



HAL
open science

L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes

Caroline Gallez

► **To cite this version:**

Caroline Gallez. L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes. *Géographie, Économie, Société*, 2014, 16 (2), pp.183-206. 10.3166/ges.16.183-206 . halshs-01055454

HAL Id: halshs-01055454

<https://shs.hal.science/halshs-01055454v1>

Submitted on 16 Mar 2018

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.

Article paru dans la revue Géographie Économie Société, 16(2), pp. 183-206

**L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale
Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes**

**Inter-municipal authorities in the territorial rule-building process
The case of two « communautés d'agglomération » in the Ile-de-France
Region**

CAROLINE GALLEZ

Université Paris-Est, LVMT-IFSTTAR

caroline.gallez@ifsttar.fr

Laboratoire Ville Mobilité Transport
UMR-T 9403 IFSTTAR-ENPC-UPELV
14-20 Boulevard Newton
Cité Descartes, Champs sur Marne
F-77447 Marne la Vallée Cedex 2
Tel : 01 64 15 21 17

Résumé

Dans cet article, nous cherchons à sortir d'une analyse critique du fait intercommunal qui se fonde principalement sur le constat d'un manquement de ces institutions vis-à-vis d'un certain nombre d'attendus normatifs (économies d'échelle, rationalisation des choix politiques, mixité sociale et fonctionnelle, redistribution des ressources) afin d'ouvrir une discussion sur les effets de la coopération intercommunale. Pour ce faire, nous ouvrons deux pistes d'analyse, en nous appuyant sur l'étude de deux communautés d'agglomération en région Ile-de-France. D'une part, nous cherchons à caractériser le rôle de l'intercommunalité dans le processus de régulation publique territoriale, à travers lequel les acteurs publics d'échelons différents confrontent des règles d'action sur un territoire donné qui relèvent de rationalités différentes et aboutissent (ou non) aux termes d'ajustements ou de compromis à des règles d'action communes. D'autre part, nous tentons d'identifier l'apport spécifique des services techniques communautaires, en particulier dans leur aptitude à construire une vision de l'aménagement communautaire transgressant les simples visions municipales.

Mots clés : Intercommunalité – Régulation publique territoriale – Politiques d'aménagement - Région Ile-de-France

Summary

Turning away from a critical analysis of inter-municipal authorities which remains mainly based on their inability to meet some expected results (economies of scale, streamlining of policies, functional and social diversity, redistribution of resources) this article focuses on the outcomes of inter-municipal policies. Through consideration of various examples from the study of two 'communautés d'agglomération' in the Ile-de-France region, we develop two complementary approaches. First, we characterise the role of inter-municipal authorities in what we call the 'territorial rule-building process', that is the way the way public actors of different government levels come to an agreement on the rules (norms, ratios, perimeters, etc.) that serve as guidelines for local public action. Second, we identify the specific contribution of inter-municipal technical units in their ability to build a collective vision of urban development which goes further than municipal strategies.

Keywords : Inter-municipal authorities – Territorial rule-building process – Development policies - Ile-de-France Region

Référence :

Gallez C., 2014, L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux intercommunalités en région Ile-de-France, *Géographie Economie Société*, 16(2), 183-206. DOI : 10.3166/ges.16.183-206.

Introduction

En France, de nombreux travaux ont analysé le fonctionnement de l'intercommunalité en relation avec les finalités et les conditions d'application des réformes de l'organisation territoriale qui se sont succédé depuis le vote des premières lois de décentralisation. Depuis que l'échec de la loi Marcellin sur les fusions de communes, en 1971, a confirmé l'attachement des élus locaux à l'échelle communale, le principe de la libre adhésion des communes a été réaffirmé, servant de gage à toutes les réformes ultérieures. Les structures intercommunales, fussent-elles fortement intégrées comme les communautés urbaines, n'ont jamais acquis le statut de collectivités territoriales ; elles se sont ajoutées aux niveaux de l'administration locale existants, amplifiant la multiplicité des institutions locales et l'enchevêtrement des compétences. Dans ce contexte, appeler à la simplification, à la rationalisation, à la démocratisation de l'organisation territoriale par la construction d'une solidarité intercommunale qui ne remettrait pas en cause l'existence des communes semble relever de l'aporie.

Les chercheurs de disciplines diverses qui se sont intéressés au fait intercommunal ont établi des diagnostics relativement convergents, relevant l'insuffisance ou les effets indésirables d'un processus de (re)structuration des territoires administratifs et politiques locaux qui fait de la préservation de l'autonomie communale un principe majeur. Certains politistes ont analysé les stratégies mises en œuvre par les élus locaux non seulement pour éviter toute atteinte à ce principe et empêcher toute velléité de l'Etat à forcer un rapprochement des communes, mais aussi pour obtenir l'intégration dans les lois successives de dispositions favorables à leurs intérêts (Le Lidec, 2008 ; Desage et Guéranger, 2011). D'autres ont souligné l'opacité des décisions prises à l'échelle intercommunale et le régime des « consensus communautaires », qui aboutissent au renforcement des maires - plus encore qu'à celui des conseils municipaux - au détriment d'un fonctionnement démocratique qui exigerait transparence et débats contradictoires (Desage, 2009). Les critiques ne manquent pas non plus du côté des spécialistes de l'aménagement ou des finances locales. Etroitesse des périmètres, insuffisance de l'intégration des compétences communales, opportunisme des alliances, manque de vision collective sont cités au nombre des travers communs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui ne dépasseraient guère, malgré les orientations des lois récentes en faveur d'une intercommunalité de projet, le stade d'une gestion commune des services collectifs (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004). L'empilement des structures administratives, accentué par le processus de structuration intercommunale, est mis en cause dans le surcoût financier et le manque de rationalité de la gestion publique locale (cf. Cour des Comptes, 2005). Plusieurs chercheurs soulignent néanmoins la complexité et la diversité des logiques à l'œuvre, tant dans le rapprochement des communes que dans les effets produits par les regroupements, invitant à une certaine prudence vis-à-vis de diagnostics s'appuyant sur des facteurs isolés (Baraize et Négrier, 2001 ; Desjardins et Boino, 2006 ; Guéranger, 2008).

Mais qu'en est-il exactement de la contribution des intercommunalités à l'action publique locale ? Alors qu'une grande diversité de travaux participe d'un bilan critique nécessaire à la compréhension des intercommunalités et de leur fonctionnement, peu de recherches se sont encore intéressées à l'évolution du contenu des politiques mises en œuvre à l'échelle intercommunale¹. Dans cet article, notre propos se concentre sur cet « effet substantiel » de la création ou du renforcement des intercommunalités.

¹ Certaines recherches récentes font exception, notamment ceux développés dans le cadre du programme de recherche du PUCA « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », dans le cadre duquel nos propres travaux

Nous partons du constat établi dans des travaux antérieurs, à savoir que l'intercommunalité ne constitue pas une entité politique autonome, qu'elle n'est pas indépendante des communes, puisque ce sont les maires et les élus municipaux qui siègent en leurs assemblées. Nous formulons l'hypothèse générale que, dans ce contexte, la spécificité du rôle de l'intercommunalité porte sur le renforcement de la reconnaissance et des capacités de négociation des communes vis-à-vis des autres acteurs publics. Afin de tester cette hypothèse, nous développons deux pistes d'analyse. La première s'intéresse au processus de définition et de négociation des règles d'action collectives, que nous désignons dans la suite par le terme de *régulation publique territoriale*. Nous chercherons à identifier en quoi l'appartenance à une structure intercommunale modifie les conditions concrètes du dialogue entre les communes, les représentants de l'Etat et les autres collectivités locales. La deuxième piste d'analyse porte sur les services communautaires, qui, à la différence du personnel politique, constituent une composante propre à la structure intercommunale. Partant de l'idée que les cadres techniques de ces services ne dépendent pas directement des communes (même s'ils restent sous le contrôle politique des élus) et qu'ils développent une expertise *a priori* dédiée à l'échelle communautaire, nous interrogeons leur capacité à construire une approche globale contribuant à la visibilité et à la crédibilité des projets, voire à transgresser les limites territoriales des communes et le partage établi des compétences.

Nous nous intéressons au cas de la région Ile-de-France à travers l'étude de deux communautés d'agglomération, situées respectivement en petite et en grande couronne parisienne : la Communauté d'agglomération du Val-de-Bievre et la Communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines. Notre analyse s'appuie sur l'étude détaillée d'opérations d'aménagement dans lesquelles les communautés d'agglomération sont intervenues soit en tant que maître d'ouvrage (par délégation de la part des communes), soit comme partenaire d'un autre maître d'ouvrage, notamment l'Etat. Après avoir présenté les terrains et les cas d'analyse (1), nous rappelons les principales évolutions de la gestion publique territoriale, en évoquant la spécificité du contexte francilien (2). Puis nous analysons les différentes logiques de la contribution des intercommunalités au processus de la régulation publique territoriale (3). Enfin nous caractérisons le rôle des services techniques communautaires dans la construction d'une vision globale des projets (4).

1. Deux intercommunalités aux trajectoires contrastées

Notre analyse s'appuie sur les entretiens réalisés entre mars 2009 et mai 2010 avec des élus et des fonctionnaires communaux et intercommunaux, des représentants de l'Etat, des bureaux d'études, des associations (une trentaine d'entretiens pour chaque terrain, tous enregistrés et retranscrits intégralement) ainsi que sur l'étude de diverses sources documentaires (documents de planification, documents d'études, comptes rendus de comités de pilotage ou de comités techniques).

Nous avons choisi de travailler sur la région Ile-de-France, dont les caractéristiques sont particulières en matière de développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. En 1999, seuls 12,8% de la population francilienne appartenaient à un EPCI à fiscalité propre, contre 55,2% en moyen en France (Gitton et Krouri, 2010). Malgré la progression enregistrée depuis le vote de la loi Chevènement, le retard reste marqué en petite couronne. Il nous a paru intéressant, dans ce contexte, de comparer le rôle de deux communautés d'agglomération, celle du Val de Bièvre (CAVB), en petite couronne et celle de Mantes-en-Yvelines (CAMY), qui présentent d'importants contrastes : une histoire intercommunale récente pour la CAVB, longue pour la CAMY ; des contextes socio-économiques et géographiques qui se traduisent *a*

(Gallez et alii, 2011) ont été réalisés. Voir notamment sur la politique du logement Cordier et alii (2011) et Desjardins et alii (2010) ; sur la solidarité intercommunale, voir Benchendikh et alii (2011) et Desage (2012).

priori par des enjeux politiques différents en termes de transport, de logement, d'aménagement, de développement local, de renouvellement urbain ; une majorité plurielle à gauche dans le Val de Bièvre, une coalition interpartisane gauche-droite dans le Mantois. Ces deux communautés d'agglomération sont par ailleurs engagées dans des démarches de planification ou de projet clairement identifiées mais de portées différentes.

La CAVB et la CAMY ont été créées en décembre 1999, quelques mois après le vote de la loi Chevènement. La CAVB regroupe sept communes de la proche couronne parisienne, soit un peu moins de 200 000 habitants (figure 1), alors que la CAMY, dont le centre est situé à 50 km environ au nord-ouest de Paris, le long de la vallée de la Seine, comptait douze communes au moment de l'enquête pour une population de 82 500 habitants² (figure 2).

A l'instar de toutes les structures intercommunales de la petite couronne francilienne, la CAVB ne comporte pas de centralité évidente ; elle assemble des communes de tailles comparables, au sein d'un tissu urbanisé dense où aucune frontière d'agglomération ne semble pertinente, du moins pas sur un plan géographique ni fonctionnel. Il existe dans le Mantois une rupture beaucoup plus nette entre un centre urbain constitué de deux communes (Mantes-la-Jolie, 42 400 habitants et Mantes-la-Ville, 18 700 habitants) et sa périphérie, où dominant les communes rurales ou semi-rurales. Malgré l'évidence de cette centralité, ces deux communes n'ont jamais exercé de leadership politique au sein de la structure communautaire. La création du District Urbain de Mantes (DUM) en 1966 (encadré 1), qui fait suite au refus des élus locaux du projet de l'Etat de création d'une ville nouvelle, ne fut possible qu'en donnant des gages aux communes périphériques contre toute tentative hégémonique du centre (Poupeau, 2002). Tout comme dans le Val-de-Bièvre, le principe d'une représentation égalitaire des communes est une condition de la coopération intercommunale. La transformation du district en communauté d'agglomération a été l'occasion pour les maires des deux communes centres de remettre en cause le principe de la représentation égalitaire ; le nouveau système leur accorde plus de poids, mais la périphérie conserve une majorité qualifiée. Au sein de la CAVB, la défense de l'autonomie communale est renforcée par la mise en place d'une présidence tournante des élus communaux (maires ou adjoints) et par un droit de veto des communes.

Encadré 1 – Brève histoire de l'intercommunalité mantaise

Le district urbain de Mantes (DUM) a été créé en 1966 à l'initiative du maire de Mantes-la-Jolie, Jean-Paul David, qui s'oppose avec six autres communes (Buchelay, Guerville, Magnanville, Mantes-la-Ville, Porcheville et Rosny-sur-Seine) au projet de création d'une ville nouvelle à Mantes. L'intercommunalité est alors perçue comme un moyen de résister à certains choix de l'Etat, de soutenir la création d'équipements publics et de porter un projet d'urbanisation alternatif (Poupeau, 2002). Une huitième commune, Rolleboise, rejoint le district en 1972. La commune de Limay, historiquement gouvernée par une équipe de majorité communiste, refuse pour sa part de s'associer au groupement, bien qu'elle fasse partie de l'unité urbaine de Mantes.

Entre les années 1970 et 1980, le district renforce ses compétences dans un contexte de crise industrielle qui touche particulièrement les activités locales et provoque une hausse importante du chômage. Dans les années 1990, les événements dramatiques du Val Fourré, principal quartier d'habitat social de Mantes-la-Jolie, ont un impact déterminant sur le système d'acteurs et les orientations des politiques locales. Construit dans les années 1960, le Val Fourré fait partie des plus grandes ZUP de France ; densifié à l'excès afin de tenter d'équilibrer un bilan déficitaire, il compte environ 25 000 habitants en 1990, soit 60% de la population de Mantes. En 1991, à la suite du décès en garde à vue d'un jeune habitant du quartier, des émeutes éclatent

² Elle compte 35 communes en 2013 pour une population de 112 761 habitants (RGP 2010).

au cours desquelles un policier et un autre jeune trouvent la mort. Ces événements conduisent les élus locaux à solliciter l'intervention de l'Etat. Tous les acteurs publics coordonnent leur action dans le cadre conventionnel du projet Mantes-en-Yvelines (PMY), coordonné par l'établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (Epamsa). Avec l'accord de l'ensemble des élus, les moyens du district sont alors concentrés sur la requalification urbaine conjointe du Val Fourré et des centres-villes de Mantes-la-Jolie et Mantes-la-Ville. La déconcentration de l'habitat social et la mixité sociale constituent des priorités, au service desquelles la ville de Mantes-la-Jolie dans un premier temps, puis le Syndicat Mixte du Mantois chargé du logement, à partir de 1999, mettent en œuvre des stratégies d'intervention volontaristes (politiques de quotas, opérations de démolition, requalification du parc locatif privé, gestion du contingent préfectoral).

La dimension partisane est importante pour comprendre la construction et l'évolution des conditions de l'alliance intercommunale. La CAVB regroupe sept communes orientées à gauche ; cette majorité plurielle, comme toute assemblée politique, connaît son lot de tensions et de divergences de points de vue, qui justifient pour les élus le respect des nuances dans la mise en œuvre d'orientations politiques globalement partagées. La coopération intercommunale dans le Mantois s'est constituée autour d'une coalition interpartisane entre communes de droite et de gauche. Ancrée à droite depuis la création du District, la majorité de la structure communautaire reste cependant fragile et disputée, soumise aux changements politiques des élections municipales. La résistance des communes périphériques au changement de système représentatif, tout comme la stratégie d'expansion du périmètre communautaire, sont marquées par la question des équilibres entre gauche et droite. Ainsi l'adhésion de la commune communiste de Limay, qui se pose de manière récurrente depuis la création du district urbain, est à la fois rejetée par les élus de Limay et par certains élus de la CAMY, qui craignent une fragilisation de la majorité communautaire³.

Une autre différence majeure entre les deux communautés d'agglomération tient au poids de la vision territoriale dans la définition d'une politique communautaire. Dans le Val-de-Bièvre, la coopération s'inscrit plus dans une ambition de promotion territoriale et le développement de services d'accueil aux entreprises que dans la perspective d'une définition collective 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. Ils avancent plusieurs arguments pour appuyer ce constat. D'une part, c'est au sein d'un périmètre plus large, celui de la Vallée scientifique de la Bièvre (VSB), qui regroupe des communes du Val de Marne et des Hauts-de-Seine, qu'ils défendent collectivement un territoire spécialisé dans les activités de recherche et de développement scientifique, afin de peser dans les orientations d'aménagement à l'échelle régionale. Par ailleurs, la forte hétérogénéité entre les communes du nord, limitrophes de Paris et très bien desservies, qui accueillent des sièges d'entreprises et les communes du sud, à vocation plus résidentielle, ne facilite pas le dialogue autour d'une stratégie de développement partagée. Enfin, contrairement à la CAMY qui dispose d'un potentiel de développement important, les disponibilités foncières sont limitées au sein de la CAVB. L'aménagement du pôle de recherche et de développement sur le cancer autour de l'Institut Gustave Roussy, à Villejuif, constitue à ce jour le seul projet de développement territorial qui ait été défini d'intérêt communautaire.

La situation est très différente dans le Mantois, où depuis le milieu des années 1990, un système complexe 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

³ En 2006, la commune de Limay compte 16 000 habitants. La stratégie d'extension depuis 2010, qui se traduit par un encerclement de Limay, pourrait toutefois « forcer » son adhésion prochaine.

développement d'activités économiques. La coopération intercommunale est déjà ancienne lorsqu'en 1991, les émeutes du Val Fourré incitent les élus locaux à se mobiliser et à susciter l'intervention de l'Etat pour faire face à l'urgence. 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 mutualiser les potentiels d'aménagement et de ressources fiscales. Mais c'est avec le projet Mantes-en-Yvelines, en 1996, que se conforte le partenariat entre l'Etat, le district et les collectivités locales, autour de la coordination des dispositifs de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire. Le pilotage du projet est confié à l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (Epamsa), créé par décret le 10 avril 1996. La deuxième 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 Limay. Après une première étape 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 qui émerge dans les années 2000 se renforce avec la mise en place en 2006 de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Seine Aval sur un périmètre qui dépasse largement celui de la CAMY⁴ et l'Epamsa assure le pilotage. Elle se traduit par l'élaboration d'un schéma d'agglomération, qui vise à affirmer clairement les priorités de la CAMY vis-à-vis des orientations définies par l'Etat.

La volonté de l'agglomération mantaise de s'émanciper de la tutelle étatique s'inscrit dans un contexte où, de manière concomitante, l'Etat intervient de plus en plus fortement dans différents champs de l'action urbaine et où les communautés d'agglomération sont de plus en plus sollicitées par les instruments de la politique nationale (plans et contrats). Ces mouvements contradictoires, comme nous allons le voir, prennent un caractère spécifique en région Ile-de-France.

2. Décentralisation, recentralisation : ambiguïtés et débats autour des évolutions de la gestion publique territoriale

Depuis une trentaine d'années, les politistes et les sociologues analysent les transformations de la gestion publique territoriale en relation avec l'évolution des problèmes, des cadres et des instruments d'action publique. Selon Duran et Thoenig (1996), la période 1960-1990 se caractérise 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 (Crozier et Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976), à une *institutionnalisation de l'action collective*, qui caractérise des situations où la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisée et où l'intégration des intérêts se fait de plus en plus par le bas. Alors que de nombreux travaux autour de la notion de gouvernance ont avancé l'idée que les rapports entre les acteurs publics et privés relevaient d'une dialectique plus horizontale que verticale (Le Galès, 1995 ; Jouve et Lefèvre, 1999 ; Commaille et Jobert, 1999), les recherches récentes relancent les débats autour de la capacité des pouvoirs locaux à faire émerger une action publique autonome, questionnant la réalité de la dynamique de différenciation face au poids des facteurs de standardisation (Faure et Négrier, 2007 ; Douillet, Halpern et Leresche, 2012).

Par ses contradictions apparentes entre la poursuite du mouvement de décentralisation et le retour d'une intervention forte de l'Etat, le contexte législatif et réglementaire des années

⁴ L'OIN Seine Aval concerne 51 communes et 5 intercommunalités, pour une population d'environ 370 000 habitants.

1990 et 2000 entretient les ambiguïtés. D'un côté, les institutions territoriales et, parmi elles, les intercommunalités sont appelées à jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre des politiques publiques. De l'autre, plusieurs domaines d'action font l'objet d'une intense production législative, assortie d'une définition de normes, de plans ou de programmes nationaux pluriannuels, voire, comme dans le cas de la rénovation urbaine, d'une évolution conséquente des budgets alloués par l'Etat. Le cas du logement, à cet égard, est exemplaire. Alors que les premières lois de décentralisation n'avaient eu que peu d'impact sur les politiques d'habitat, qui restaient une déclinaison locale des objectifs nationaux (Brouant, 2005), les lois d'Administration territoriale de la République de 1992 et surtout la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) de 1999 ont cherché à instituer l'agglomération comme niveau légitime de prise en charge des dimensions territoriales des politiques de logement. Les années 2000 se sont caractérisées par une poursuite concomitante de la dynamique de territorialisation des politiques d'habitat et par un renforcement important de la place de l'Etat, questionnant la mise en cohérence des différents dispositifs (Desjardins et al., 2010 ; Driant, 2007).

Pour Renaud Epstein (2009), le retour en force de l'Etat porterait un coup d'arrêt à la dynamique de décentralisation. A propos du passage de la politique de la ville à la politique de la rénovation urbaine, il soutient la thèse d'une transformation du rôle de l'Etat, en soulignant la concomitance entre le mouvement de reconcentration progressive des services techniques de l'Etat et l'évolution des modes d'intervention étatiques (augmentation des budgets alloués, création d'un guichet unique : l'agence de la rénovation urbaine, normalisation des critères d'attribution des subventions). Dans ce nouveau modèle de relations, le retrait de l'Etat hors des territoires s'accompagnerait d'un *gouvernement à distance* des politiques locales à travers de nouveaux instruments et la production de normes définies « hors sol », qui ne seraient plus imposées aux acteurs locaux mais auxquelles ils se conformeraient librement (Epstein, 2012).

En Ile-de-France, la dynamique de recentralisation apparaît encore plus marquée, à la fois en raison du caractère récent et inachevé de la décentralisation et des dispositions particulières de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Au milieu des années 2000, la Région Ile-de-France a pris en charge les compétences en aménagement du territoire (dont l'élaboration du schéma directeur) et dans l'organisation des transports collectifs qui lui ont été conférées respectivement par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000. A peine acquises, ces prérogatives régionales sont toutefois remises en cause par la préparation et le vote de la loi sur l'aménagement du Grand Paris, le 3 juin 2010.

Le projet de loi sur l'aménagement du Grand Paris, mis en discussion en octobre 2009, soulève un tollé de la part des grands élus franciliens de gauche et de nombreux maires, qui dénoncent le jacobinisme larvé du texte et la volonté de recentralisation⁵. Depuis 2008, date à laquelle le premier SDRIF piloté par la Région a été adopté par l'assemblée régionale, les tensions entre la Région et l'Etat n'ont cessé de s'aggraver. Le gouvernement, qui estime que le projet de schéma n'est pas suffisamment ambitieux, tant en matière de développement économique que de construction de logement, refuse de transmettre le document au Conseil d'Etat, lequel doit donner son avis avant approbation. Durant la même période, il dévoile le contenu du projet du Grand Paris, dont la réalisation d'une double rocade de métro automatique qui vient concurrencer le projet porté par la Région, inscrit dans le SDRIF. Le

⁵ Voir notamment les débats sur le texte à l'Assemblée nationale (en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/grand_paris.asp, consultation 14 février 2014).

projet de loi annonce la mise en place d'un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat, la Société du Grand Paris (SGP), maître d'ouvrage du nouveau métro, qui empiète directement sur les prérogatives de l'autorité régionale des transports collectifs, le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF). Enfin, une autre disposition portant sur l'élaboration de Contrats de Développement Territorial (CDT) suscite des inquiétudes particulières de la part des élus locaux, notamment des maires, qui craignent d'être partiellement dessaisis de leurs compétences en urbanisme. Ces contrats, dont les principaux signataires sont l'Etat et les communes, sont destinés à définir les objectifs et les priorités en matière de construction de logement et d'accueil d'activités économiques dans les zones desservies par le futur métro automatique. La loi prévoit qu'en l'absence d'accord entre l'Etat et les collectivités concernées, la SGP peut agir en tant qu'aménageur dans des zones circulaires d'un rayon de 400 mètres autour des stations.

La construction intercommunale francilienne s'inscrit ainsi dans un contexte marqué par la prééminence des échelons décisionnels « supérieurs » et des enjeux d'intérêt métropolitain. Ce contexte influence la manière dont les élus communaux, soucieux de préserver leurs prérogatives, instrumentalisent les structures communautaires dans les procédures de négociation qu'ils engagent avec l'Etat et les représentants des autres collectivités locales.

3. L'intercommunalité, intercesseur territorial

Le renforcement conjoint des prérogatives de l'Etat et des collectivités locales dans la définition et dans la mise en œuvre des politiques urbaines se traduit en particulier par la confrontation de deux logiques de définition des règles d'action à l'échelle intercommunale. La *logique descendante*, qui est principalement celle des acteurs de l'Etat ou de la Région, 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. La *logique ascendante*, celle des acteurs locaux et notamment des élus et des fonctionnaires intercommunaux, 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.

La définition de ces règles relève d'une diversité de rationalités politiques, selon qu'elles renvoient à un ordonnancement des fonctions urbaines (par exemple favoriser l'équilibre entre habitat et emploi) ou un ordonnancement des valeurs (favoriser ou au contraire freiner la construction de logement social). Nous nous interrogeons ici sur la manière dont ces logiques se confrontent et débouchent (ou non) sur des règles communes qui orientent l'action publique. Plus spécifiquement, nous tentons de caractériser le rôle des acteurs de l'intercommunalité dans un processus de régulation qui vise à rendre compatibles des rationalités *a priori* différentes, en résistant éventuellement aux règles définies par d'autres acteurs, notamment l'Etat. Notre analyse s'appuie de manière sélective sur trois exemples tirés de nos études de terrain. Le premier concerne 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 deuxième pose le problème de la prise en compte des temporalités et des contingences de l'action publique locale. Le troisième montre le rôle de l'action intercommunale dans la définition de conditions ou de règles dérogatoires.

3.1. L'accord conventionnel 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 (Mény, 1990 ; Duran et Thoenig, 1996 ; Offner, 2006), la question du périmètre pertinent

continue d'être au cœur des débats sur l'intercommunalité. Or, la résistance de cette notion ne tient pas uniquement aux arguments développés par les tenants d'une approche fonctionnelle de la gestion publique territoriale ; les raisons en sont également pragmatiques. Ainsi les acteurs publics, élus ou techniciens locaux, et représentants de l'Etat, lorsqu'ils cherchent à se coordonner, s'accordent généralement 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*⁶ 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 des 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 (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 et dont l'ambition est de faire reconnaître les atouts d'un territoire jusque-là perçu comme interstitiel⁷. C'est à cette échelle qu'ils cherchent à promouvoir 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.

« 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 (...). 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).

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 du potentiel 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, montrent 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. S'appuyant sur les notions statistiques d'agglomération et d'aire

⁶ En référence aux travaux sur l'économie des conventions, 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).

⁷ Les enjeux s'expriment principalement en termes de maintien et de développement des activités de recherche et d'innovation, déjà fortement représentées localement.

urbaine, les représentants de l'Etat ont longtemps mis en doute l'existence d'une agglomération mantaise autonome, au motif que plusieurs communes de ce territoire appartenaient à l'agglomération parisienne et que toutes, au regard de l'ampleur des déplacements domicile-travail, étaient davantage polarisées par Paris que par Mantes-la-Jolie. Les élus locaux, quant à eux, ont l'habitude de désigner sous le terme de « Mantois » l'ensemble territorial constitué par la CAMY et Limay.

Ces divergences de vue, 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 représentants de l'Etat, de s'entendre autour d'une vision commune, d'une interprétation acceptable par tous de la règle du périmètre pertinent. Ce sont les intérêts qu'ils retirent, en termes de capacité d'action, à jouer la carte d'une agglomération cohérente d'un point de vue fonctionnel, qui conduisent les élus de la CAMY et ceux de la commune de Limay à collaborer sur différentes thématiques, en particulier sur le logement. 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 PLHI renforce en effet 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. Face aux évolutions législatives de 2004 et 2006 qui ont remis en question le caractère opérationnel de l'outil syndicat mixte⁸, le Préfet a même décidé, 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 Mantois⁹.

3.2. Ajustements temporels

L'écart entre les visions de l'Etat ou de la Région Ile-de-France 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 toutes les communes de plus de 1500 habitants en Ile-de-France doivent respecter un seuil plancher 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 s'entendent sur les objectifs du PLHI 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 étatiques.

⁸ 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.

⁹ 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).

Dans le Mantois, le PLHI, qui vise à augmenter et à diversifier en gamme et en localisation la production de logement, est mis au service d'un objectif de déconcentration du logement social, autour duquel les élus locaux et les représentants de l'Etat se sont accordés depuis la première convention du projet Mantes en Yvelines. Les discussions entre les communes à l'occasion de l'élaboration du premier PLHI (2002-2007) ont servi de base à la construction d'un consensus communautaire autour de l'objectif de répartition de l'effort en matière de logement social. Dans le bilan effectué par l'Agence d'urbanisme du Mantois en 2007, il apparaît néanmoins que les efforts des petites communes périphériques sont restés timides. En se référant aux obligations légales de la SRU, la CAMY réaffirme dans le deuxième PLHI (2009-2014) des objectifs de redistribution du logement social qui sont d'autant mieux acceptés que l'existence de la structure communautaire permet d'assouplir l'application de la norme, en stipulant 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 le Val de Bièvre, une divergence entre norme globale et objectifs locaux est apparue 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 la direction département de l'équipement du Val de Marne 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 »¹⁰, 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 et des trajectoires locales. 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 suppose, pour leurs deux communes, fortement dotées en logements sociaux, de pouvoir continuer à financer leur politique sociale par l'accueil de nouveaux emplois.

« (...) Si vous prenez une ville comme Gentilly, 56% de logements sociaux, ça n'a pu être possible que parce que nous avons aussi, nous, comme nos prédécesseurs, privilégié un développement économique qui est venu, à travers la taxe professionnelle, en soutien à une politique sociale. Et donc la politique d'habitat a coûté à la ville mais a été soutenue

¹⁰ DDE du Val de Marne, Service de l'aménagement et de la prospective, Porter à connaissance du Programme local de l'habitat. Communauté d'agglomération du Val de Bièvre, septembre 2008, p. 30.

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).

Dans ce contexte, la stratégie mise en place par les élus consiste à négocier la définition d'un ratio d'équilibre habitat/emplois à l'échelle 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).

3.3. Conditions dérogatoires

La capacité des acteurs locaux à faire entendre leurs priorités d'action, renforcée par le caractère intercommunal des projets ou par la légitimité politique des communautés d'agglomération, favorise l'obtention par les communes de conditions dérogatoires vis-à-vis des doctrines ou des normes définies par l'Etat. Les deux conventions ANRU du Chaperon Vert, à Arcueil-Gentilly et du Val Fourré, à Mantes-la-Jolie, illustrent bien ces processus d'ajustements mutuels, motivés par un objectif commun, celui de faire aboutir un projet.

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 fortes dégradations du quartier ne le classe pas parmi les sites prioritaires. Plusieurs facteurs ont joué en faveur de l'acceptation de ce projet par l'agence nationale.

Le premier tient au caractère intercommunal du projet de rénovation urbaine, rare en région Ile-de-France, qui avait déjà facilité l'obtention par les deux communes de crédits liés à une opération de rénovation urbaine (ORU), en 2001, malgré les caractéristiques peu prioritaires du quartier. Par ailleurs, si l'agglomération ne joue pas un rôle politique majeur dans les négociations, la décision étant toujours celle des maires, les services techniques communautaires, qui assurent le pilotage technique de l'opération constituent l'interlocuteur technique unique – et accepté comme tel par les élus – des représentants de l'ANRU et de la DDE du Val de Marne. Enfin, la solidarité affichée par le maire d'Arcueil, Daniel Breuiller, à l'égard des choix de non démolition des élus de Gentilly, joue un rôle important dans les négociations avec l'ANRU¹¹. Alors que les relations entre les représentants de l'ANRU et de la commune de Gentilly sont particulièrement tendues, il joue un rôle de médiateur auprès du chargé de mission territorial de l'agence, en le convainquant de défendre un projet hors des

¹¹ D'autres facteurs, moins directement liés au caractère intercommunal du projet, ont contribué à son acceptation par l'ANRU, dont la localisation du quartier, à proximité immédiate de Paris. Cette situation explique l'intérêt particulier des partenaires du 1% logement, qui récupèrent des terrains gratuits en échange de leur contribution à l'opération de rénovation urbaine. Le fait que la commune de Gentilly acquière un terrain à proximité du périmètre ANRU afin d'assurer à la Foncière Logement des contreparties qu'elle ne peut lui proposer dans le périmètre de l'opération, faute de démolition, a pesé favorablement dans les négociations.

canons de l'agence face à des financeurs, les représentants du 1% logement, ardent défenseurs de la démolition.

« Il [le maire d'Arcueil] s'est battu énormément pour défendre la réhabilitation, d'ailleurs c'est lui qui a, un peu, heureusement qu'il était là pour faire le point d'appui, parce que c'est pas la ville de Gentilly qui m'a aidé à faire passer la réhabilitation, quand même. Le maire d'Arcueil, il a joué, quasiment, un rôle de médiation. » (entretien chargé de mission territorial de l'ANRU).

La convention ANRU portant sur la rénovation urbaine du Val Fourré 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 démolé 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 en effet 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%). Cette dérogation a le soutien des représentants de l'Epamsa, qui considèrent, comme le commente le responsable technique du projet Mantes-en-Yvelines, que les changements de dispositifs de l'Etat ne doivent pas remettre en cause ni défaire des stratégies qui ont été définies précédemment.

« 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 logement sociaux 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 ANRU puisqu'on avait besoin de l'ANRU en allant chercher le 3^{ème} tiers ailleurs, en inscrivant que le 3^{ème} tiers se ferait ailleurs, hors agglomération (...). Mon boulot c'est effectivement, (...) 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. » (entretien Epamsa).

4. Les services communautaires, entre accompagnement et tentatives de débordement

L'étude des négociations entre les acteurs locaux et les représentants de l'Etat dans la définition de normes d'action ou le contenu d'opérations d'aménagement montre que les communautés d'agglomération apportent légitimité et soutien à la mise en œuvre de politiques sur lesquelles elles n'ont que peu d'influence en termes de définition des priorités d'action. En nous intéressant à présent au rôle des services techniques communautaires, nous tentons d'évaluer les marges de manœuvre des cadres techniques dans la coordination des projets communaux et dans la transgression des limites imposées par les élus, tant en termes de territoire que de compétences.

4.1. Des services communautaires qui évoluent en fonction des objectifs politiques

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. L'apport des services techniques communautaires est ainsi unanimement reconnu par les élus, dans la construction de projets ou de propositions opposables à leurs partenaires (notamment à l'Etat) comme dans l'accompagnement de leurs propres réflexions. Il s'agit en outre de moyens d'expertise exceptionnels dont aucune des communes prise séparément ne pourrait se doter.

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. Les deux communautés d'agglomération étudiées ont ainsi procédé à des modifications 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. 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 du président Dominique Braye, « l'acteur essentiel du territoire ». La volonté de s'émanciper de la tutelle technique de l'Etat dans 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. (...) 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 (...) 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).

4.2. Entre coordination des projets et débordement des limites communales

L'étude d'opérations d'aménagement concrètes permet d'illustrer le rôle des services techniques dans un cadre plus opérationnel et de mieux estimer les marges de manœuvre dont ils disposent pour faire progresser une vision et des pratiques plus collectives de l'aménagement. L'opération de rénovation urbaine (ORU) du Chaperon Vert (encadré 2) illustre bien la diversité des contributions des services de la CAVB dans le cadre d'une opération à maîtrise d'ouvrage complexe.

Encadré 2 – L'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert

Construite à la fin des années 1950, la cité du Chaperon Vert comporte 1600 logements, répartis dans trois barres de 10 étages et une vingtaine de bâtiments de 4 étages. A cheval entre Arcueil et Gentilly, ce quartier s'élève à l'emplacement de terrains qui appartenaient à l'Etat et pour la cession desquels les maires des deux communes se sont battus. Ils doivent céder en contrepartie d'autres emprises, dont certaines serviront quelques années plus tard à la construction des branches A6a et A6b de l'autoroute du sud. Le site, très proche de Paris présente à la fois une bonne qualité de desserte (par le périphérique et le RER B) et d'importantes coupures urbaines, liées à la présence de plusieurs infrastructures lourdes (outre le boulevard périphérique et le RER B, l'autoroute A6a et l'aqueduc de la Vanne).

L'entreprise politique de rénovation du Chaperon Vert trouve son origine dans le contrat de ville intercommunal signé en mars 2000 par les sept communes de la CAVB. La démarche d'élaboration de ce contrat est constitutive de la création de la structure communautaire. L'Opération de renouvellement urbain (ORU) d'Arcueil-Gentilly fait l'objet d'une convention territoriale de ce contrat signée en juillet 2001. Le périmètre de

l'ORU est délibérément large : il intègre deux quartiers d'habitat social, la Vache Noire à Arcueil et le quartier du Chaperon Vert, ainsi que la Cité internationale universitaire.

La création de l'ANRU, en 2003, a entraîné un découplage des opérations de rénovation des cités de la Vache noire et du Chaperon Vert ainsi qu'un resserrement des périmètres d'intervention. Du fait du caractère intercommunal du quartier, le pilotage opérationnel et les tâches de coordination de l'opération du Chaperon Vert sont alors confiés à la CAVB.

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 a évolué et s'est orienté vers la mise en cohérence de deux projets communaux élaborés séparément.

Le travail de mise en cohérence porte sur divers aspects du projet. Il s'agit tout d'abord d'assurer un équilibre entre les différents volets relatifs à l'habitat, aux déplacements, aux équipements ou aux politiques sociales, dans le cadre contraint et restrictif imposé par l'ANRU et par l'intervention des aménageurs. Aux dires du chef de projet de l'opération, la priorité imposée de travailler d'abord sur les bâtiments avant d'élaborer une vision globale du projet urbain impose compliquée singulièrement la tâche des services communautaires. Ainsi le plan de déplacement, élaboré à la fin du projet, arrive, selon lui, trop tard dans la réflexion.

« En théorie, il [le plan de déplacement] est venu trop tard, parce que j'ai tendance à penser que, dans un projet urbain, il faudrait travailler effectivement, bon, la question du diagnostic, ce vers quoi on va aller, qu'est-ce que l'on 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 délaissier tout ce qui pouvait être espaces publics, réseaux viaires. » (entretien services communautaires de la CAVB).

L'ajustement sur le plan de déplacement du quartier, issu des plans de circulation élaborés par chacune des deux communes a été particulièrement 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.

Les services communautaires ont également été amenés 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. » (entretien services communautaires de la CAVB).

C'est en se glissant dans les interstices du projet que les services techniques ont pu, souvent à la demande des élus, intervenir dans des domaines ou sur des espaces qui relevaient 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. (...) Voilà, on est dans la recherche, même sur ce qui est de nos compétences directes (...) 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'agglo n'a pas compétence sur cet espace-là (...). De fait, c'est des espaces qui ont une vocation complètement intercommunale, (...), du coup il y a une demande pour confier la maîtrise d'ouvrage à l'agglo, donc l'agglo va prendre en tout cas la programmation de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre » (entretien services communautaires de la CAVB).

Dans tous les cas, le travail des services communautaires reste étroitement 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 a suivi le recours par les communes à des aménageurs, les élus ont renouvelé clairement leur confiance aux services communautaires, ce qui, aux dires du nouveau chef de projet, a facilité et stabilisé les 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 maire souligne ainsi que 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'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).

Un autre maire insiste 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 en débattre avec les habitants, dans des processus qui garantissent le caractère démocratique des décisions. Dans ce cadre, les maires se posent comme les principaux garants de ce débat démocratique, à l'échelle des communes.

« On n'a pas le droit, localement, d'être 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. 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... » (entretien maire de la CAVB).

Conclusion

L'intercommunalité n'est (et ne fait) que ce que les élus veulent bien qu'elle soit (et fasse). Alors que l'on attend de l'intercommunalité qu'elle règle la question du morcellement

communal, son rôle principal est bien de renforcer la reconnaissance et de la capacité de négociation des élus communaux vis-à-vis des autres acteurs publics.

Les intercommunalités assument tout d'abord un rôle de représentation des intérêts locaux, permettant aux acteurs communaux d'accéder à des arènes de discussion ou de négociation avec l'Etat ou les autres collectivités territoriales 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 visibles vis-à-vis de l'extérieur. Ce rôle stratégique apparaît particulièrement important dans le contexte francilien marqué par une forte compétition territoriale, où l'alliance intercommunale permet d'affronter la concurrence avec d'autres communes au sein de l'espace départemental ou régional.

Par ailleurs, à 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. Cette dimension *politique* du rôle de l'intercommunalité 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 ne requiert pas nécessairement de forte intégration des politiques communales et se contente souvent d'arrangements plutôt que de compromis, à l'échelle communautaire. Les deux communautés d'agglomération présentent à cet égard des profils relativement différents.

A la CAVB, les élus revendiquent fortement l'autonomie politique de leurs choix, en se présentant comme les seuls garants de leur légitimité démocratique. Dans ce contexte, la CAVB est utilisée pour résister à des tentatives de rééquilibrage (par exemple en termes de ratio habitat/emplois) ou à des doctrines étatiques (par exemple la démolition dans le cas de la rénovation urbaine) que les élus jugent incompatibles avec les trajectoires communales ou leurs orientations politiques. A la CAMY, le renforcement de la structure communautaire (confirmé par l'extension récente de son périmètre) prend son sens dans une histoire complexe des rapports à l'Etat et des relations entre communes centres urbaines et périphérie rurale. A travers la communauté d'agglomération, les élus locaux cherchent à construire et à affirmer plus clairement leur choix face aux représentants de l'Etablissement public d'aménagement. Les élus « moteurs » de l'intercommunalité, maires des communes centres et des communes les plus dotées en ressources fiscales, se sont appuyés sur le district puis sur la communauté d'agglomération pour mettre en œuvre, avec l'appui des représentants de l'Etat, une politique de desserrement de l'habitat social. Face à l'hostilité exprimée par les communes périphériques vis-à-vis de l'accueil de populations issues de quartiers d'habitat social particulièrement stigmatisés, des garanties (dans la représentation communale mais aussi dans la répartition des financements communautaires) ont été mises en place. Par ailleurs, à la CAMY comme dans d'autres agglomérations françaises, l'augmentation des capacités d'action intercommunale en matière de construction du logement social n'est possible qu'au prix d'une maîtrise plus forte par les élus (et notamment des maires) de l'attribution du logement social (Desage, 2012). La délégation communautaire des politiques de l'habitat, à la CAVB comme à la CAMY, renforce avant tout la capacité des maires à défendre leurs politiques de peuplement.

L'affirmation du rôle politique de l'intercommunalité est indissociable de sa capacité d'expertise. Nous avons cherché à analyser le rôle des services techniques communautaires

dans la construction d'une vision collective qui transgresse les frontières ou les logiques communales. L'analyse détaillée de plusieurs opérations d'aménagement urbain, dont nous n'avons donné ici que quelques illustrations sélectives à partir du cas de l'opération de rénovation urbaine du Chaperon Vert, fournit des éléments de réponse nuancés. Les services communautaires, qui assument le pilotage technique de l'opération, travaillent à la coordination et à la médiation entre les maîtres d'ouvrages et les maîtres d'œuvre et à la mise en cohérence des projets. Ils interviennent dans les espaces délaissés par les aménageurs et débordent parfois les compétences communautaires, à la demande des élus, pour proposer des solutions en matière d'aménagement ou de régulation des usages. Ce travail contribue de manière marginale, mais effective, à l'identification de dysfonctionnements qui pourraient résulter d'une pure juxtaposition des visions communales. Sa portée en termes d'intégration des visions communales dépend de manière cruciale des relations de confiance entre les élus et les fonctionnaires intercommunaux. L'intervention des services communautaires reste en effet soumise au contrôle politique des élus et plus particulièrement des maires qui, tout en reconnaissant la qualité de leur expertise, s'inquiètent également de possibles dérives technocratiques.

Que tirer de ces enseignements en demi-teinte sur le rôle de l'intercommunalité dans la régulation publique territoriale ?

A la fois instrument aux mains des maires qui défendent leur autonomie, porte-voix et renfort dans la négociation des communes avec les autres acteurs publics, l'intercommunalité déçoit systématiquement les attendus normatifs de la réorganisation territoriale au profit de sa contribution active à la défense des intérêts locaux. Faire le constat d'une difficulté, voire d'une incapacité des structures intercommunales à intégrer les logiques communales et à construire une vision partagée suppose implicitement que cette vision globale (voire optimale) existe et qu'elle serait préférable à la juxtaposition des intérêts communaux particuliers. Or l'existence d'une vision globale qui s'imposerait aux territoires locaux en fonction de seuls critères fonctionnels ou rationnels (eussent-ils été débattus à l'échelle nationale) paraît aussi douteuse qu'il semble vain, tant que sera maintenu le principe de l'autonomie communale, de rechercher la capacité politique des structures intercommunales dans leur aptitude à intégrer les logiques communales.

Quant à la fonction d'*intercesseur territorial* de l'intercommunalité, elle est sans doute particulière en Ile-de-France, où la compétition entre les communes pour obtenir des financements et la pression exercée par l'Etat et la Région pour la prise en compte des enjeux métropolitains sont particulièrement fortes. Or, si les observations réalisées sur le cas francilien ne sont pas généralisables, elles apportent selon nous quelques nuances aux constats d'apolitisme des décisions intercommunales ou de libre conformation des acteurs locaux aux normes étatiques défendus par certains auteurs (Desage, 2009 ; Epstein, 2012). Si le compromis domine à l'échelle intercommunale, les conflits d'intérêts, la contestation des normes étatiques, la résistance politique face à certaines doxas et la construction négociée de règles d'action communes réapparaissent avec force dans les négociations engagées entre les communes et l'Etat par l'intermédiaire des intercommunalités. Au-delà de l'apparente standardisation des instruments et des procédures d'action publique et malgré le renforcement des contraintes imposées par l'Etat, les acteurs locaux, grâce à l'appui des intercommunalités, participent de manière active à la construction politique des politiques publiques (Zittoun, 2013). Un tel constat ne règle pas la question de l'évaluation de la capacité politique des intercommunalités, notamment au regard d'enjeux (comme celui de la solidarité territoriale) qui les dépassent largement (Desage, 2012). Il plaide pour le développement d'analyses pragmatiques des dispositifs et des projets, qui permettent de dépasser les approches trop souvent normatives de l'intercommunalité, car détachées des contraintes effectives de

l'action. Une des pistes qui pourrait être explorée afin d'analyser plus finement les marges de manœuvre effectives des intercommunalités porte sur la capacité d'influence que ces structures offrent aux communes dans l'orientation des stratégies et actions des grands opérateurs urbains, publics et privés.

Références

- Baraize F. et Négrier E., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- Benchendikh F., Desage F., Gralepois M., Guéranger D. (coord.) et Lajarge R., 2011, *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?* Rapport pour le PUCA.
- Brouant J.-P., 2005, La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur, *Les Annales de la Recherche Urbaine* 99, 93-101.
- Commaille J. et Jobert B., 1999, La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance, In Commaille J. et Jobert B. (dir) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, 11-32.
- Crozier M. et Thoenig J.-C., 1975, La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France, *Revue française de sociologie* 16, 3-32.
- Cordier M., Guelton S., Le Hervet F., Navarre F. (coord.), Rousseau M.-P., 2011, *L'implication financière des intercommunalités au service de l'habitat*, Rapport pour le PUCA.
- Cour des Comptes (2005) *L'intercommunalité en France*, Novembre, 392 p. (en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054004449/index.shtml> consultation avril 2013).
- Delannoy M.-A., Rieu J. et Pallez F., 2004, Intercommunalité, une réforme qui cherche ses objectifs, *Politiques et Management Public* 22, 75-89.
- Desage F., 2009, Un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux, *Politix* 88, 133-161.
- Desage F., 2012, La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires, *Géographie Economie Société* 14, 197-226.
- Desage F. et Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, Bellecombes-en-Bauges.
- Desjardins X. et Boino P., 2006, *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le PUCA.
- Desjardins X., Duret H. et Tual M., 2010, *Aménager la métropole parisienne. Comment les intercommunalités franciliennes se saisissent-elles des politiques d'habitat pour construire une solidarité territoriale ?* Rapport pour le PUCA.
- Douillet A.-C., Faure A., Halpern C. et Leresche J.-P. (dir), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan.
- Duran P. et Thoenig J.-C., 1996, L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique* 4, 580-623.
- Driant J.-C., 2007, *Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat*, Rapport pour l'Union Sociale pour l'Habitat.

- Epstein R., 2012, De la différenciation territoriale à la libre conformation, In Douillet C., Faure A., Halpern C. et Leresche J.-P. (dir), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, 127-138.
- Epstein R., 2009, Après la territorialisation, le gouvernement à distance, In Vanier M. (dir), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, PUR, Rennes, 131-139.
- Faure A. et Négrier E. (dir), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- Gallez C. (coord.), Thébert M., Ollivier-Trigalo M. et Vilmin T., 2011, *Habiter la ville, accéder aux territoires. Articulations habitat-déplacement-développement économique dans les politiques d'aménagement intercommunales*, Rapport pour le PUCA.
- Gitton F. et Krouri M., 2010, La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999, in INSEE, *La France et ses régions*, INSEE Références, 52-63 (en ligne : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FSR10f, consultation 14 février 2014).
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- Guéranger D., 2008, *L'intercommunalité en questions*, Problèmes politiques et sociaux, 951-952, Paris, La Documentation Française.
- Jouve B. et Lefèvre C., 1999, De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe, *Revue Française de Science Politique* 49, 835-854.
- Le Galès P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique* 45, 57-95.
- Le Lidec P., 2008, La réforme des institutions locales, In Borraz O. et Guiraudon V. (dir) *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Science Po, 255-281.
- Mény Y., 1990, L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique, *Pouvoirs Locaux* 4, 90-93.
- Offner J.-M., 2006, Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts, *Revue Française de Science Politique* 56, 27-47.
- Poupeau F.-M., 2002, La transformation du District Urbain de Mantes (DUM) en Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY), in Baraize F. et Négrier E. (dir), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 131-156.
- Salais R., 1989, L'analyse économique des conventions du travail, *Revue économique* 40, 199-240.
- Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.