, de connaissance mutuelle, souvent marquées par une certaine prudence. S'il est probable, même dans les intercommunalités les plus anciennes, que certaines actions déployées à l'échelle communautaire restent de nature purement stratégique, nous avons eu plus de difficulté à les identifier dans le cas de la CAMY, sans doute parce que les dimensions stratégiques et politiques du rôle de la structure communautaire sont devenues peu séparables.

La dimension politique, celle de la négociation des normes de l'action territoriale, est potentiellement porteuse de logiques intégratives. Elle s'inscrit, pour les deux communautés d'agglomération étudiées, dans des registres d'action différenciés. Dans le cas de la CAVB, il s'agit avant tout de renforcer les capacités de résistance des élus locaux aux politiques nationales. Dans le cas de la CAMY, ce rôle évolue en fonction du positionnement des élus vis-à-vis de l'Etat et de l'échelle d'intervention des institutions sur le territoire. Fondée sur la solidarité des communes confrontées à un problème commun, la contribution du district s'inscrit d'abord dans un cadre partenarial avec l'Etat, le département et la Région. Puis, dans un contexte où les relations avec l'Etat se distendent, la CAMY cherche à s'affirmer comme l'acteur chef de file sur son propre territoire, au sein d'une OIN Seine Aval où l'agglomération mantaise doit définir et défendre ses priorités.

La dimension cognitive, celle de l'expertise et de la construction d'un savoir collectif, apparaît intimement liée à la dimension politique. Lorsque les élus souhaitent acquérir davantage d'autonomie et de capacité de négociation, ils cherchent à renforcer l'expertise communautaire. En témoignent les évolutions récentes de l'organisation des services à la CAVB comme à la CAMY. L'observation fine du travail des services intercommunaux, partiellement réalisée à travers l'étude d'opérations d'aménagement concrètes, mériterait à notre sens un approfondissement. Comment, dans un contexte de contrôle plus ou moins rapproché par les politiques, les techniciens sont-ils à même de faire évoluer certaines résistances des élus, de transgresser, à l'occasion de la mise en œuvre de telle ou telle opération d'aménagement, les frontières entre compétences communales et compétences communautaires ? Comment se nouent les relations de confiance entre les élus et les techniciens communautaires, condition de la construction d'un projet territorial élaboré dans la reconnaissance mutuelle des apports de l'expertise territoriale et de la nature politique des

problèmes et des solutions ? Autant de questions qui suscitent notre intérêt à l'issue de cette recherche et constituent des pistes pour de futures investigations.

Revenons pour finir sur la question de la cohérence territoriale et sur l'articulation à l'échelle communautaire des politiques sectorielles d'habitat, de déplacements, de développement économique et d'aménagement. Nous aurions pu insister davantage sur la fragmentation de l'action publique locale, liée à la segmentation des instruments et des circuits de financement. Montrer, par exemple, qu'en accordant la priorité à l'intervention sur l'habitat, les conventions ANRU tendent à soustraire de leur champ d'intervention certaines opérations lourdes sur la voirie, relevant pourtant du désenclavement des quartiers d'habitat social. Mais il aurait été difficile d'en retirer un enseignement spécifique sur le rôle des intercommunalités, tant ces structures, comme les autres institutions locales, doivent « faire avec » plus qu'elles ne sont en capacité de contrôler cet empilement des dispositifs, cette disparité des circuits de financement qui les contraint à saisir des opportunités et à reporter à d'autres échéances certains projets non finançables à court terme. L'intercommunalité, certes, et nous l'avons observé dans le cas de l'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert, contribue à dessiner un projet d'ensemble, et à en garantir une vision globale au fur et à mesure d'une mise en œuvre opérationnelle « par morceaux ». Cette vision transversale reste dans tous les cas largement soumise aux contingences de l'action publique locale. Comme le soulignaient Duran et Thoenig (1996) : « Contrairement à ce que l'on peut penser, il ne peut y avoir de projet global. Seules existent des procédures visant à combiner des projets entre eux et à créer de la convergence ».

Loin de nous, cependant, l'idée que la construction d'une vision globale ne soit pas utile, sinon indispensable, pour prendre en compte la transversalité des problèmes publics, tenir ensemble des objectifs, renégocier régulièrement les priorités d'action en prenant la mesure des écarts aux objectifs fixés précédemment. Mais l'appel à la cohérence demeurera au rang des bonnes intentions, voire du réquisitoire, tant que ses hérauts n'admettront pas la complexité du réel. Peut-on continuer d'imputer l'incohérence des politiques publiques à la persistance d'égoïsmes locaux, à la résistance des élus vis-à-vis de la prise en compte d'intérêts « supérieurs » ? Une telle logique de disqualification, ignorante des réalités et des contraintes de l'action publique locale, n'est pas sans rappeler celle qui attribuait aux phénomènes « Nimby » la montée en puissance des controverses autour des grands projets d'aménagement (Jobert, 1998).

Nous avons pu montrer à maintes reprises, à partir de nos deux terrains, que les élus sont loin d'être ignorants et indifférents aux enjeux métropolitains et, *a fortiori*, communautaires. Cependant, plutôt que de se voir imposer par l'Etat ou par des experts de l'aménagement une vision de l'intérêt général, ils s'engagent, à travers la coopération intercommunale, à contribuer à la construction de cet intérêt général, pour le territoire qui les concerne.

## Références bibliographiques

Bué Nicolas, Desage Fabien, Le « monde réel » des coalitions. L'étude des alliances partisans de gouvernement à la croisée des méthodes, *Politix*, volume 22, n°88, 2009, pp. 9-37.

Commaille Jacques, Jobert Bruno (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 1999.

Desage Fabien, Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux, *Politix*, n°88, 2009/4, pp. 133-161.

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

Driant Jean-Claude, *Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat*, Rapport pour l'Union Sociale pour l'Habitat, 2007, 42 pages.

Epstein Renaud, Après la territorialisation, le gouvernement à distance, In Vanier Martin (dir), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, PUR, 2009, pp. 131-139.

Jobert Arthur, L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général, *Politix*, n°42, 1998, pp. 67-92.

Poupeau François-Mathieu, La transformation du District Urbain de Mantes (DUM) en Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY), in François Baraize et Emmanuel Négrier (dir), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 131-156.