HAL
open science

Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, Hélène Macaire

To cite this version:

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum, Hélène Macaire. Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. [Rapport de recherche] Plan Urbanisme Construction et Architecture. 2011. halshs-01265146

HAL Id: halshs-01265146

https://shs.hal.science/halshs-01265146v1

Submitted on 4 Feb 2016

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.

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

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE -

Programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits »

Convention P08.25 / 0800068

LES POLITIQUES INTERCOMMUNALES ENTRE COOPERATION, COORDINATION ET COMPETITION

La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité
par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre

Renaud Epstein

avec la collaboration de Thomas Kirszbaum et Hélène Macaire

Rapport final – Septembre 2011

Renaud Epstein - Centre d'Analyse des Politiques Territoriales
143 bd Ménilmontant -75011 Paris - Tel : 06 16 50 40 42 - E-mail : renaud.epstein@free.fr
URSSAF : 757 372307243001003 SIRET 47773042800018 APE 741G

I. Problematique et méthode 2

1. Problématique 2

2. Méthode 6

II. MONOGRAPHIES 18

Angers Loire Métropole 19

1. L'agglomération 19

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 41

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 62

Nantes Métropole 78

1. L'agglomération 78

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 106

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 129

Melun Val-de-Seine 149

1. L'agglomération 149

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 168

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 193

Communauté urbaine d'Arras 207

1. L'agglomération 207

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 226

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 245

III. Synthese transversale 262

1. La capacité politique des intercommunalités, vue de l'intérieur 264

2. Regard vers l'extérieur : les intercommunalites gouvernées a distance ? 273

3. L'extérieur, une ressource pour desserrer le verrou du consensus intercommunal 291

Table des matieres 302

I. PROBLEMATIQUE ET METHODE

1. PROBLEMATIQUE

Rappelons brièvement la problématique et les questionnements autour desquels notre recherche s'est organisée, ainsi que les objets sur lesquels elle porte.

La régulation des politiques intercommunales

Le projet de recherche initial prenait pour point de départ la distinction sociologique classique entre trois formes idéal-typiques de régulation de l'action collective[1], la régulation étant ici entendue comme l'ensemble des modes de définition des règles, d'articulation des activités, d'allocation des ressources et de prévention et de résolution des conflits dans un espace socio-politique donné[2]. :

- La régulation hiérarchique, organisée par une autorité politique à qui est conférée une légitimité à agir pour orienter et coordonner les activités sociales d'individus ou de groupes. Ce type de régulation, parfois confondue avec la régulation étatique ou organisationnelle, implique domination et contrôle, c'est-à-dire la capacité à sanctionner d'une part, l'obéissance et la discipline d'autre part.
- La régulation sociale, dans laquelle la définition des activités et leur articulation vers un but commun s'opèrent sur un mode coopératif. Elle s'appuie sur les relations nouées au sein de réseaux d'acteurs, où se construisent des valeurs et des normes partagées, des relations de confiance et un sentiment d'appartenance à une même communauté.
- La régulation marchande, qui permet le développement d'une action collective sans coordination ni coopération. La définition des activités sociales et leur articulation s'opèrent alors par le biais de la concurrence entre des agents qui cherchent à maximiser leurs préférences.

Ces trois formes idéal-typiques de régulation de l'action collective se retrouvent, combinées, dans les politiques intercommunales. La formule de la coopération intercommunale renvoie théoriquement à une logique de régulation sociale, au sens où les communes s'associent librement pour développer des politiques bénéficiant au territoire dans son ensemble. Le degré effectif de coopération entre communes réunies dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est néanmoins discuté par les chercheurs : nombreux sont ceux qui, derrière le principe du « consensus » intercommunal, décèlent le maintien d'un ordre municipaliste[3]. Plus encore, cette logique coopérative est mise à

[1] Lange P., Regini M. (dir.) (1989) *State, market and social regulation*, Cambridge : Cambridge University Press ; Pierre J. (dir.) (2000) *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford : Oxford University Press ; Rhodes R. (1999) *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

[2] Reynaud J.-D. (1989) *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.

[3] Cf. notamment Desage F. (2009) « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des "consensus" » intercommunaux" », *Politix*, 22, 88 ; Desage F., Gueranger D. (2010) « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/agir*, 11 ; Le Saout, R. (dir.) (2010), *L'intercommunalité en campagne.*

l'épreuve par diverses initiatives de l'Etat qui relèvent à la fois de la coordination verticale (régulation hiérarchique) et de la mise en concurrence des territoires (régulation marchande)[4].

De ce fait, le contenu substantiel et la production normative des EPCI –c'est-à-dire les mécanismes concrets de régulation des politiques intercommunales– ne peuvent donc s'analyser en se concentrant sur ce seul échelon de gouvernement. Plus sûrement, il convient de les saisir dans une approche inter-scalaire, considérant d'une part le jeu entre communauté et communes, d'autre part l'influence des politiques développées à des niveaux supérieurs (européen, national, régional et départemental) sur l'échelon intercommunal. C'est dans cette perspective que s'inscrivait notre projet, qui proposait d'analyser le poids relatif et l'articulation de facteurs externes (politiques publiques développées à des niveaux supérieurs) et internes (configurations intercommunales) dans la régulation des politiques intercommunales.

Trois questions

De cette problématique générale découlent les trois questions qui ont guidé notre recherche, correspondant aux deux questions principales du texte de la consultation et à une troisième qui les met en relation :

- Quel est le degré d'autonomie normative des intercommunalités face aux normes produites à d'autres niveaux (national, mais aussi régional, européen, international et transnational), dont la diffusion s'opère par divers canaux (règles de droit, normes techniques, labels et certifications, *benchmarks* et autres « bonnes pratiques » promues par diverses institutions publiques et privées ; solutions colportées de ville en ville par des consultants et autres médiateurs du *policy transfer*[5]…) ? Peut-on distinguer, derrière la convergence apparente de certaines politiques intercommunales, ce qui relève d'une réelle normalisation des opérations plus cosmétiques par lesquelles des EPCI maquillent leurs projets pour satisfaire aux exigences de leurs bailleurs de fonds?
- Comment ces normes se traduisent-elles effectivement dans les politiques menées sur le territoire communautaire, dont nombre ne relèvent pas de la compétence exclusive des structures intercommunales et/ou ne sont pas mises en œuvre directement par celles-ci ? Quelles sont donc les contenus et réalisations des politiques développées par les intercommunalités et comment s'articulent-elles au stade de la mise en œuvre ?

La première question invite à considérer la régulation *externe* des politiques intercommunales, ce qui renvoie à la nature des relations nouées entre les EPCI et d'autres acteurs extérieurs à l'intercommunalité dont, en premier lieu, l'Etat. La seconde ouvre plus directement sur les mécanismes de régulation *interne*, entre les EPCI et les communes qui les composent.

Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

[4] Epstein R. (2008) « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale a l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, 342.

[5] Dolowitz D., Marsh D. (1996) « Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, 44 ; Delpeuch T. (2009) « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, 2, 43.

Tant à l'interne qu'en externe, la régulation des politiques intercommunales combine des mécanismes relevant des trois formes idéal-typiques que sont la coordination, la coopération et la concurrence, suivant des *mix* variables en fonction des politiques publiques et des territoires. Se pose dès lors une troisième question, croisant les deux premières :

- Comment interagissent ces mécanismes de régulation interne et externe dans la construction et la mise en œuvre des politiques intercommunales ?

Deux mots d'ordre flexibles : mixité sociale et développement durable

Pour répondre à ces questions, nous avons choisi d'étudier les politiques d'aménagement et du logement des agglomérations, qui présentent l'intérêt d'être traversées par une série de tensions qui constituent la toile de fond des trois questions retenues : tension entre objectifs (mixité et droit au logement, compétitivité et cohésion, développement et préservation des ressources…) ; tension entre dynamiques de décentralisation, de délégation et de recentralisation ; tension entre la responsabilité politique globale confiée aux intercommunalités dans les domaines considérés et le maintien, voire le renforcement d'une communalisation des leviers d'action (PLU, PRU).

Plus précisément, les enquêtes portent sur la manière dont les mots d'ordre de mixité sociale et de développement durable sont traduits sur les plans normatif et opérationnel dans les politiques d'aménagement et du logement des agglomérations. La mixité sociale et le développement durable constituent en effet des priorités affichées de ces politiques, tant à l'échelon national que local. Le consensus apparent qui les entoure s'explique en grande partie par la souplesse de ces mots d'ordre. Les principes de développement durable et de mixité sociale doivent en effet systématiquement faire l'objet d'une double traduction normative et opérationnelle, et constituent de ce fait de bons indicateurs de l'activité normative des EPCI.

La mixité sociale est ainsi sujette à de multiples définitions dans les politiques du logement et les programmes d'aménagement, qui varient en fonction de l'échelle (agglomération, commune, quartier, opération immobilière), des critères et catégories descriptives (catégories socioprofessionnelles, revenus, structures familiales, nationalité, produits logement…) et des seuils retenus. La mixité sociale ainsi (in)définie peut se traduire dans des objectifs de nature variable : s'agit-il de rétablir une diversité sociale dans les seuls quartiers pauvres et/ou concentrant les minorités visibles (et notamment les quartiers prioritaires de la politique de la ville) ? L'objectif de mixité s'étend-il à la diversification de la population des quartiers et communes plus favorisés ? Qu'en est-il du maintien de la diversité sociale dans les quartiers considérés comme mixtes (notamment les quartiers en voie de gentrification) ? Divers leviers et instruments peuvent être mobilisés pour atteindre ces différents objectifs, jouant sur le stock de logement sociaux (production, démolition et vente) et sur les flux dans le parc social (attributions et surloyers), mais aussi sur le parc privé neuf ou ancien (politique foncière, conventionnement, actions relevant de la lutte contre les discriminations…).

Le contenu normatif du développement durable est plus flou encore que celui de la mixité sociale, ce qui tient en grande partie à l'antériorité de cette dernière, qui travaille les politiques de l'habitat depuis plusieurs décennies déjà[6]. Au fil du temps, la mixité sociale a fait l'objet d'une production législative et règlementaire qui en a partiellement précisé le contenu. C'est le cas de l'article 55 de la loi SRU et des objectifs de production de logements locatifs sociaux dans les communes déficitaires, qui sont déclinés dans les PLH et les conventions de délégation des aides à la pierre. Les conventions de rénovation urbaine donnent elles aussi un caractère opérationnel à la notion de mixité sociale, en prévoyant la démolition systématique de logements sociaux et la reconstruction de logements qui le sont moins dans les quartiers visés. La mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale ne se réduit pas à ces deux programmes, mais ceux-ci fournissent le socle d'une définition nationale de cette notion.

Une telle définition n'existe pas encore dans le cas le développement urbain durable. Bien qu'issue de la sphère académique, le concept de développement durable n'a qu'une consistance scientifique limitée. Il s'agit d'un concept flou, malléable et finalement obscur. Ce qui pourrait d'ailleurs expliquer son succès, puisque « *le succès d'une notion est souvent, paradoxalement en apparence, inversement proportionnel à la fermeté de sa définition. Elle est d'autant plus utilisée en effet qu'elle présente l'avantage de s'appliquer facilement à un état de choses, de suggérer commodément un état des choses, sans qu'il soit nécessaire pour autant de spécifier la singularité de celui-ci* »[7]. A la lecture des productions administratives et scientifiques sur le thème, on s'aperçoit que le consensus sur la définition proposée dans le rapport Brundtland masque de profondes divergences d'approches, certains considérant le développement durable d'un point de vue substantiel et d'autre procédural. Dans le premier cas, il renvoie à des contenus positifs des politiques publiques : la ville compacte, l'écomobilité, la réduction de l'empreinte écologique des activités et des formes urbaines, les éco-quartiers, la HQE, etc. Dans le second cas, le développement durable désigne des processus de construction et de mise en œuvre de l'action publique, conçue de façon à intégrer l'incertitude, les interdépendances, les jeux d'échelle, la délibération, etc.

L'introduction du mot d'ordre de développement durable dans les politiques territoriales françaises s'est opérée sur un registre essentiellement procédural au cours des années 1990. Le développement durable s'intégrait alors dans un modèle de gestion publique des territoires fondé sur le partenariat et le contrat, la transversalité et la territorialisation. Avec les agendas 21, les PDU, puis les projets et contrats territoriaux issus de la LOADDT, l'Etat se contentait de proposer des scènes et des principes d'action visant à organiser une action collective plus durable dans les territoires, laissant aux acteurs locaux la charge de définir ce qui devait être mis derrière le terme de durabilité.

La LOLF (prolongée par la RGPP) combinée avec l'approfondissement de la décentralisation bouleverse ce modèle de gestion territorial dans lequel il revenait aux acteurs locaux de définir les valeurs et les finalités de l'action formulées en des termes très généraux à l'échelon national, l'Etat (déconcentré) se chargeant d'instituer et d'animer les scènes de coopération. Les rôles tendent aujourd'hui à s'inverser : l'Etat (central) a repris la main sur la définition des valeurs et des finalités[8],

---

[6] Epstein R., Kirszbaum T. (2003) « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, 292.

[7] Duran P. (2002) « Action publique, action politique » in Leresche J-P. (dir.) *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris : Pédone.

[8] Pour parler comme les économistes, la LOLF a conduit l'Etat à expliciter ses préférences. Cf. Arkwright E. et al. (2007) *Economie politique de la LOLF. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, Paris : la documentation Française.

laissant aux élus locaux la charge d'organiser la coopération entre acteurs et la mise en cohérence transversale de leurs actions. Le développement durable n'est pas à l'abri de ce mouvement. Dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, le contenu normatif du développement durable a été progressivement spécifié à l'échelon national, déclinée dans des politiques et des programmes sectoriels[9], autour de normes, de produits, de lignes et règles de financements qui encadrent parfois fermement l'action des acteurs de la production et de la gestion urbaine. Car si les normes et les financements nationaux peuvent constituer des ressources pour les acteurs des politiques de développement urbain durable, ils constituent aussi des contraintes pour leur action, réduisant parfois leur capacité à opérationnaliser le développement durable dans sa dimension processuelle. Les politiques nationales qui privilégiaient, dans les années 1990, une approche procédurale du développement durable, tendent ainsi à s'inscrire dans une approche plus substantielle, en précisant le contenu positif de la notion. L'évolution est cependant inachevée. S'il est partiellement formalisé et normalisé, le développement durable demeure encore largement un principe général qu'illustrent une série d'expériences menées dans des villes d'Europe du Nord, popularisées par des revues, des *think tanks,* des programmes spécialisés dans le *benchmarking* et la diffusion de « bonnes pratiques » auprès des villes françaises[10]. Le flou qui entoure la notion de développement urbain durable n'est pas encore –loin s'en faut- totalement dissipé. Celle-ci demeure encore largement un principe d'interpellation de l'ensemble des politiques publiques menées sur un même territoire et peut donc servir de prisme pour analyser la capacité normative et intégrative des intercommunalités.

Les mots d'ordre de mixité sociale et de développement durable étant tous deux flexibles, mais inégalement formalisés, il nous a paru intéressant d'engager une comparaison de ce qu'en font les intercommunalités, mais aussi de ce que les modes de promotion nationale de ces mots d'ordre font aux intercommunalités.

2. METHODE

L'approche retenue est donc comparative. Il s'agit en effet de comparer la manière dont les deux mots d'ordre considérés sont déclinés dans les politiques intercommunales, mais aussi d'opérer une comparaison entre plusieurs EPCI, de façon à dépasser une stricte approche monographique renseignant sur les politiques d'une intercommunalité pour engager une réflexion plus large sur les politiques intercommunales.

Le projet initial prévoyait la réalisation d'enquêtes dans six EPCI. Au terme du premier terrain, il nous a fallu revoir nos ambitions à la baisse : le nombre d'entretiens à conduire pour répondre aux questions retenues s'est avéré nettement supérieur et le travail d'archive bien plus chronophage que ce que nous avions envisagé. Les enquêtes portent donc sur quatre EPCI, dont la sélection s'est appuyée sur les

[9] Sans qu'il soit toujours aisé de discerner les déclinaisons porteuses d'une plus grande durabilité de celles qui relèvent d'une forme de *greenwashing* (i.e. de pur « marketing vert » cherchant à masquer le caractère fort peu durable des pratiques effectives).

[10] On pense notamment à l'Atelier Projet Urbain dirigé par Ariella Masboungi, au programme européen Urbact et aux revues Urbanisme et Traits Urbains. Cf. Béal V. (2008) « Social justice and the sustainable city. Ce que le développement urbain durable nous dit de la production urbaine », communication au colloque « Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales », Saint-Etienne, 30 mai.

résultats d'une première phase de travail consacrée à l'établissement d'une typologie des communautés d'agglomération et communautés urbaines[11].

La construction d'une typologie des communautés urbaines et d'agglomération selon leur degré d'intégration interne et d'autonomie vis-à-vis de l'extérieur a une fonction essentiellement instrumentale dans la conduite de la recherche. Cette typologie devait en effet servir, en amont des enquêtes, de support à la sélection de terrains diversifiés puis, en aval de ces enquêtes, de grille pour construire une analyse comparative des matériaux recueillis et ainsi vérifier la validité de l'hypothèse générale de la recherche, suivant laquelle la nature de la production normative des intercommunalités dépend de leur intégration interne et de leur autonomie vis-à-vis de l'extérieur.

On présente ici la méthode utilisée pour établir cette typologie ainsi que les indicateurs retenus pour positionner les différents EPCI sur ses deux axes :

- Un axe interne relatif au degré d'intégration intercommunale, c'est-à-dire à l'intensité de la coopération entre la structure intercommunale et les communes qui la composent.
- Un axe externe relatif à l'autonomie/hétéronomie des politiques intercommunales, c'est-à-dire à l'influence des politiques développées à des échelons supérieurs (notamment national) sur les politiques de l'EPCI.

2.1. Typologie

La population prise en compte dans cette typologie est constituée de l'ensemble des EPCI métropolitains délégataires de la gestion des aides à la pierre et concernés par un ou plusieurs PRU[12]. Soit un total de 56 intercommunalités : 42 communautés d'agglomération (sur les 181 que compte la France) et 14 communautés urbaines (sur 16, les communautés urbaines de Creusot-Montceau et d'Alençon n'étant pas délégataires des aides à la pierre).

On peut souligner dès à présent que cette population, du fait les critères retenus pour la définir, est non seulement relativement restreinte par rapport à la population totale des communautés urbaines et d'agglomération (56 sur 197) mais surtout plus intégrée que la moyenne des structures intercommunales. Le périmètre des compétences des communautés urbaines et d'agglomération est plus que celle des communautés de communes et autres syndicats intercommunaux et ces EPCI disposent d'une fiscalité propre (taxe professionnelle unique). Plus encore, on peut considérer la signature d'une convention de délégation de la programmation des aides à la pierre comme un signe d'intégration intercommunale : d'une part, parce que conventionnement est conditionné à l'existence d'un programme local de l'habitat communautaire, et donc d'un diagnostic, d'un projet et d'un programme d'action en matière d'habitat à l'échelle de l'EPCI ; d'autre part parce que l'acte de

[11] Nous avons bénéficié, dans cette première phase, d'une aide substantielle de Claire Delpech (ADCF), qui nous a fait bénéficier de ses données et de ses analyses. Hélène Macaire (doctorante ENS Cachan) a participé à la constitution des bases de données sur lesquelles s'appuie la typologie, ainsi qu'à l'exploitation des archives de l'Agence d'urbanisme de la région angevine et à une partie des entretiens réalisés dans cette agglomération. Toutes deux sont ici chaleureusement remerciées. Nos remerciements s'adressent aussi à Emmanuelle Quiniou et Paul Cloutour, qui nous ont facilité l'accès aux deux terrains du Grand Ouest.

[12] Sont prises en compte toutes les communautés dont au moins un quartier fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine inscrit dans le PNRU, que ce projet soit porté à l'échelle intercommunale ou communale.

candidature à la délégation suppose une délibération du conseil communautaire, et donc –de fait– l'accord unanime des maires pour la prise en charge par l'EPCI de la programmation des aides au logement concernées.

Quatre sources de données ont été mobilisées pour construire la typologie :

- La base de données BANATIC (Basse NATionale d'informations sur l'InterCommunalité en France) de la DGCL, qui comprend des informations sur les périmètres, les modes d'organisation et de financement ainsi que les compétences de tous les EPCI.
- Des exploitations des bases de données budgétaires de l'ADCF, agrégeant les données contenues dans les comptes administratifs des EPCI qui renseignent sur leurs ressources et leur utilisation
- Les conventions de délégations des aides à la pierre, disponibles sur le site de la DGALN, dont on a extrait deux types d'informations : les objectifs chiffrés en matière de construction de différentes catégories de logements et de réhabilitation d'une part, les moyens financiers mis à disposition par l'Etat et dont la mobilisation est prévue par l'EPCI d'autre part.
- Les conventions de rénovation urbaine (et leurs avenants), dont une partie est disponible sur le site de l'ANRU et le reste a été obtenu auprès des collectivités signataires. L'exploitation de ces conventions a permis d'extraire quelques informations quantitatives, relatives notamment au nombre de démolitions et de reconstructions prévues dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

L'objectif de la typologie est de distinguer les EPCI en fonction de leur degré d'intégration interne et d'autonomie/hétéronomie vis-à-vis de l'extérieur. Il n'existe cependant pas de critère statistique unique permettant de classer les communautés urbaines et d'agglomération sur chacun de ces deux axes, qui sont tous deux multidimensionnels. Ainsi, l'intégration interne peut s'apprécier en termes juridiques (ex : nombre de compétences transférées des communes à l'intercommunalité), fiscaux (ex : part de la ressource fiscale mutualisée) ou budgétaires (ex : niveau de péréquation, part des dépenses consacrées à des compétences optionnelles…). Quant au niveau d'autonomie/hétéronomie vis-à-vis de l'extérieur, aucun indicateur usuel ne permet de le renseigner ; il convient donc d'en construire un, en mobilisant diverses données qui apparaissent comme autant d'indices de cette autonomie/hétéronomie.

Apprécier l'intégration interne comme l'autonomie externe passe donc par la construction d'indices synthétiques multidimensionnels, combinant un nombre de variables limité mais cependant multiple. La diversité des variables retenues (exprimées des unités de mesure non comparables) et l'incertitude quant à la fiabilité de certaines d'entre elles (cf. infra), nous ont conduit à privilégier l'usage de variables classées en valeur relative, de préférence à celui de variables exprimées en valeur absolue. Ceci permet en effet de contrôler le poids relatif des différentes variables dans l'indice synthétique et, dans le même temps, de réduire l'impact d'éventuels biais, sous réserve d'une pondération adéquate de ces variables.

Pour chacune des variables retenues, les 56 EPCI considérés ont donc été classés de façon décroissante. L'indice 100 a été attribué à celui classé en première position ; l'indice attribué aux autres EPCI a été calculés en rapportant la valeur de la variable considérée à la valeur de cette variable pour l'EPCI classé en première position. Sur chacun des deux axes, on a ensuite construit un indice synthétique, en pondérant le poids des différentes variables retenues.

a. Indice d'intégration (interne)

Variables non retenues

Commençons par présenter rapidement les principales variables dont l'utilisation a été envisagée mais non retenue :

- *Compétences exercées*

  La base BANATIC de la DGCL renseigne sur le nombre de compétences exercées par chaque EPCI, parmi une liste de 84 compétences. Il s'agit là d'un indicateur juridique mobilisable pour apprécier le degré d'intégration des agglomérations, en ce qu'il mesure l'importance des compétences transférées par les communes à l'intercommunalité. Mais cette variable s'est avérée fortement corrélée avec le Coefficient d'Intégration Fiscale, qui a été retenu dans la construction de l'indice synthétique au détriment du nombre de compétences exercées.

- *Dotation de solidarité communautaire*

  La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un reversement facultatif (sauf pour les communautés urbaines) de l'EPCI aux communes, qui vise en premier lieu à renforcer la péréquation au sein du groupement. Le volume et les critères de répartition de cette dotation pourraient donc être considérés comme des indices d'intégration interne des EPCI, vue sous l'angle de la solidarité intercommunale. Cependant, comme l'a montré le Comité des finances locales dans son rapport d'avril 2004, cette dotation peut obéir en pratique à d'autre logiques, bien moins péréquatrices. Il apparaît notamment que, bien souvent, la DSC constitue un supplément d'attribution de compensation, en particulier pour les communes ayant des bases de taxe professionnelle importantes ou dynamiques. C'est pourquoi elle n'a pas été prise en compte dans la construction de l'indice synthétique.

- *Caractère intercommunal du Projet de Rénovation Urbaine*

  Le caractère intercommunal du PRU figurait parmi les indicateurs initialement envisagés pour positionner les EPCI dans la typologie. Il s'est avéré difficile à renseigner. La dimension intercommunale de la rénovation urbaine peut s'apprécier de diverses façons : portage du projet par l'EPCI, portage ou financement intercommunal de certaines opérations du projet porté par une commune, reconstitution de l'offre de logements sociaux démolis à l'échelle intercommunale, organisation intercommunale des processus de relogement… Autant d'informations qui sont très inégalement disponibles dans les conventions de rénovation urbaine. La base de données que nous avons constituée à partir de l'exploitation de ces conventions était trop incomplète sur cette entrée pour être utilisée dans la construction de l'indice synthétique d'intégration.

Indice synthétique d'intégration

L'indice synthétique d'intégration est composé des trois variables suivantes :

- *Coefficient d'Intégration Fiscale*

  Le Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour mesurer le degré d'intégration communautaire, sous l'angle de la fiscalité. Le transfert de compétences des communes adhérentes vers la structure intercommunale s'accompagne en effet d'un transfert des ressources nécessaires à leur exercice. Le CIF calcule, comme son nom l'indique, cette intégration fiscale, en rapportant la fiscalité directe levée et conservée (après reversement aux communes-membres des attributions de compensation et de la dotation de solidarité communautaire) par un EPCI à fiscalité propre à la totalité des impôts perçus sur le territoire (communauté et communes).

  Ce coefficient est un élément déterminant du mode de calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des EPCI, aux côtés de la population et du potentiel fiscal. Il s'agit d'ailleurs là d'une des principaux facteurs explicatifs du développement fulgurant de l'intercommunalité : lorsqu'une communauté d'agglomération se crée, elle bénéficie d'une DGF supplémentaire qui vient s'ajouter à celle qui continue d'être versée à ses communes-membres. Le mode de calcul de la DGF, qui incite fortement les communes à transférer compétences et recettes à leurs groupements, a été à l'origine d'une course à l'intégration fiscale, en particulier pour les ordures ménagères et l'assainissement : l'exercice de ces compétences permet à la communauté de prélever des recettes spécifiques qui viennent majorer le CIF. Suivant la suggestion de Claire Delpech (ADCF) et afin de neutraliser les biais dus à ces stratégies de maximisation des dotations de l'Etat, un nouvel indicateur d'intégration fiscale (« CIF recalculé ») a donc été élaboré, en retirant du calcul du CIF la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (recette fiscale) ou la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (recette tarifaire) ainsi que la redevance d'assainissement. Le mode d'élaboration du CIF ne permettant pas de le calculer pour les communautés urbaines, on a choisi d'attribuer conventionnellement l'indice 100 à toutes les communautés urbaines sur cette variable.

- *Attributions de compensation / dépenses de gestion*

  En complément du CIF, le ratio attributions de compensation / dépenses de gestion de l'EPCI est apparu utile pour construire l'indice synthétique d'intégration. Les attributions de compensations correspondent à des reversements de l'EPCI en direction des communes. Elles doivent donc être déduites du budget intercommunal pour apprécier le montant des charges de gestion « libres d'affectation », qui peuvent être consacrées à l'exercice des compétences de l'EPCI. Plus le ratio considéré est fort, moins l'EPCI dispose de ressources pour exercer directement ses compétences. S'il peut être utile pour apprécier l'intégration intercommunale, ce ratio n'est pas exempt de biais : son calcul s'appuie sur l'exploitation des budgets des EPCI, sans prendre en compte les budgets annexes correspondant à des services publics industriels et commerciaux délégués par la communauté à un tiers (ex. services des ordures ménagères financés par la redevance, abattoirs publics, chauffage urbain, parcs de stationnements payants…)

- *Frais de personnel par habitant*

  Le montant des frais de personnel (en euros par habitant) fournit un autre éclairage sur l'importance des compétences transférées par les communes aux communautés et effectivement exercées par ces dernières. Là encore, la possibilité qu'ont les EPCI d'externaliser certaines de leurs compétences en les confiant à des opérateurs peut biaiser l'analyse.

De ces trois variables retenues, la première apparaît comme la plus pertinente et la plus fiable. C'est pourquoi il a été choisi de la surpondérer dans la construction de l'indice synthétique d'intégration, qui est composé de la façon suivante :

- 50% pour l'indice CIF recalculé
- 25% pour l'indice attributions de compensation / charges de gestion
- 25% pour l'indice frais de personnel par habitant

b. Indice d'autonomie (externe)

Variable non retenue

Une des variables dont l'utilisation avait été proposée dans le projet initial pour construire un indice synthétique d'autonomie a finalement été laissé de côté :

- *Importance des démolitions dans le cadre du PRU*

  L'ANRU et l'Association foncière logement incitant les porteurs de projet de rénovation urbaine à faire preuve « d'ambition » en opérant des démolitions massives de logements sociaux afin de transformer durablement l'image du quartier visé[13], le nombre de logements démolis rapporté au parc total du quartier semblait constituer un indice d'exodétermination. Cet indicateur n'a cependant pas été retenu, pour une série de raisons. Tout d'abord parce que l'ANRU a privilégié un portage communal des PRU. De ce fait, le nombre de démolitions programmé dans les conventions renseigne plus sur l'autonomie relative des communes que des intercommunalités. Ensuite parce que si le numérateur est renseigné dans ces conventions (nombre de démolitions), le dénominateur ne l'est pas (parc total). Faut-il donc retenir l'ensemble du parc social de l'EPCI ? de la commune ? de la ZUS concernée ? de la seule partie du quartier effectivement traitée dans le projet ? Enfin, parce que cet indicateur n'a pas le même sens dans les agglomérations marquées par d'importantes tensions sur le marché du logement et dans celles dont le marché est détendu. L'indicateur envisagé ne renseigne véritablement sur l'hétéronomie locale vis-à-vis de l'agence nationale que dans le premier cas. Pour toutes ces raisons, il a semblé préférable de ne pas le retenir dans la construction de l'indice synthétique d'autonomie.

[13] Epstein R. (2007) *Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs*, Rapport PUCA.

Un indice synthétique d'autonomie

- *Part des PLUS et PLAI dans la production de logements sociaux (convention de délégation)*

  Au travers des conventions de délégation, l'Etat délègue aux EPCI l'attribution d'un certain nombre d'aides publiques en faveur du logement, notamment les prêts aidés destinés au financement de la construction de logements locatifs sociaux : Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif social (PLS).

  Des trois catégories de logements sociaux, les PLS sont ceux qui s'adressent aux ménages dont les ressources sont les moins basses[14]. Par comparaison aux PLAI et PLUS, l'aide apportée par l'Etat dans le cadre des PLS est réduite, puisque ces prêts ne s'accompagnent d'aucune subvention (mais sont assortis d'une exonération de TFPB et d'un taux de TVA réduit). Ceci explique probablement la surévaluation relative du volume de PLS programmé par l'Etat pour atteindre les objectifs de production du Plan de cohésion sociale, par rapport aux PLUS et PLAI. Les objectifs ambitieux de ce plan (construction de 500 000 logements sociaux entre 2005 et 2009) ayant été déclinés par région et département, certaines DDE ont cherché à inscrire un volume important de PLS dans les conventions de délégation, y compris dans des agglomérations dont les PLH ne prévoyaient qu'un recours très modéré à ce prêt.

  La part des PLAI et PLUS dans l'ensemble de la production de logements sociaux (PLAI+PLUS+PLS) programmée dans une convention de délégation constitue dès lors un indice d'autonomie/hétéronomie de l'agglomération vis-à-vis de l'Etat : plus ce taux est élevé, plus l'agglomération peut être considérée comme autonome. Dans l'idéal, il aurait fallu pouvoir comparer les objectifs de production de logements très sociaux (PLAI), sociaux (PLUS) et intermédiaires (PLS) des conventions de délégation avec les objectifs des PLH. Mais les PLH n'étant pas centralisés par la DGALN, seule une grosse moitié d'entre eux a pu être récupérée et exploitée ; en outre, les objectifs de production arrêtés dans les PLH ne sont pas toujours décomposés entre PLAI, PLUS et PLS. L'incomplétude de l'information nous a donc conduit à nous contenter des objectifs de production des conventions de délégation, et plus précisément du ratio (PLAI+PLUS)/(PLAI+PLUS+PLS), alors même que cet indicateur d'autonomie est loin d'être sans biais, puisqu'il varie tout autant avec le degré de tension des marchés du logement qu'en fonction de l'influence de l'Etat.

- *Budgets mobilisés par le délégataire / par l'Etat dans la convention de délégation*

  Un second indicateur tiré des conventions de délégation a été intégré dans la construction de l'indice synthétique d'autonomie : le montant des interventions financières de l'EPCI délégataire, tel qu'il figure dans la convention, rapporté aux montants des droits à engagement alloués par l'Etat au titre de la délégation. Un ratio élevé signifie en effet que l'EPCI a dégagé d'importantes ressources propres pour sa politique de l'habitat, ce qui lui donne des marges de manœuvre pour

[14] La circulaire du 19 septembre 2005 relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux précise que « le PLS a vocation à financer des opérations qui permettent, sur des marchés tendus où les loyers du parc privé sont significativement supérieurs à ceux de la production en PLUS, de créer une offre de logements à loyer situé entre ces deux niveaux, facilitant prioritairement l'accès au logement des ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds du logement social PLUS mais insuffisantes pour accéder au secteur libre ou, dans les grandes agglomérations, au secteur intermédiaire ».

conduire une politique qui se ne se limite pas à la stricte déclinaison locale du plan de cohésion sociale.

- *GPV (ou ORU) avant le PRU*

  Le programme national de renouvellement urbain initié en septembre 1999 concernait une centaine de villes (50 GPV et 30 ORU, auxquelles se sont ajoutées 30 ORU supplémentaires en 2001). Ces villes se retrouvent toutes dans le programme national de rénovation urbaine qui l'a remplacé, mais elles ont été rejointes par plus de 200 autres[15] dont nombre n'avaient pas envisagé de conduire d'opérations de démolition-reconstruction dans leurs quartiers prioritaires avant le vote de la loi Borloo. Si, pour les premières, le passage du renouvellement urbain à la rénovation urbaine a consisté à transférer un projet négocié localement d'un cadre procédural à un autre, il en a été tout autrement pour les secondes. Celles-ci ont développé un projet de rénovation urbaine en réponse à l'offre nationale, projet *ad hoc* qui a souvent répondu précisément aux exigences de l'agence nationale[16]. On peut donc considérer, pour la population d'EPCI ici prise en compte, l'existence d'un GPV ou d'une ORU comme un indice d'autonomie vis-à-vis de l'Etat.

- *Présence d'une agence urbanisme*

  Sur les 56 EPCI de notre population, la moitié (29) bénéficie de la présence d'une agence d'urbanisme sur son territoire (certaines de ces agences intervenant sur un périmètre plus vaste que celui de l'EPCI). La présence d'une agence d'urbanisme peut être considérée comme un indice d'autonomie, au sens où elle apporte à l'EPCI une expertise locale dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat. Dans ce cas, l'agglomération n'est pas totalement dépendante de ressources cognitives extérieures pour élaborer ses politiques. Plus encore, on peut penser que l'ancienneté de l'agence joue en faveur de l'autonomie vis-à-vis de l'Etat, puisqu'elle permet une capitalisation cumulative des savoirs et une certaine continuité dans l'élaboration de ses projets.

Ces deux dernières variables (existence d'un GPV ou d'une agence d'urbanisme) sont des variables discrètes. Elles ont donc fait l'objet d'un traitement spécifique pour pouvoir entrer dans la composition de notre indice synthétique d'autonomie. Pour la variable Agence d'urbanisme, la valeur attribuée dépend de l'ancienneté de l'agence : 100 pour les agences créées au cours de la décennie 1960, 90 pour celles de la décennie 1970, 80 pour la décennie 1980, 70 pour la décennie 1990, 60 pour la décennie 2000 et 0 lorsqu'il n'y a pas d'agence d'urbanisme. S'agissant de l'antériorité de la rénovation urbaine, la valeur 50 a été attribuée aux EPCI concernés par un GPV ou une ORU et la valeur 0 aux autres.

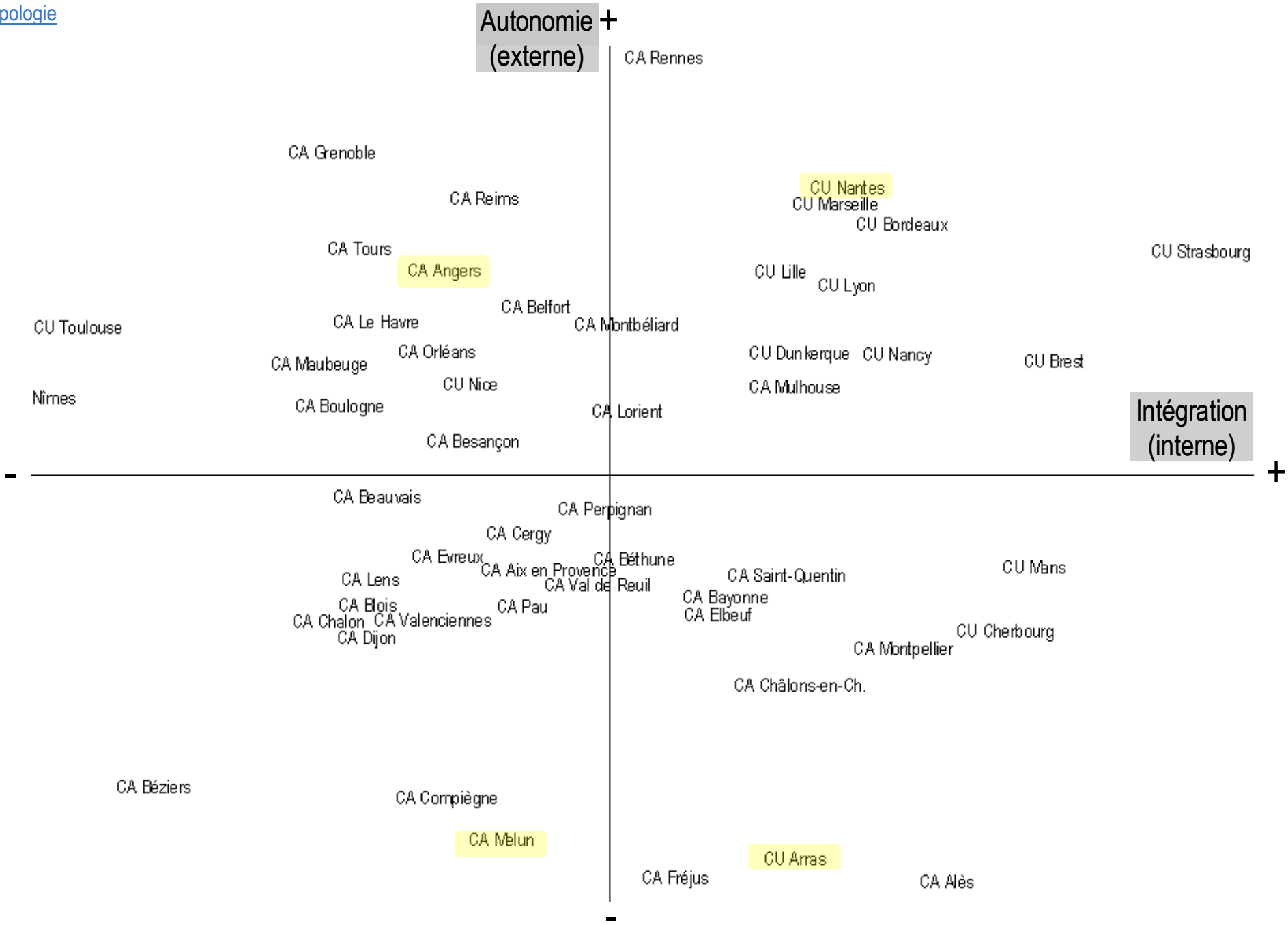
L'indice synthétique d'autonomie auquel on abouti est composé de la façon suivante :

- 25% pour le ratio (PLAI+PLUS)/(PLAI+PLUS+PLS) dans la convention de délégation
- 25% pour le ratio budget mobilisé par l'EPCI / par l'Etat dans la convention de délégation
- 25 % pour l'existence d'un GPV (ou d'une ORU) avant le PRU
- 25% pour la présence et l'ancienneté d'une agence urbanisme

[15] Au 1er avril 2010, 389 projets de rénovation urbaine étaient passés en comité d'engagement de l'ANRU.

[16] Epstein (2007), opus cité.

Typologie


Autonomie (externe)
+
-
Intégration (interne)
+
-
CA Rennes
CA Grenoble
CA Reims
CU Nantes
CU Marseille
CU Bordeaux
CU Strasbourg
CA Tours
CA Angers
CU Lille
CU Lyon
CA Belfort
CU Toulouse
CA Le Havre
CA Montbéliard
CA Orléans
CU Dunkerque
CU Nancy
CU Brest
CA Maubeuge
CU Nice
CA Mulhouse
Nîmes
CA Boulogne
CA Lorient
CA Besançon
CA Beauvais
CA Perpignan
CA Cergy
CA Evreux
CA Béthune
CA Aix en Provence
CA Saint-Quentin
CU Mans
CA Lens
CA Val de Reuil
CA Bayonne
CA Blois
CA Pau
CA Elbeuf
CA Chalon
CA Valenciennes
CU Cherbourg
CA Dijon
CA Montpellier
CA Châlons-en-Ch.
CA Béziers
CA Compiègne
CA Melun
CU Arras
CA Fréjus
CA Alès

2.2. De la typologie aux enquêtes

a. Choix des sites

Les deux indices ainsi construits présentent d'évidentes limites : les variables entrant dans leur calcul ne sont pas sans biais et elles ne renseignent que sur certaines des dimensions de l'intégration interne et de l'autonomie vis-à-vis de l'extérieur. L'indice d'intégration renvoie essentiellement au degré de mutualisation des recettes et des charges. Or l'intégration ne peut être parfaitement saisie à partir de cette seule approche financière et juridique, qui peut masquer une grande diversité de rapports entre l'EPCI et les communes dans la définition et la mise en œuvre des politiques relevant des compétences intercommunales. De la même façon, l'indice d'autonomie vis-à-vis de l'extérieur est très imparfait, sa construction s'appuyant principalement sur deux programmes étatiques (PNRU et PCS). Il laisse donc dans l'ombre l'influence d'autres programmes de l'Etat sur les politiques urbaines de l'EPCI, et surtout les mécanismes de *policy transfer* qui s'opèrent par d'autres biais que ces conventions étatiques (et en provenance d'autres institutions).

Pour vérifier la robustesse de la typologie à laquelle on aboutit (cf. page suivante), nous avons procédé à une série de tests, en vérifiant que le positionnement sur les deux axes des EPCI sur lesquels nous avions travaillé dans un passé récent n'entrait pas en contradiction avec nos observations empiriques. Ces tests, fort peu scientifiques, ne suffisent pas à valider la typologie qui présente d'évidents défauts. A titre d'exemple, la communauté urbaine de Marseille y apparaît plus intégrée que la communauté d'agglomération de Rennes, ce qui ne peut que faire sourire quiconque connaît, même mal, ces deux intercommunalités.

La typologie est donc trop bien frustre pour qu'il soit possible d'en tirer des enseignements. Elle permet néanmoins de distinguer grossièrement quatre groupes de communautés, suivant qu'elles présentent un indice supérieur ou inférieur à la moyenne sur chacun des deux axes retenus. La typologie a donc essentiellement servi à choisir des terrains relativement diversifiés au regard de la problématique et des hypothèses de la recherche : la communauté d'agglomération d'Angers, dans la catégorie des EPCI autonomes et peu intégrés (ces deux qualificatifs devant s'entendre en termes relatifs, par rapport au 56 EPCI ici considérés) ; la communauté urbaine de Nantes (intégrée et autonome), la communauté urbaine d'Arras (intégrée et hétéronome) et la communauté d'agglomération de Melun (peu intégrée et hétéronome). Soit deux communautés urbaines et deux communautés d'agglomération, de tailles fort différentes (de 95 000 à 580 000 habitants), dont les présidents couvrent l'essentiel du spectre des partis de gouvernement (PCF et Verts exceptés).

TERRAINS RETENUS		
Interne *Externe*	**Intégration (relativement) faible**	**Intégration (relativement) forte**
Hétéronomie (relative)	**Melun Val de Seine** ▪ Communauté d'agglomération ▪ 14 communes ▪ 105 000 habitants ▪ Président : B. Gasnos, conseiller municipal délégué de Melun (UMP)	**Communauté Urbaine d'Arras** ▪ Communauté urbaine ▪ 24 communes ▪ 95 000 habitants ▪ Président : J-M Vanlerenberghe, sénateur-maire d'Arras (Modem)
Autonomie (relative)	**Angers Loire Métropole** ▪ Communauté d'agglomération ▪ 31 communes ▪ 283 000 habitants ▪ Président : J-C Antonini, maire d'Angers (PS)	**Nantes Métropole** ▪ Communauté urbaine ▪ 24 communes ▪ 580 000 habitants ▪ Président : J-M Ayrault, député-maire de Nantes (PS)

b. Les enquêtes

Le déroulement des enquêtes, dans chacun des quatre sites retenus, s'est organisé de façon séquentielle :

- La première phase de travail a été consacrée à la constitution et l'analyse d'une base documentaire réunissant notamment les projet(s) de territoire, contrat(s) d'agglomération, PLH des différentes générations, contrats successifs de la politique de la ville (DSQ, contrat de ville, GPV, convention de rénovation urbaine, CUCS), convention de délégation des aides à la pierre, statuts et règlements de l'EPCI… L'analyse de ces documents visait à repérer quand et de quelle façon les mots d'ordre de mixité et de développement durable ont été inscrits dans les divers projets, programmes et règlements des EPCI, les objectifs arrêtés en la matière, ainsi que les instruments et actions mis en place pour les atteindre. Sur chacune de ces entrées, les documents ont été analysés dans une approche à la fois dynamique (évolutions dans le temps) et territoriale (déclinaisons aux différentes échelles), une attention particulière étant portée aux éventuelles inflexions repérables entre les documents établis à la fin des années 1990 ou au début des années 2000 (notamment les projets d'agglomération) et ceux établis au cours des dernières années. Ce travail sur les archives a été inégalement approfondi dans les quatre sites : il a été particulièrement poussé à Angers et, dans une moindre mesure, à Nantes, plus limité à Arras et Melun.

- La seconde phase des enquêtes s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs conduits auprès de 20 à 35 acteurs dans chaque site[17]. Au travers de ces entretiens, on a cherché à recueillir des éléments sur le contenu effectif des politiques menées, mais aussi à saisir de quelle façon les normes qui les guident ont été construites. Dans cette perspective, on s'est attaché à faire raconter de quelle façon ont été élaborés et négociés les documents dans lesquels les inflexions les plus notables ont été repérées. Une attention particulière a été portée aux conventions de rénovation urbaine et de délégation des aides à la pierre, dont on a cherché systématiquement à reconstituer la genèse, ainsi qu'aux programmes qui fixent le cadre des politiques de développement durable et de mixité sociale dans chacune des agglomérations (Agenda 21, PLH).
- Enfin, une petite enquête complémentaire a été réalisée à l'échelon central, auprès d'acteurs impliqués dans les appels à projets "EcoQuartiers" et "EcoCités" du plan Ville Durable.

Précisons pour finir que les enquêtes dans les agglomérations d'Arras et de Melun ont été réalisées par Thomas Kirszbaum entre l'automne 2010 et le printemps 2011. Renaud Epstein s'est chargé de l'élaboration de la typologie (avec Hélène Macaire) au cours du premier semestre 2009, ainsi que de la conduite des enquêtes à Angers (hiver 2009-printemps 2010) et à Nantes (automne 2010-printemps 2011).

[17] Elus et techniciens des EPCI et des communes, cadres des DDE, des bailleurs sociaux et des SEM, responsables ou chargés d'études des agences d'urbanisme, membre des conseils de développement, consultants impliqués dans l'élaboration des projets et programmes territoriaux...

II. MONOGRAPHIES

Le présent chapitre réunit quatre monographies correspondant aux quatre agglomérations sur lesquelles ont porté nos analyses. Afin de faciliter la comparaison, ces monographies s'organisent toutes suivant une même trame : une première partie descriptive de présentation de l'agglomération, suivie de deux parties plus analytique, portant sur les politiques de l'habitat et d'aménagement de l'EPCI.

La première partie vise à présenter de l'agglomération sous le triple angle socio-urbain, institutionnel et politique. Elle s'ouvre par l'exposé d'éléments de cadrage sur le territoire, son organisation spatiale et ses dynamiques socio-démographiques. Elle se prolonge par une présentation plus institutionnelle, décrivant l'histoire de l'institution intercommunale ainsi que les principaux projets, plans et programmes dont l'EPCI s'est doté dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat. L'agglomération est enfin abordée dans sa dimension politique, en considérant la manière dont s'y organisent la compétition électorale et la coopération intercommunale.

Cette description se prolonge, dans les deux parties suivantes, par une analyse de la déclinaison des deux mots d'ordre de mixité et de développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat de l'EPCI. Il s'agit donc ici de dépasser la présentation formelle des politiques urbaines de l'EPCI, reprenant les objectifs affichés dans divers plans et programmes, pour examiner la façon dont les notions de mixité sociale et de développement durable ont été mises sur l'agenda et travaillées par les acteurs de l'agglomération, puis de quelle façon elles se déclinent, au concret, dans les politiques de l'habitat de l'agglomération[18]. Cette analyse part d'une approche socio-historique, cherchant à reconstituer les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national et se prolonge par une description de l'action développée par l'agglomération pour donner une traduction opérationnelle à ces deux notions.

[18] Le périmètre de notre analyse est donc réduit. La mixité n'est ici abordée que sous l'angle de la mixité sociale dans l'habitat (i.e. mixité résidentielle), en laissant de côté les questions relatives à la mixité fonctionnelle ou la mixité scolaire. De la même façon, on ne considère qu'un pan des politiques de développement durable, qui sont par nature globales et se déploient donc sur bien d'autres entrées thématiques que celles de l'aménagement et de l'habitat ici prises en compte.

ANGERS LOIRE METROPOLE

1. L'AGGLOMERATION

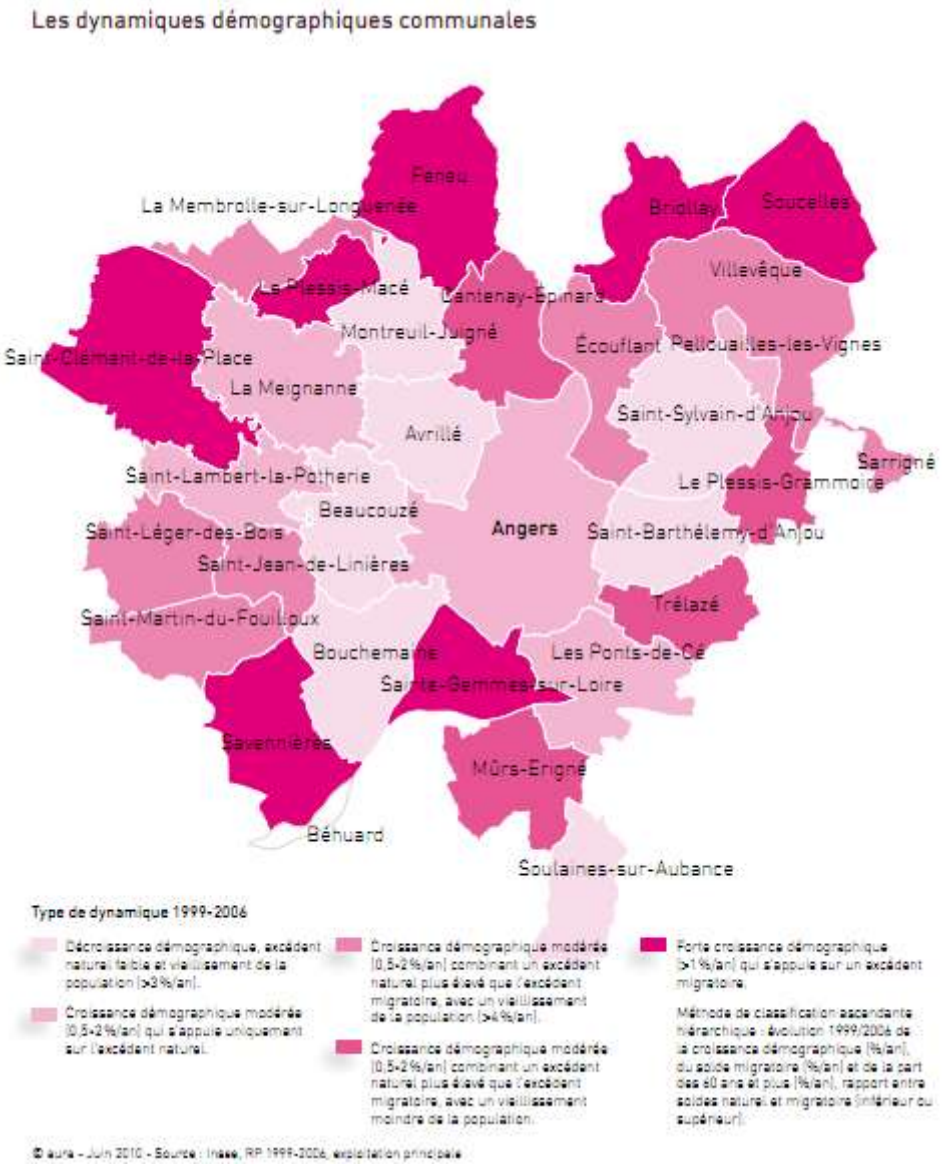
1.1. Structure et dynamiques socio-spatiales

Angers Loire Métropole (ALM) réunit 31 communes et 264 867 habitants (INSEE - RP 2007), ce qui en fait la 19e intercommunalité française, la deuxième agglomération des Pays de Loire et la première agglomération du Maine-et-Loire, avec un peu plus du tiers de la population départementale, loin devant les communautés d'agglomération de Cholet (80 350 habitants) et Saumur (61 890 habitants)[19].

Quatre des communes d'ALM comptent de plus de 10 000 habitants : Angers (156 965 habitants, 59% de la communauté d'agglomération), Avrillé, Trélazé et Les Ponts-de-Cé (aux alentours de 12 000 habitants chacune). Si l'on ajoute sept autres communes qui jouxtent Angers, le cœur de l'agglomération (Angers et sa première couronne) compte 228 804 habitants, soit 86% de la population d'ALM.

La croissance démographique de l'agglomération, tirée par la politique de déconcentration industrielle au cours des trente glorieuses, puis par l'attractivité résidentielle du Grand Ouest dans les décennies 1980 et 1990, est en net recul depuis le début du siècle. Alors qu'ALM avait gagné près de 2000 habitants par an en moyenne entre 1990 et 1999, sa croissance s'est limitée à 600 habitants par an au cours de la période intercensitaire suivante (1999-2006). La croissance démographique, désormais exclusivement tirée par un excédent naturel significatif, se reporte vers la périphérie de l'agglomération et plus encore vers les communes périurbaines du reste de l'aire urbaine.

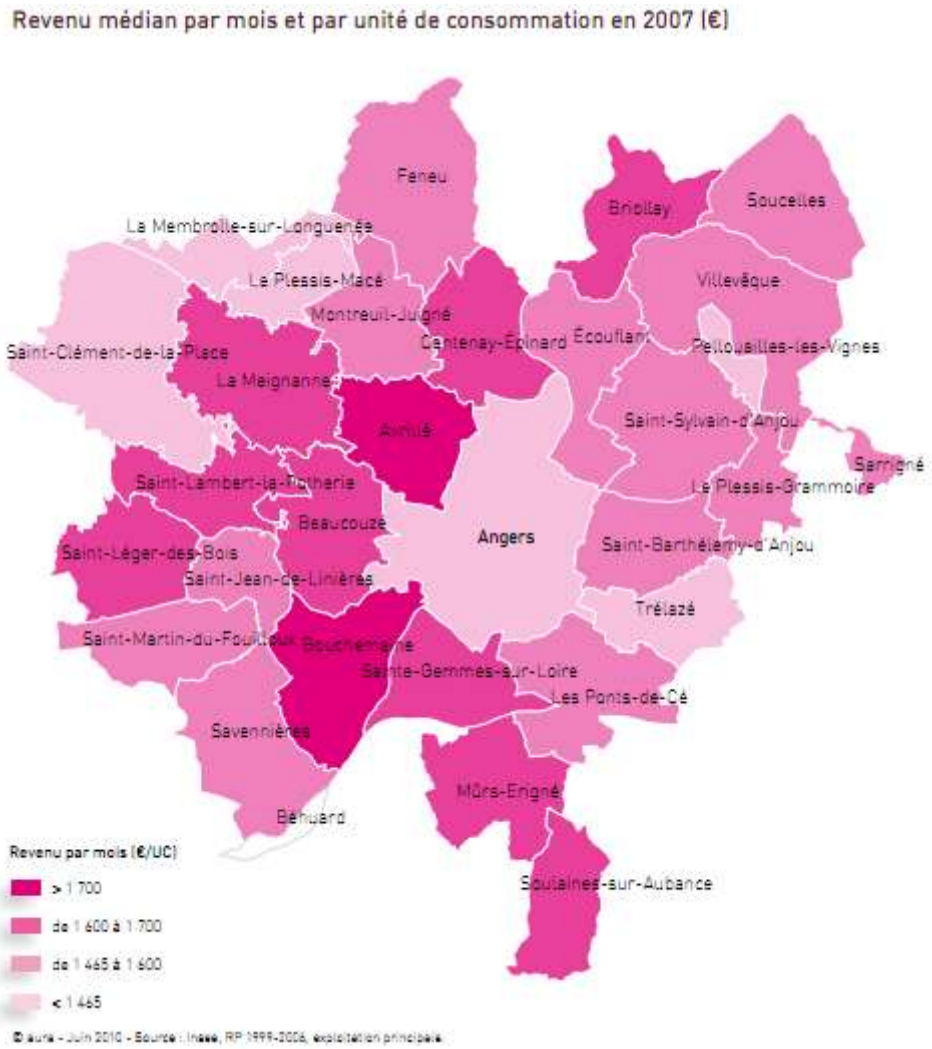
[19] Les données et analyses de cette première sous-partie sur le territoire d'ALM sont pour l'essentiel tirées des travaux de l'Agence d'urbanisme de la région angevine



(Source : AURAN (2010), Portrait d'agglomération 2010, Chiffres-clés, Angers-Loire Métropole)

La dynamique de périurbanisation angevine s'accompagne d'une évolution de la structure démographique de l'agglomération, marquée par une concentration croissante des petits ménages et des ménages âgés dans les zones denses centrales et une croissance soutenue des ménages avec enfants dans les communes de la périphérie, en particulier des familles aux revenus modestes repoussés par la hausse des prix du logement.

L'évolution est moins sensible sur le plan des revenus des ménages : l'agglomération compte deux communes huppées (Avrillé et plus encore Bouchemaine, laquelle bénéficie du plus fort revenu fiscal médian par ménage du département) ; à l'autre extrême du spectre social, les populations les plus défavorisées se concentrent à Angers ainsi que dans la cité ardoisière de Trélazé, et plus précisément dans les grands ensembles d'habitat social qui y ont été construits dès le début des années 1950.



(Source : AURA (2010), Portrait d'agglomération 2010, Chiffres-clés, Angers-Loire Métropole)

Quatre de ces grands ensembles ont été classés en ZUS : trois quartiers angevins (Belle Beille, Monplaisir, Verneau-Capucins) dont un figure parmi les ZFU de première génération (Belle-Beille). Trelaze compte pour sa part une ZUS (Les Plaines). La précarité sociale ne se réduit cependant pas à ces quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans lesquels des opérations de rénovation urbaine sont en cours ou en voie d'achèvement. La géographie prioritaire du CUCS de la communauté d'agglomération compte 7 quartiers supplémentaires, tous situés à Angers (5 quartiers) et Trélazé (2 quartiers).

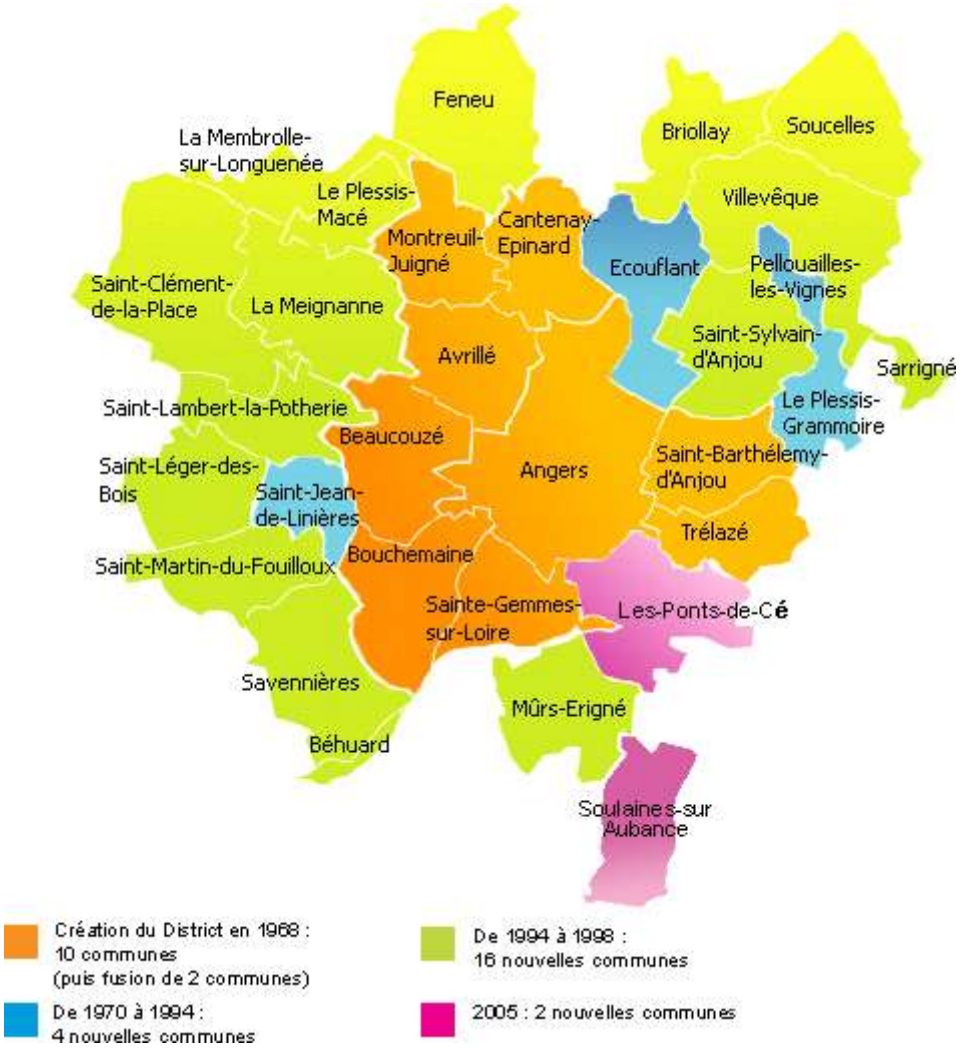
Le développement de l'agglomération se traduit donc par une spécialisation socio-spatiale qu'on peut très schématiquement résumer de la façon suivante : concentration des ménages les plus riches et les plus pauvres dans des quartiers distincts du cœur d'agglomération, départ des familles modestes vers les communes périurbaines.

1.2. Institution

a. Périmètre et compétences

L'expérience intercommunale angevine est vieille de près d'un demi-siècle. Impulsée par l'Etat, la coopération intercommunale s'est d'abord nouée autour d'opérations d'aménagement de zones d'activités ainsi que de la gestion de réseaux et grands équipements techniques (eau, assainissement, déchets) assurée par le District urbain créé en 1968.

Ce district a vu ses compétences progressivement renforcées dans les domaines du développement économique, de l'aménagement et de l'habitat, parallèlement à l'extension de son périmètre. Constitué de 10 communes lors de sa création, il a été rejoint par 4 communes supplémentaires entre 1970 et 1994, puis 13 autres entre 1994 et 1998. L'extension du périmètre intercommunal s'est poursuivie après la transformation du District en Communauté d'agglomération (1er janvier 2001), avec l'intégration de deux communes supplémentaires en 2005 (dont Les Ponts-de-Cé, 4e commune de l'agglomération par sa population, qui avait refusé d'adhérer au district en 1968).



(Source : www.angersloiremetropole.fr)

Prenant appui sur cet acquis intercommunal, la Communauté d'agglomération s'est dotée d'une large liste de compétences : outre les compétences obligatoires définies dans la loi (développement économique, équilibre social de l'habitat[20], politique de la ville, aménagement de l'espace communautaire[21]), elle exerce trois compétences optionnelles (eau, assainissement, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie) ainsi que six compétences facultatives (accueil des gens du voyage, tourisme, locaux d'enseignement et formation-recherche, lutte contre l'incendie et secours, espaces verts, voies structurantes).

b. Projet d'agglomération

Le passage du District à la Communauté d'agglomération correspond donc à une nette extension des domaines de compétences de l'intercommunalité. L'évolution n'est pas seulement juridique. Au-delà, le changement institutionnel s'est accompagné du lancement d'une démarche plus globale d'élaboration d'un projet d'agglomération, exercice visant à mobiliser les acteurs du territoire (élus locaux, services et autres acteurs du développement local) autour d'une lecture commune des enjeux et d'orientations stratégiques partagées, dans l'esprit de l'article 26 de la Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

Le 7 avril 2003, après deux ans de travaux menés par les services d'ALM, l'agence d'urbanisme de la région angevine, le conseil de développement de l'agglomération et des consultants, le projet Angers-agglomération 2015 a été approuvé à l'unanimité par le conseil de Communauté. Suivant la présentation souvent lyrique qui est faite de la démarche de projet dans son introduction, celui-ci doit permettre tout à la fois « *de valoriser les atouts et les spécificités de l'agglomération ; de satisfaire aux exigences d'un positionnement plus visible sur ses points forts ; de contribuer à améliorer le respect des grands équilibres environnementaux de l'agglomération et de son territoire environnant ; de répondre aux urgences économiques et sociales du court terme ; de répondre aux nouveaux défis provoqués par les grandes mutations économiques et démographiques mondiales* ».

Il s'organise autour de cinq thèmes, les trois premiers visant à caractériser et valoriser l'identité et les atouts de l'agglomération, les deux suivants renvoyant aux défis sociaux et économiques auxquels l'agglomération est confrontée :

1. *La nature, excellence et base économique de l'agglomération*
2. *Angers, grandeur nature et taille humaine, Angers côté jardins et côté rivières*
3. *La multipolarité angevine, vecteur de centralités secondaires... et facteur d'imprévu*
4. *Vivre en harmonie à Angers, la nature humaine de l'agglomération*
5. *Angers, un naturel international*

[20] Compétence ainsi définie : élaboration et maitrise d'œuvre du PLH ; politique du logement, notamment du logement social d'intérêt communautaire ; action en facteur du logement des personnes défavorisées, par des opérations d'intérêt communautaire ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire

[21] Cette compétence se définissant par la liste suivante : élaboration des documents d'urbanisme prévisionnel (schéma directeur, PLU) ; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains de voyageurs ; constitution de réserves foncières au profit des communes et de la Communauté ; études diverses ; agence d'urbanisme

Le projet ainsi défini a servi de base à la négociation d'un contrat d'agglomération avec l'Etat, le Conseil général et le Conseil régional. Le contrat signé le 20 décembre 2004 prévoit le financement de 60 opérations, en puisant notamment dans les crédits du volet territorial du CPER ainsi ceux programmés par l'Union Européenne dans le DOCUP. A ce contrat d'agglomération se sont ajoutés deux contrats successifs signés en 2005 et 2009 par la région Pays de Loire et ALM, dans lesquels ont été programmées les contributions financières de la collectivité régionale aux opérations d'investissement relevant des domaines de l'énergie et l'environnement, du développement économique et de l'emploi, et des solidarités.

Au-delà de ces contrats portant sur la programmation de certaines actions du projet d'agglomération, la démarche qui le sous-tendait s'est prolongée avec l'élaboration de plusieurs plans, programmes, schémas et grands projets qui déclinent le projet d'agglomération et servent de cadre au développement des politiques d'aménagement et de l'habitat d'Angers Loire Métropole : PLU, PLH, PDU, Agenda 21, SCOT.

Le caractère structurant du projet d'agglomération est régulièrement rappelé par le Président d'ALM, qui le présente comme l'acte fondateur d'Angers Loire Métropole, la boussole de son action et le garant de la cohérence transversale et territoriale de ses politiques. Interrogés sur ce projet et sa fonction dans l'action publique locale, les fonctionnaires intercommunaux font preuve au mieux de circonspection. La « rhétorique du projet »[22] développée par le Président d'ALM est néanmoins largement reprise par ses vice-présidents et se retrouve dans les différents programmes et plans élaborés par les services de l'agglomération ainsi que dans les supports de communication d'ALM, qui veillent à présenter les actions de l'intercommunalité comme les déclinaisons opérationnelles du projet d'agglomération.

Les entretiens avec de nombreux acteurs qui ont participé à l'élaboration du projet d'agglomération ou doivent organiser sa mise en œuvre invalident largement ce discours promotionnel. Il en va à Angers comme dans la plupart des EPCI qui se sont soumis à l'exercice proposé dans la loi Voynet : la démarche d'élaboration du projet n'a pas été le moment de l'« invention politique de l'agglomération »[23], ni celui de la formalisation d'une stratégie ou d'un programme, mais celui d'une mise en forme d'un discours qui permet aux élites d'agglomération tout à la fois d'afficher une identité vers l'extérieur et, en interne, de donner un sens commun aux multiples projets qui y sont juxtaposés et qui, pour la quasi-totalité d'entre eux, lui pré-existaient[24].

> *« La construction de l'agglomération s'est faite autour des compétences bien plus que du projet. Il n'y a qu'à voir la définition de l'intérêt communautaire. Par exemple, en matière de politique de la ville, la logique aurait voulu qu'on remonte ca au niveau de l'agglomération. Mais tout a été laissé au niveau des communes, en l'occurrence Angers et Trélazé. Le projet d'agglomération, c'était un exercice obligé qui a été traité sur le mode de la communication interne et externe. Ce n'est pas le projet autour duquel s'est bâtie l'agglomération. » (Conseil de développement)*

---

[22] Gueranger D. (2004) « L'impensée de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique,*111.

[23] Baraize F., Négrier E. (dir.) (2001) *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan.

[24] Sur la démarche d'élaboration du projet d'agglomération d'ALM, cf. Teillet, op. cité

« L'agglomération a tous les projets et plans possibles. Un projet d'agglomération, un agenda 21, un plan climat, un PLH. Pour autant, est-ce qu'elle est porteuse d'une stratégie territoriale ? Pour moi la stratégie territoriale n'est absolument pas claire, pour des tas de raisons. D'abord parce que les responsables de ce territoire ont toujours été dans le mot d'ordre du pragmatisme. Ce qui fait que le dessin et le dessein urbains se font au gré des opportunités immobilières. Quand une commune a un bon coup à jouer, on s'assoie facilement sur le projet. Surtout s'il y a une implantation d'entreprise à la clé. (…) Le projet d'agglomération est utile, c'est un texte que les élus ont voté à l'unanimité et on peut leur remettre sous le nez quand ils sont tentés de s'en affranchir trop fortement. Mais il n'a pas force de loi » (Agence d'urbanisme)

c. Programmes : PLU, PLH, PDU, Agenda 21, Plan Climat, SCOT

Plan local d'urbanisme (PLU)

Parallèlement à la définition de son projet d'agglomération, ALM s'est engagée en 2001 dans l'élaboration de 4 Plans Locaux d'Urbanisme de secteur portant chacun sur 4 à 11 communes. Le district d'Angers, qui était compétent en matière de planification depuis 1973 et de réserves foncières depuis 1978, disposait jusque là d'un POS communautaire divisé en 28 secteurs correspondant chacun à une commune, dont l'hétérogénéité était marquée aussi bien au niveau de leur contenu que de leur aspect formel. Le passage de 28 POS communaux à 4 PLU intercommunaux couvrant l'ensemble d'un territoire d'ALM visait à donner une cohérence à la gestion des sols et aux politiques urbaines, en même temps qu'elle devait faire primer une perspective de long terme sur les décisions opportunistes d'urbanisation.

Cette communautarisation du droit des sols s'est heurtée à l'opposition de plusieurs maires qui avaient exprimé leur crainte de perdre la maitrise de l'aménagement de leur commune, ainsi qu'aux réticences des services techniques des communes les plus importantes. La constitution de quatre PLU de secteur, plutôt qu'un PLU unique à l'échelle de l'EPCI comme il avait été initialement envisagé, constitue une solution de compromis. L'option des PLU de secteur et les découpages retenus, qui répartissent les communes de l'agglomération en quatre secteurs relativement homogènes du point de vue des dynamiques d'urbanisation, a permis de lever les craintes qui s'étaient exprimées : s'il y a bien, dans chaque PLU de secteur, un projet d'aménagement et de développement durable élaboré à l'échelle intercommunale, le règlement lui-même a été élaboré avec chaque commune, en partant des projets qui lui étaient propre.

Ces 4 PLU de secteur (centre, nord-est, nord-ouest, sud-ouest) ont été approuvés en 2005. S'y sont ajoutés, la même année, deux PLU portant sur les communes qui sont rentrées le 1er janvier de la même année dans la communauté d'agglomération (les Ponts-de-Cé et Soulaines-sur-Aubance), qui avaient révisé leur PLU l'année précédente. Le territoire de l'agglomération est donc aujourd'hui couvert par 6 PLU.

L'annulation du PLU centre (Angers, Trélazé, Avrillé et Saint-Barthélemy-d'Anjou) par le tribunal administratif de Nantes en avril 2009, saisie par l'association Sauvegarde de l'Anjou, qui fédère diverses associations œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement et du patrimoine, a conduit ALM à se lancer dans une nouvelle révision de ses plans locaux d'urbanisme.

L'intervention du juge administratif n'a pas conduit à une situation de blocage. Au contraire, elle a fourni l'occasion aux services d'ALM de convaincre les élus de la nécessité d'une révision d'ensemble des PLU, pour les mettre en conformité avec la loi et y retranscrire les objectifs du PLH.

> *« L'annulation du PLU Centre nous a mis dans une situation difficile. Pas mal d'opérations engagées étaient mises en danger puisqu'on en revenait aux règles de l'ancien POS. Il fallait à tout prix éviter le risque de blocage d'opérations d'aménagement cruciales pour Angers et pour l'agglomération (…). L'annulation a été très mal vécue par les élus et dans les services. On a mis un peu de temps à s'en remettre. Mais ca nous a permis d'avancer plus rapidement vers un PLU vraiment communautaire. » (ALM - DGA)*

Après s'être engagés dans une révision limitée au seul PLU annulé, les élus de la Communauté d'agglomération ont décidé en 2011 de stopper la procédure pour créer un nouveau PLU regroupant cette fois les 31 communes du territoire dans un seul document, et révisant les PLU de secteurs de façon à les mettre en cohérence avec les dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2) et les orientations du SCOT du Pays Loire Angers approuvé en septembre 2010.

Programme local de l'habitat (PLH)

L'élaboration d'un programme local de l'habitat pour l'agglomération angevine a été envisagée pour la première fois en 1987, dans le cadre des réflexions sur la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Le projet, qui était défendu notamment par l'Etat, le maire d'Angers et l'agence d'urbanisme, a été récusé par plusieurs communes, ce qui a conduit à son abandon. Le projet a été remis sur l'agenda local en 1994, à la suite de l'extension du périmètre du District (passage de 13 à 27 puis 28 communes), qui s'est accompagnée de la prise de nouvelles compétences, parmi lesquelles le Programme local de l'habitat. Le district s'est alors engagé, avec la DDE et l'Agence d'urbanisme, dans l'élaboration d'un PLH districal 1997-2003 qui a été approuvé le 16 juin 1997.

En 2004, ALM a engagé l'élaboration d'un second PLH. Les travaux conduits par la Communauté d'agglomération, avec l'appui de l'Agence d'urbanisme et d'un bureau d'études ont abouti à l'adoption, à l'unanimité, du nouveau Programme local de l'habitat décennal par le conseil de communauté le 8 novembre 2007. Ce vote unanime a marqué la fin d'un long (trois ans) processus d'élaboration sur lequel on reviendra plus tard, qui a combiné travail technique (réalisation d'études) et pédagogique (présentation de ces études en commission), ainsi que des négociations politiques (entre le maire de Trélazé, vice-président en charge du logement et les maires de l'agglomération, mais aussi entre le cabinet du président et les différents groupes de la majorité de la ville centre).

Les trois années d'élaboration et de négociation du programme ont permis de lever la plupart des oppositions et réticences qui s'étaient exprimées, portant sur la territorialisation des objectifs de production, sur la part des (différents types de) logements sociaux dans cette production, et sur les exigences en matière de densité. Confronté aux réticences de certains maires, qui s'opposaient à l'inscription dans le PLH d'objectifs ou d'exigences qui auraient pu s'imposer aux communes, les porteurs du PLH (VP logement et services de l'agglomération) ont trouvé une solution de repli, consistant à définir des objectifs globaux dans le PLH renvoyer, pour renvoyer vers des conventions communales de mise en œuvre la déclinaison des objectifs généraux définis à l'échelle de l'agglomération.

Le PLH affiche donc des objectifs de production à l'échelle de l'agglomération (2560 logements par an en moyenne sur les 10 ans du PLH), répartis pour moitié en logements libres non encadrés, et pour l'autre moitié en logements sociaux ou abordables : 25% de logements sociaux (PLUS-PLAI), 15% de logements intermédiaires (PLS), 10% en accession sociale (PTZ-PSLA). Mais ces objectifs ne sont pas territorialisés dans le programme local de l'habitat, si ce n'est de façon très grossière, dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain : le PLH vise à concentrer plus de 75% de la production neuve sur le pôle central (2 000 logements par an, dont 1200 sur la ville d'Angers), l'effort de production complémentaire (560 logements par an) étant aux 2/3 orientés vers quatre polarités secondaires définies dans le projet d'agglomération et le SCOT, de façon à réduire le mitage. La déclinaison de ces objectif à l'échelle communale a été renvoyée à des négociations bilaterales ultérieures et la signature de contrats entre ALM et chacune des communes qui la compose.

> *« Là-dessus, on était complétement en phase. La DDE, les services d'ALM, l'agence d'urbanisme, Marc Goua, on a tous poussé à la définition d'objectifs quantitatifs à l'échelle communale. C'était avant la loi MOLLE qui impose des objectifs communaux. Mais l'agglomération était trop faible pour imposer ca, donc ils l'ont fait par pole, ce qui est déjà pas mal en termes de répartition. Et ils ont renvoyé le reste à des négociations*

> *commune par commune. Voilà, ils ont été aussi loin que possible. » (DDTM – Chef de service)*

Ce repli n'a pas suffi pour faire disparaître les préventions du député-maire d'Avrillé (ainsi que du maire de Saint Lambert la Potherie), qui a tenté jusqu'au dernier moment d'empêcher l'adoption[25] d'un programme qui risquait, par le jeu des conventions de mise en œuvre, d'imposer des objectifs de production de logements sociaux dans sa commune. Face à cette opposition persistante, la logique du compromis a laissé place à celle du rapport de force politique. Faisant fi du droit de véto implicitement reconnu aux maires dès lors qu'une opération de l'agglomération concerne directement leur commune, Jean-Claude Antonini a décidé de soumettre le PLH au conseil communautaire, plaçant ainsi le leader de la droite locale devant une alternative simple : exprimer en conseil communautaire son opposition au PLH et donc afficher devant ses pairs son opposition à la construction de logements sociaux dans sa commune, au risque d'apparaître isolé et à l'origine de la rupture du consensus dans l'agglomération, ou se soumettre à un compromis accepté par ses homologues. Ce rapport de force a tourné à l'avantage du président, Marc Laffineur n'étant parvenu ni à mobiliser des soutiens parmi les maires de l'agglomération ni à faire différer l'examen du projet par une intervention préfectorale.

> *« Le PLH, c'est la première fois qu'on a vu du clivage s'exprimer, avec Laffineur qui a essayé d'enrôler des petits maires pour bloquer le projet et de l'autre côté Antonini et Goua qui se sont battus pied à pied pour ne pas dénaturer le programme. Le même soir, il y a eu un bureau privé et un conseil public. En bureau, certains ont dit qu'ils voteraient contre mais le président n'a pas lâché. Il a dit : « ce PLH ne sera peut être pas voté à l'unanimité, mais il sera voté. Je suis prêt à prendre le risque d'un vote non unanime ». Deux heures plus tard, ils ont voté pour en conseil communautaire. » (ALM - Cabinet)*

Le programme décennal finalement adopté par le conseil communautaire affiche des objectifs à la fois quantitatifs (quasi-doublement du rythme de production par rapport à la période 2000-2006) et qualitatifs (*assurer une offre diversifiée de logements durables et abordables ; garantir l'accès au logement des publics les plus fragiles ; organiser au mieux l'espace urbanisable*), décliné dans 11 fiches action :

1. *Mieux répartir et diversifier l'offre habitat sur le territoire (Répartir territorialement les objectifs de production / Traduire le PLH dans les PLU)*
2. *Proposer une gamme étendue de logements abordables (Développer l'offre de logements sociaux / Créer une offre de logements locatifs intermédiaires / Proposer une offre d'accession sociale / Agir sur la réhabilitation du parc public / Agir sur la réhabilitation du parc privé)*
3. *Impliquer la filière de production de logements dans l'ambition PLH et mobiliser les professionnels du bâtiment*
4. *Maintenir et adapter les dispositifs d'accès au parc pour les ménages en grande difficulté*
5. *Fidéliser et accueillir les étudiants et les jeunes*
6. *Accueillir les gens du voyage*

[25] Ou d'assouplir les objectifs, notamment en obtenant l'intégration des PLS dans le décompte des objectifs de production de logements sociaux.

7. *Adapter l'offre aux personnes handicapées et âgées*
8. *Mobiliser et optimiser la ressource foncière*
9. *Habiter mieux (Produire de nouvelles formes urbaines / Produire des logements durables)*
10. *Contractualiser avec les communes*
11. *Suivre et évaluer la mise en œuvre du PLH.*

Sans attendre le vote de ce PLH, ALM avait demandé à se voir déléguer par l'Etat la programmation des aides à la pierre. Une convention de délégation de compétences a été signée en 2007, pour une période limitée à trois ans, avant d'être renouvelée en 2010, les objectifs de cette convention renouvelée se calant sur ceux définis dans le PLH. La communauté d'agglomération s'est ainsi dotée des principaux instruments qui lui permettent d'être le chef de file de la politique de l'habitat sur le territoire de l'agglomération. Car ALM ne limite pas son intervention au seul champ des aides déléguées, qu'elle abonde largement et complète par des interventions qui couvrent la quasi-totalité des segments, des publics et des leviers d'une politique locale de l'habitat.

Plan de Déplacements Urbains (PDU)

L'agglomération angevine s'est dotée d'un premier Plan de Déplacements Urbains en 2000, porté par le SYTRA qui était alors l'autorité organisatrice des transports urbains pour les 29 communes de l'agglomération et celle des Ponts-de-Cé. A la suite de l'annulation de ce Plan par le tribunal administratif de Nantes, en août 2002, Angers Loire Métropole -devenue autorité organisatrice des transpors urbains- a élaboré un nouveau PDU qui a été approuvé par le Conseil Communautaire le 17 mars 2005. Ce plan, qui porte sur la période 2005-2015, se présente sous la forme d'un catalogue de fiches action regroupées autour de cinq thèmes principaux :

1. *Développement urbain et aménagement de l'espace*
2. *Inciter à un usage modéré de l'automobile*
3. *Développer une offre alternative concurrentielle*
4. *Sécurité, santé et environnement*
5. *Mise en œuvre et financement*

Agenda 21 et Plan Climat

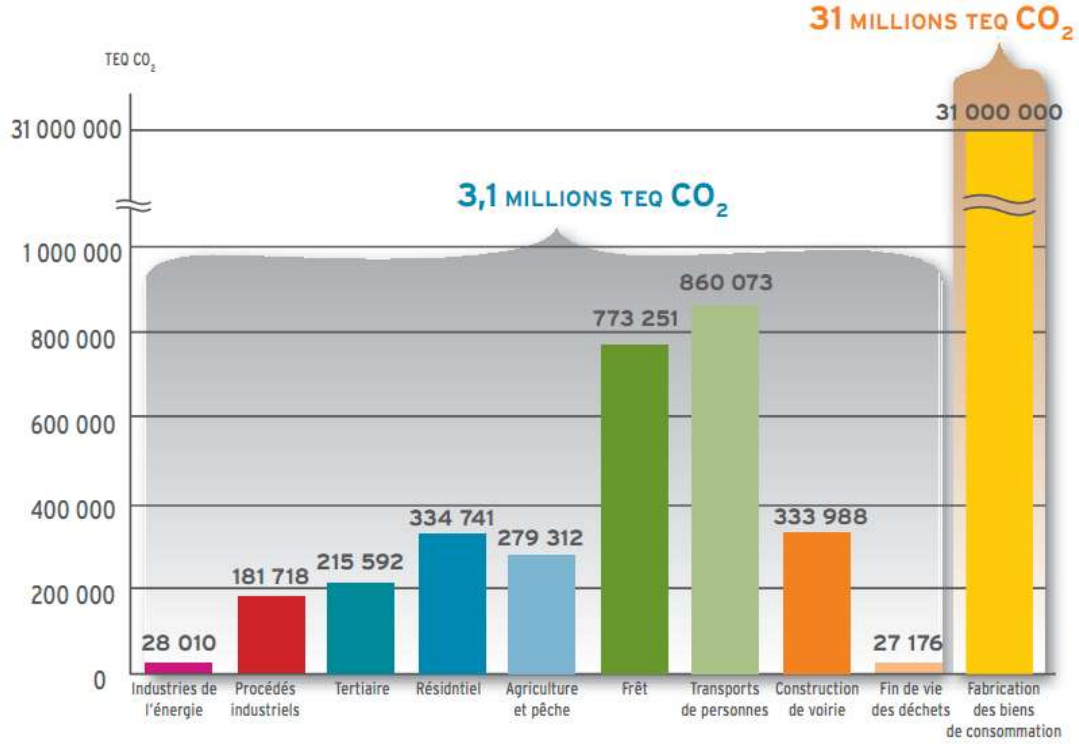
La ville d'Angers figure parmi les premières collectivités françaises adhérentes à la Charte européenne des Villes durables, dite « Charte d'Aalborg ». Ce faisant, elle s'est engagée dès 1996 à élaborer un Agenda 21 local. Le projet, adopté en 1999 sous le nom « Angers, Ville durable », a ensuite était décliné dans plusieurs plans d'actions, en partenariat avec l'ADEME.

Angers Loire Métropole, qui avait fait du développement durable le fil rouge de son projet d'agglomération, a suivi la ville centre en se lançant dans l'élaboration d'un Agenda 21 d'agglomération en 2005, adopté à l'unanimité le 9 février 2006, qui est structuré autour de 5 axes

1. *Promouvoir l'emploi en anticipant les mutations économiques du territoire*
2. *Favoriser un développement équilibré et solidaire du territoire*
3. *Assurer les ressources de demain, limiter les risques et les nuisances*
4. *Anticiper et répondre aux transformations sociales et démographiques*
5. *Renforcer l'exemplarité et affirmer la responsabilité d'Angers Loire Métropole*

Ces axes sont déclinés en 20 orientations stratégiques, qui se décomposent elles-mêmes en 40 actions (dont 23 nouvelles), auxquelles sont bien évidemment associées des indicateurs de réalisations et de résultats.

Ce plan d'actions, qui portait sur la période 2006-2007, n'a pas été actualisé depuis lors. La communauté d'agglomération n'a cependant pas desinvesti la thématique du développement durable. Elle a notamment fait réaliser un Bilan carbone, qui a cherché à quantifier les postes d'émission des six gaz à effet de serre de référence, en distinguant ceux qui sont directement liés à ses activités (ou à celle des 31 communes qui la composent) et les postes liés à l'ensemble des activités qui se déroulent sur son territoire. Ce bilan, réalisé suivant la méthodologie labellisée de l'ADEME (Bilan Carbone®), qui vise à comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre directes ou induites par les activités du territoire, a mis au jour la part prééminente des biens consommés sur le territoire dans ces émissions, devant les déplacements des habitants, l'habitat, la construction, l'agriculture, les services et l'industrie.



(Source : Bilan Carbone d'Angers Loire Métropole, 2009)

Le bilan Carbone ainsi défini a servi de base à la définition des axes de travail autour desquels s'est engagée l'élaboration du Plan Climat Energie Territorial de l'agglomération, pour atteindre un double objectif de limitation des émissions de gaz à effet de serre induites par les activités locales (objectif :

moins 20%) et de réduction des consommations d'énergie. Prolongeant ce qui avait été fait à l'occasion de la démarche Agenda 21, l'élaboration de ce Plan Climat s'est appuyée sur une phase de concertation dans le cadre d'ateliers thématiques ouverts aux habitants, aux acteurs socio-professionnels ou aux élus et aux services de la communauté d'agglomération et des communes membres. Les propositions issues de cette phase de concertation qui a pris fin en juin 2010, ont été synthétisées dans un Cahier de la concertation[26], qui doit servir de base à la formalisation du Plan Climat Energie Territorial qui devait initialement être présenté début 2011 au conseil communautaire d'ALM.

SCOT

Le SCOT du Pays Loire Angers a été élaboré entre 2005 et 2010 par l'Agence d'urbanisme pour le compte du Syndicat Mixte de la Région Angevine, qui réunit ALM et trois communautés de communes qui la bordent à l'Est (soit 66 communes et plus de 300 000 habitants), pour remplacer un schéma directeur dont la dernière révision remontait à 1996.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) arrêté en 2007 fixe les grandes orientations du schéma, autour de quatre priorités thématiques (poursuivre le développement de l'emploi / favoriser la mixité sociale / valoriser les richesses agricoles, naturelles et paysagères / renforcer les transports en commun et les modes doux) et deux orientations stratégiques : renforcer les

[26] Autour de cinq axes : produire et consommer durable ; transports et déplacements ; maîtriser ses besoins enegétiques ; informer, sensibiliser, éduquer, former sur le dérèglement climatique ; agriculture et sylviculture durables.

centralités et les polarités aux différentes échelles (à l'échelle communale ou de quartier ; à l'échelle des bassins de vie, par la création d'un réseau de polarités intermédiaires ;à l'échelle du territoire avec le renforcement du pôle métropolitain) ; développer de nouvelles formes urbaines et la promotion du renouvellement urbain pour réduire la consommation d'espace et d'énergie.

Le document d'orientations générales (DOG) qui vient décliner le PADD s'articule autour de 5 chapitres:

- *Grands équilibres territoriaux et organisation de l'espace* : ce chapitre énonce les orientations relatives à l'organisation multipolaire et les règles de limitation de l'urbanisation diffuse, les objectifs de l'armature verte et bleue et les orientations relatives à la minimisation de l'exposition des populations aux risques.
- *Favoriser le rayonnement et le développement économique* : ce chapitre organise le développement des fonctions métropolitaines sur le territoire, définit la stratégie économique de localisation des activités et les règles relatives aux futurs parcs d'activités... Il précise les limites de l'urbanisation à fin de protection des espaces agricoles. Il organise l'offre commerciale à l'échelle du Pays Loire Angers.
- *Développer et qualifier l'offre résidentielle* : le Document d'Orientations Générales précise les objectifs en matière de production de logements neufs sur le territoire (dont les logements à vocation sociale), de répartition territoriale de cette offre et les principes d'un développement résidentiel plus économe (objectifs de densité renforcée notamment à proximité des transports collectifs, part du renouvellement...). Il propose, en complément, un maillage territorial des équipements et services à la population.
- *Articuler les déplacements et le développement* : ce chapitre précise les conditions du renforcement de l'offre de transports collectifs sur le territoire et de mobilités piétonne et cycliste. Il définit les priorités en matière d'amélioration des infrastructures routières et les orientations relatives au stationnement et à la gestion du transport de marchandises.
- *Protéger l'environnement et le cadre de vie* : le Document d'Orientations Générales définit les orientations relatives au maintien de la biodiversité (trame verte et bleue), mais aussi celles relatives à la mise en valeur des paysages, à la qualité des aménagements urbains, aux patrimoines naturels et bâtis et à la nature dans la ville.

Le projet de SCOT ainsi défini a été approuvé par le Syndicat Mixte de la Région Angevine le 8 septembre 2010 après 5 années d'élaboration. Il est désormais soumis à enquête publique.

1.3. Pouvoir politique

De 1977 à 1998, la ville d'Angers et le District ont été dirigés par Jean Monnier. Issu de la « deuxième gauche », cet ancien secrétaire régional de la CFDT a été exclu du PS après avoir refusé de reconduire une liste d'union avec le PCF lors des municipales de 1983. Il a néanmoins été réélu à trois reprises (1983, 1989, 1995), à la tête de listes comprenant des personnalités socialistes et centristes. Son parcours politique, exclusivement local, et son mode de gestion municipale privilégiant la coopération avec les milieux économiques au détriment des logiques partisanes et des clivages politiques nationaux, lui ont permis de construire l'image d'un « socialisme à l'angevine », correspondant à une

forme locale et relativement dépolitisée d'exercice du pouvoir municipal, entièrement tournée vers la modernisation (urbaine) et le développement (économique) de la ville[27]. Cette modalité consensuelle d'exercice du pouvoir politique n'a cependant pas fait disparaître les clivages politiques au sein du District, entre une ville centre qui a basculé à gauche en 1977 et sa périphérie, clivages qui ont cantonné le district dans une fonction de gestion technique[28].

Jean Monnier a démissionné de la mairie d'Angers en 1998, pour laisser la place à son premier adjoint socialiste, Jean-Claude Antonini. La succession a été confirmée par les électeurs angevins en 2001. Cette même année, Jean-Claude Antonini a pris la présidence de la Communauté d'agglomération. A l'image de son prédécesseur, il a cherché à mobiliser des soutiens diversifiés, transcendant les clivages partisans : à l'occasion des municipales de 2001 comme lors de celles de 2008, il a fait alliance avec les Verts et avec des figures centristes locales[29]. Comme Jean Monnier, qui en avait fait une de ses marques de fabrique, il n'a pas cherché à conquérir de mandats nationaux. Bien que Jean-Claude Antonini se soit inscrit dans les pas de Jean Monnier, la succession ne s'est pas passée sans heurts. L'abandon, par Jean-Claude Antonini, de plusieurs projets chers à Jean Monnier a été à l'origine d'une rupture entre les deux hommes, l'ancien maire prenant publiquement position contre l'action de son successeur en 2008. Critiquant la transformation de l'autoroute qui traverse la ville en boulevard urbain, le tracé du tramway, l'abandon des projets de franchissement de la Maine, la densité jugée excessive du projet urbain développé sur le plateau des Capucins (dernière réserve foncière de la ville), la fermeture de l'incinérateur remplacé d'un nouveau centre de valorisation des déchets ménagers (Biopole), Jean Monnier a annoncé en 2008 son soutien à Christophe Béchu, candidat UMP à la mairie d'Angers contre Jean-Claude Antonini.

Figure montante de la droite dans les Pays de Loire, Christophe Béchu avait alors 33 ans et déjà une longue carrière politique derrière lui. Bénéficiant du parrainage de Marc Laffineur, député-maire d'Avrillé (et 1er vice-président à l'Assemblée nationale depuis 2007), Christophe Béchu a été élu conseiller municipal en 1995, puis adjoint au maire dans cette commune limitrophe d'Angers en 1998 (fonction qu'il a cumulé avec celle d'assistant parlementaire de Marc Laffineur entre 1998 et 2001). Après avoir été élu conseiller général du canton d'Angers-Nord-Ouest, il est devenu président du conseil général de Maine-et-Loire en 2004 et, par la même occasion, plus jeune président de conseil général de France. Quatre ans plus tard, il s'est lancé à la conquête de la ville chef lieu du Maine-et-Loire à la tête d'une liste de centre droit. A l'image de Jean Monnier, qui lui a apporté son soutien, Christophe Béchu a mis en scène son autonomie à l'égard de la direction parisienne de son parti pendant cette campagne, en ne participant pas au congrès national de l'UMP pour le lancement de la campagne pour les élections municipales et en annonçant qu'en cas d'élection, son équipe ne compterait qu'une minorité d'adjoints

[27] Mazé J., Pihet C. (1997) « Elections municipales et pouvoir politique local. L'exemple d'Angers », *Norois*, 175 ; Maillard J. (dir.) (2000) *Angers au XXè siècle*, Angers : Ville d'Angers. Teillet Ph. (2005) « La dimension idéologique de la recomposition des territoires. Le cas du "modèle angevin" », *Sciences de la société*, 65.

[28] Guimbretière C., Pihet C. (1987) « Autour d'Angers et de la Roche-sur-Yon. Etude comparée de quelques aspects de l'espace péri-urbain », *Norois*, 136

[29] Après la défection en 2007 de sa première-adjointe centriste, qui a rejoint la liste de son concurrent UMP, Jean Claude Antonini a intégré en 2008 dans son équipe plusieurs militants du Modem, dont Bernadette Caillard-Humeau qui est devenue sa première adjointe.

UMP[30]. Arrivé en tête à l'issue du premier tour, Christophe Béchu a finalement été battu de justesse par le maire sortant (49,4 % contre 50,6 %).

Cette campagne a semblé marquer la fin du consensus politique qui entoure les politiques de l'agglomération. En plaçant le tracé de la première ligne de tramway au centre de sa campagne pour les élections municipales d'Angers de 2008, Christophe Béchu a politisé un projet structurant de l'agglomération, contestant la traversé du centre commerçant d'Angers et proposant un tracé alternatif sur les grands boulevards qui le contournent. Cette politisation n'a pas survécu au temps de la campagne municipale, et n'a pas été relayée dans les instances intercommunales. Au-delà du seul dossier du tramway, les rivalités politiques qui s'expriment à l'occasion des campagnes électorales et se prolongent à l'intérieur des conseils municipaux ne trouvent aucun écho à l'échelon intercommunal. Aux débats partisans et aux votes partagés des conseils municipaux répondent les échanges techniques et les votes à l'unanimité du conseil communautaire. Les mêmes acteurs qui ferraillent dans les conseils municipaux faut assaut de bienveillance et de bienséance dans le conseil d'agglomération, comme l'illustre l'échange entre Jean-Claude Antonini et Laurent Gerault, chef de file de l'opposition au sein du conseil municipal d'Angers, lors de la séance d'installation du conseil communautaire (10 avril 2008). Le président, qui venait d'être réélu sans candidat face à lui, s'est alors lancé dans une présentation de l'agglomération, de son histoire, de son projet et de son fonctionnement à destination des nombreux nouveaux conseillers communautaires (47 sur 87 élus) qui n'étaient pas tous familiers des règles du jeu intercommunal : « *Je souhaite ce soir vous indiquer que ce renouvellement, s'agissant d'Angers Loire Métropole et du fonctionnement de notre assemblée, ne peut remettre en cause ce qui a depuis toujours constitué notre manière de gouverner et qui fut une constante depuis le début de notre assemblée. En effet, la gouvernance de notre Communauté d'agglomération est animée historiquement d'une part, par le consensus et non les clivages partisans et d'autre part, par notre projet commun de territoire et non les intérêts purement locaux. Je vais être impoli et parler ici de gouvernance unanimiste !* ». Ce à quoi le leader de l'opposition municipale a répondu : « *Je veux souligner dans vos propos une idée forte, celle de la gouvernance par consensus, l'idée selon laquelle l'exécutif de notre Communauté d'agglomération représente l'ensemble des territoires, l'ensemble des communes, l'idée que nous sommes pleinement dans une logique de projets et qu'ils sont, comme nous le savons, très lourds de conséquences sur ce mandat, l'idée selon laquelle nous devons représenter, pour reprendre votre expression, l'ensemble des visages, l'ensemble des facettes et entendre l'ensemble des habitants. Nous le savons, les compétences de l'agglomération ont été au cœur des élections municipales : le logement, le tramway, la filière déchet, le développement économique. C'est dire combien nos concitoyens attendent de nous des réponses efficaces. Dans cette logique, les 9 élus du groupe "Angers, choisir l'avenir" ne se considèrent donc en cette enceinte pas plus comme une opposition qu'une minorité. Nous sommes représentatifs des foyers angevins, nous sommes un élément du corps constitutif de notre agglomération. Nous voulons contribuer pleinement à faire réussir notre agglomération et ses projets. Nous serons constructifs, impliqués dans les dossiers et tant que possible, porteurs de projets. J'espère, comme mes collègues, que vous entendrez, que vous accepterez cet état d'esprit participatif, cet état d'esprit d'équipe et de collégialité au regard des difficultés qui nous attendent. Je pense en particulier à l'emploi industriel notamment, à la crise du logement, aux travaux*

[30] Ce qui ne l'a pas empêché d'être investi à la tête de la liste UMP dans les Pays de Loire lors des élections régionales de 2010.

du tramway, à la définition globale de la filière de traitement des déchets et à nos capacités financières. Face à ces enjeux, nous aurons besoin de toutes les énergies, de toutes les expériences, voire de toutes les compétences. Cet état d'esprit, je voulais l'exprimer clairement au nom des élus de tout mon groupe. »

Ces expressions consensuelles en Conseil communautaire trouvent un écho dans l'espace public, lorsque les membres de ce conseil s'expriment dans la presse locale ou dans les journaux municipaux. Qu'ils soient de gauche, de droite ou sans étiquette, élu de la ville centre ou d'une commune périphérique, les conseillers communautaires louent les politiques de l'agglomération, en insistant sur les bénéfices qui peuvent en être attendus pour le territoire (et notamment pour leur territoire). C'est particulièrement le cas des maires, qui s'approprient dans leur communication municipale les politiques de l'agglomération, dont ils n'hésitent pas à intégrer les réalisations dans leur bilan (sans toujours préciser qu'il s'agit de politiques portées par ALM). Le fonctionnement consensuel de l'agglomération ressort aussi avec force de l'analyse de l'édition locale d'Ouest France, dont les articles portant sur ALM et ses politiques insistent quasi-systématiquement sur le consensus des élus communautaires. Les rares articles mentionnant des désaccords renvoient à des phases amont de l'action publique, c'est-à-dire à des réflexions ou des projets en cours d'élaboration. Mais ces articles demeurent sibyllins et les désaccords y sont mentionnés disparaissent lorsque vient le temps de la décision et de la mise en œuvre.

La dépolitisation des politiques de l'agglomération n'est cependant pas totale. Comme on l'a mentionné au sujet de la campagne pour l'élection municipale d'Angers de 2008, le tracé (et le coût) de la première ligne de tramway a été au centre d'une controverse opposant Christophe Béchu et Jean-Claude Antonini. C'est donc bien autour d'un projet d'ALM que s'est structuré le débat politique lors de cette campagne. Mais cet épisode invalide moins le constat de dépolitisation qu'il n'illustre la puissance des mécanismes de production d'accords transcendant les découpages partisans (et territoriaux) au sein des instances politiques de l'agglomération. La contestation du projet d'ALM a en effet été portée dans l'espace public par un *outsider* (C. Béchu ne fait pas partie des délégués d'Avrillé au conseil communautaire) et n'a pas été relayée au sein du conseil communautaire. Marc Laffineur, parrain politique de Christophe Béchu, a d'ailleurs voté en faveur du tramway, dont le tracé retenu correspondait à celui défendu par le maire d'Angers, avant de célébrer devant la presse –aux côtés Jean-Claude Antonini–ce nouveau transport en commun en site propre à l'occasion des premiers essais au cours du printemps 2010. Il faut dire que le tracé de ligne, longue de 12 kilomètres, bénéficie à la commune d'Avrillé, où se situe son terminus…

Pour expliquer le fonctionnement consensuel de la communauté d'agglomération, en rupture avec le principe de compétition partisane à l'œuvre à d'autres échelles de gouvernement, de nombreux acteurs et observateurs locaux mettent en avant le climat ou la culture angevine, voyant dans la dépolitisation d'ALM le signe d'une tradition locale qui aurait conduit à la translation à l'échelle intercommunal des pratiques politiques développées par Jean Monnier dans la ville centre[31], et prolongées par son successeur (intégration d'élus verts et centristes dans l'executif) qui les a étendu à l'échelon intercommunale en optant, au moment de la désignation des délégués de la ville d'Angers dans le Conseil

[31] Teillet, op. cité.

communautaire d'ALM en 2008, par une représentation proportionnelle des groupes politiques du Conseil municipal.

> *« Historiquement, il y a un accord local pour ne pas transférer dans l'agglomération des débats politiciens qui peuvent exister dans les conseils municipaux. C'est la tradition angevine. Et Antonini a veillé à ce que tous les courants politiques soient représentés au bureau. Il a aussi mis en place la Conférence des maires, qui permet de déminer les choses quand c'est nécessaire. » (ALM - Directeur)*

Cette analyse insistant sur la spécificité angevine apparaît cependant d'une portée très limitée. Outre le fait qu'elle occulte les conflits intercommunaux de l'ère Monnier[32], elle pêche par un localisme très excessif. Comme le relève Fabien Desage, une telle explication autochtone « *semble déclinée partout où de larges coalitions partisanes co-gèrent un établissement intercommunal. Ainsi, Chantal Bécot mentionne-t-elle la référence fréquente à un « esprit bordelais » pour justifier les accords entre Jacques Chaban-Delmas et les maires de gauche à la CUB. David Guéranger, dans son étude généalogique de l'intercommunalité dans le bassin de Chambéry, souligne quant à lui l'invocation par les élus d'un « esprit Savoyard », toujours pour rendre compte d'alliances qui paraissent s'affranchir du clivage droite-gauche. »* [33]

S'ils mobilisent ce type d'arguments culturalistes dans les entretiens, les cadres et les élus d'ALM ne semblent y croire qu'à moitié. Dès lors qu'ils sont interrogés sur les conditions d'élaboration d'une politique ou d'un projet précis, leur discours change de registre, pour donner à voir les tractations qui s'opèrent en coulisses, les deals et arrangements entre élus. Ce faisant, ils montrent que le « consensus » résulte moins d'une tradition, d'une culture ou d'une atmosphère propre au territoire qu'il ne procède d'une construction politique et institutionnelle[34]. Les désaccords se dissolvent progressivement dans le processus d'élaboration des politiques publiques de l'agglomération. Les oppositions s'expriment en amont des moments de délibération, dans des espaces protégés du regard public, aboutissant à l'abandon de certains projets, au recalibrage de certaines mesures, à l'instauration de conditions qui en limitent la portée, à des changements instrumentaux (susbtitution de mécanismes incitatifs à des dispositions coercitives par exemple), ou à des formes de troc intercommunal (l'accord d'un maire sur un dossier donné étant obtenu en contrepartie de la modification de la localisation d'un équipement ou du financement d'un autre projet intéressant sa commune).

Le PDU en fournit illustration, dont l'adoption procède d'un double compromis entre maires. A un premier niveau, les maires des communes du cœur de l'agglomération se sont entendus sur la mise en place et l'organisation d'un réseau de transports collectifs en site propre sur les principaux axes de

---

[32] Et notamment l'opposition entre la ville centre conquise par les socialistes en 1977 et les principales communes de sa périphérie, dirigées –à l'exception de Trelaze- par des élus de centre-droit. Ce clivage territorial a en partie disparu en 2008, avec la conquête par le parti socialiste de plusieurs communes de la péripherie, notamment Les Ponts-de-Cé et Bouchemaine, soit deux des six communes de plus 5000 habitants de l'agglomération.

[33] Desage F. (2009) op. cit.

[34] En la matière, notre terrain angevin corrobore globalement l'analyse critique du « consensus intercommunal » proposée par Fabien Desage et David Guéranger. Tout au plus peut on relever que les acteurs angevins privilégient, pour expliquer l'existence d'une forme collégiale et dépolitisée de gouvernement de l'agglomération, les explications culturelles, au détriment des deux autres registres de justification identifiés par ces auteurs (à savoir le mode de désignation des délégués communautaires et la technicité des politiques communautaires). Cf. Desage F., Gueranger D. (2011) *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombes-en-Bauges : éditions du croquant.

déplacement, avec notamment un première ligne de tramway nord-sud sur l'itinéraire Avrillé-Angers Sud, suivie d'une seconde est-ouest dont le principe a été acté, mais le tracé précis laissé en suspens[35]. Parallèlement à cet accord entre (grands) maires des communes centrales, et pour le faire accepter par les (petits) maires du reste de l'agglomération, ces derniers ont obtenu, en contrepartie de leur vote en faveur de ce couteux équipement de centralité, une augmentation de 10% de l'offre de bus et la création de lignes express et/ou à haute perfomance.

> *« Si la première ligne de tramway traverse Avrillé, c'est largement pour des raisons politiques. Disons qu'il a fallu tenir compte du poids du député-maire, qui est utile pour obtenir des financements de l'Etat… Ce n'est pas non plus un choix totalement absurde dans une pure logique transports, parce que cela permet de desservir le nouveau quartier des Capucins. Mais disons qu'il n'aurait pas été absurde non plus, en termes de flux, d'aller d'abord vers Belle Beille[36].» (ALM – Directeur)*

> *« Le réseau suburbain, c'est 14% de l'offre en km et 2% de la fréquentation. La logique, c'est de densifier là où on a de la demande. Mais certains élus de 2e couronne ont du mal à accepter qu'on mette le paquet sur le tram sans développer une offre supplémentaire pour eux. La logique de polarisation est difficilement compatible avec le fonctionnement politique de l'agglomération, parce que le président tient son pouvoir des maires. (…) Aujourd'hui, on a une stratégie qu'on essaye de tenir, mais qui doit prendre en compte la réalité de la géopolitique locale. D'où le deal sur le PDU : +10% offre globale de TC pour tous, en contrepartie de l'accord sur le tram. Finalement on est un peu revenu en arrière pour des raisons budgétaires. Le président a tranché sur une hausse de 6% de l'offre ». (ALM – Chef de service)*

Ce mode de production des accords intercommunaux suscite, chez certains fonctionnaires d'ALM ou de l'Agence d'urbanisme, l'expression de regrets et critiques. Pour les techniciens qui se sentent porteurs de l'« *intérêt de l'agglomération* », il est frustrant de devoir renoncer à des solutions qu'ils jugent optimales, de devoir composer avec des petits maires qui peuvent bloquer de grands projets, comme l'illustrent ces extraits d'entretiens avec trois cadres de l'agglomération :

> *« Il y a trois compétences indispensables pour ce poste : des compétences juridiques, des compétences financières et une grande capacité à avaler des couleuvres » (ALM - Directeur)*

> *« Je ne suis pas naïf. J'ai suffisamment ferraillé avec des maires quand j'étais de l'autre côté [dans les services de l'Etat] pour savoir que la bonne solution technique ne suffit pas pour faire tomber les blocages politiques. Mais j'espérais… disons que je ne m'attendais pas en arrivant à ce que tout soit aussi… tiède. C'est le mot : nous sommes*

[35] Ce non-choix permettant d'obtenir l'accord des maires de trois communes importantes situées à l'Est d'Angers (Saint-Barthélémy, Trélazé et les Ponts-de-Cé), toutes trois susceptible d'accueillir le tracé du tramway:

[36] Belle Beille est un grand ensemble construit dans les années 1950 à la périphérie
Ouest d'Angers. Il compte plus de 13 000 habitants, ainsi qu'un Campus universitaire. Sa desserte par le tramway a été repoussée à l'horizon 2015, avec la construction d'une seconde ligne.

un certain nombre à être régulièrement rafraichis par nos élus qui sont trop conciliants avec certains maires » (ALM – Chef de service)

« Le mot d'ordre de pragmatisme des élus a été sur-intégré par les responsables administratifs. On est incapable de projet un vrai projet pour l'agglomération » (ALM – Chargé de mission)

« En 2006 on a mené de front plusieurs grandes réflexions sur le territoire, qui ont amené les gens des différentes communes à réfléchir à des échelles plus vaste : le territoire du SCOT, l'échelle de l'agglomération dans le cas du PLH, ou l'échelle des secteurs PLU. On était dans une phase d'apprentissage. Le renouvellement des élus lors du nouveau mandat nous a fait revenir en arrière. Il a fallu refaire tout le travail de sensibilisation, d'explication. On a perdu énormément de temps et d'énergie. C'est assez désespérant. » (Agence d'Urbanisme)

Le fonctionnement collégial des maires d'ALM et l'exigence de compromis inter-communaux qui en résulte peuvent cependant être présentés plus positivement par ceux qui doivent créer les conditions techniques de l'accord politique. Loin de développer un discours technocratique de déploration d'une contrainte politique qui annihilerait toute possibilité de conduite de politiques rationnelles, certains cadres dirigeants de l'EPCI mettent au contraire en avant cette exigence de compromis, qu'ils jugent légitime et qui fait l'intérêt même de leur travail « *qui est finalement beaucoup plus politique que dans une commune. Pour faire avancer ses dossiers, il faut arriver à voir ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas pour les différents maires et pour les services des villes. Trouver les solutions ou parfois seulement les modes de présentation qui permettent de lever les oppositions. Identifier les points sur lesquels* [le Vice-Président] *sera prêt à aller négocier avec ses collègues et ceux sur lesquels il n'y a rien à obtenir. Il ne suffit pas de construire des dossiers irréprochables sur le plan technique. Il faut aussi fournir aux élus qui portent vraiment une vision d'agglomération des billes pour qu'ils puissent faire un peu bouger les choses face à ceux qui ne voient dans ALM qu'une grosse tirelire*. »

Notons dès à présent que les compromis négociés par les élus de l'agglomération ne font pas disparaître les tensions entre services de l'agglomération et des communes, notamment des principales d'entre elles. Les responsables des services urbanisme de celles-ci apprécient modérément de voir leurs homologues de l'agglomération examiner leurs projets et leur conformité aux objectifs du PLH, et moins encore d'entendre les techniciens de l'agglomération formuler des critiques, conseils ou recommandations sur des opérations qui ne relèvent pas de sa compétence et pour lesquelles les administrations communales demeurent plus puissantes et outillées. A l'inverse des petites communes, qui trouvent à ALM des ressources techniques et juridiques dont elles ne bénéficient pas en interne, les plus grandes villes de l'agglomération (notamment Angers et Avrillé) disposent de services urbanisme structuré, qui veillent jalousement à ce qu'ALM n'empiète pas sur leur domaine d'action. Tout autant que dans la négociation politique autour de la définition des politiques communautaire, c'est en aval, au stade de leur mise en œuvre que s'opèrent donc les compromis communautaires, comme on le verra au sujet de la mixité sociale (et de la production de logements sociaux).

Laissons néanmoins de côté, pour l'instant, les conditions de mise en œuvre des politiques communautaire pour se concentrer sur la production d'accords politiques : comment s'élaborent les compromis entre élus qui aboutissent à ce que toutes les mesures soumises au vote de l'organe délibérant d'ALM (le conseil communautaire) soit adoptées à l'unanimité ?

Qu'on l'aborde sous l'angle de la décision ou de la non-décision[37], la réponse à la question posée est d'abord institutionnelle, en ce que les structures et les règles de fonctionnement de la Communauté d'agglomération fournissent le cadre à l'intérieur duquel s'inscrivent les processus décisionnels[38]. On peut d'ailleurs noter que la seule séance du Conseil communautaire issu des élections de 2008 au cours de laquelle les délégués ont partagé leurs bulletins entre pour et contre ou entre plusieurs candidats fut la séance d'installation (10 avril 2008), lorsqu'il s'est agi de choisir le nombre de vice-présidents (23, soit 8 de moins que le nombre de maires), les noms de ceux qui assureraient ces fonctions ainsi que la fonction et la composition des différentes instances de l'agglomération. Autrement dit, si les règles du jeu intercommunal n'ont pas été adoptées à l'unanimité, elles ont ensuite fait la preuve de leur efficacité en produisant des votes unanimistes. Pour comprendre le « consensus intercommunal », il convient donc de présenter rapidement les instances d'Angers Loire Métropole, leur composition et leur fonction.

Le Conseil communautaire est formé de 87 délégués nommés par les conseils municipaux des 31 communes, suivant des règles qui organisent une sur-représentation des petites communes[39]. Angers compte 41 délégués, soit 47% du total alors que 57 % des habitants de l'agglomération résident dans la ville centre. Les 30 autres communes se partagent 46 délégués, chaque commune ayant entre 1 délégué (communes de moins de 4000 habitants) et 4 délégués (communes de plus de 12000 habitants).

Les délégués communautaires se répartissent entre 5 commissions : Aménagement et développement durable des territoires ; Développement et innovation économique, emploi ; Solidarités ; Développement durable et environnement ; Transports, déplacements et mobilités. C'est dans ces commissions que les techniciens communautaires viennent présenter, souvent très en amont, les projets sur lesquels ils travaillent.

> *« Il y a plus d'échanges en commission qu'en conseil communautaire où tout a déjà été arbitré. Quand on va à une réunion de commission pour présenter une étude ou un avant-projet, c'est l'occasion de faire de la pédagogie. On a des élus qui ont du mal à*

---

[37] La non-décision renvoyant ici à l'ensemble des processus qui aboutissent à ce que des dossiers ou projets suscitant l'opposition d'un ou plusieurs maires ne soient pas inscrits à l'agenda du conseil communautaire. Cf. Bachrach P., Baratz M.S. (1962) « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, 56(4).

[38] On ne sous-estime pas ici l'importance des processus d'apprentissage collectif, d'élaboration progressive de représentations partagées des enjeux appuyée sur une production soutenue de diagnostics et d'études, ainsi que sur la mise en place de multiples dispositifs d'information et de concertation. Il y a, dans la construction des politiques d'ALM, une dimension cognitive sur laquelle on reviendra plus loin. Il nous semble cependant difficile d'expliquer les accords obtenus par l'existence d'un projet partagé, comme le fait le Président de l'agglomération, qui présente l'élaboration du projet d'agglomération comme l'acte fondateur de l'institution et de son régime consensuel. Car ce projet est lui même le résultat d'un processus politique ; tout autant que le cadre de référence au travers duquel les acteurs du territoires pensent sa situation et son devenir, il est le produit de négociations et de compromis entre ces acteurs, renouvelées au fur et à mesure de sa déclinaison dans des programmes, des opérations et des normes.

[39] Cette sur-représentation constituant, suivant les termes d'un élu de la ville centre, « *le prix qu'il a fallu payer pour rassurer les petits qui avaient peur de se faire dévorer par Angers*»

> *maîtriser certains dossiers très techniques et qui attendent ces moments où on prend le temps de leur expliquer (…) L'intérêt pour nous, c'est qu'on a des échanges directs avec les élus, sans que cela passe par notre vice-président ou le cabinet. C'est important parce que c'est là qu'on peut sentir ce qui risque de bloquer » (ALM - Directeur)*

S'y ajoute une Conférence des maires qui avait fonctionné de façon informelle jusqu'en 2008, avant d'être institutionnalisée par un vote du Conseil communautaire. Elle est composée des 31 maires et des 9 Vice-présidents non Maires, soit 25% d'élus angevins, tous les Vice-présidents non Maires étant issus de la majorité municipale de la ville-centre. L'institutionnalisation de cette instance consultative symbolise le caractère collégial du gouvernement intercommunal, puisqu'elle permet à tous les maires d'avoir voix au chapitre sur tous les grands projets et programmes d'ALM (PLH, PDU, Agenda 21, contrats territoriaux, équipements structurants…).

> *« Même si les communes périphériques ont une majorité de sièges dans le conseil, il y a toujours la crainte qu'Angers écrase tout. La création de la Conférence des maires, c'était un moyen de rassurer les maires, de leur garantir qu'ils seraient entendus sur toutes les décisions importantes » (ALM - VP)*

Le Bureau permanent, constitué du Président et des 23 Vice-Présidents (soit 42% d'élus angevins), tient lieu de commission communautaire pour les domaines concernant les Finances, les Ressources Humaines et l'informatique. Il agit en tant que commission permanente, avec un pouvoir de décision délégué par le Conseil communautaire dans plusieurs domaines (signature de contrats en matière de ressources humaines ou de travaux lorsque les coûts estimatifs sont inférieurs à 10 M€) et un rôle consultatif sur l'ensemble des dossiers d'importance de l'intercommunalité. Ce bureau peut aussi, à la demande du Président, siéger en formation restreinte, dénommée bureau exécutif, auquel participent le Président et 14 premiers Vice-présidents. Avec neuf membres sur quinze, les élus angevins sont majoritaires dans ce bureau exécutif[40]. Les six autres participants sont des maires de communes périphériques : Marc Goua, député-maire PS de Trélazé, Didier Roisne, maire PS de Beaucouzé, Dominique Servant, maire PS Saint-léger-des-bois, Marc Laffineur, député-maire UMP d'Avrillé, Jean-François Jeanneteau, maire DVD de Saint-Barthélemy-d'Anjou et Jean-Louis Gascoin, maire sans étiquette de La-Membrolle-sur-Longuenée. Bien que sans compétences décisionnelles, ce bureau exécutif joue un rôle clé dans le fonctionnement de la machine politico-administrative qu'est l'agglomération, en examinant les plus dossiers sensibles politiquement avant leur passage en Conférence des maires.

> *R.E. : « A vous entendre, on dirait que le bureau exécutif, c'est une sorte de chambre de règlement des conflits ? »*

[40] Toutes les composantes de la majorité municipale y sont représentées, avec notamment Gilles Mahé (élu Verts, adjoint au maire chargé de l'environnement, cadre de vie et du suivi de l'Agenda 21) qui est dixième Vice-Président d'ALM chargé de la gestion des déchets et de l'Agenda 21, ainsi que Bernadette Caillard-Humeau (élue centriste, première adjointe au maire chargée des déplacements, de la mobilité et de la voirie), neuvième Vice-Présidente d'ALM chargée des transports, des déplacements et des mobilités. En revanche, les délégués issus de l'opposition municipale d'Angers n'ont pas été élus au sein de l'exécutif. Ils sont donc tenus à l'écart des Conférence des maires, du Bureau permanent et du bureau exécutif.

> *« Non, non. Il n'y a pas de conflits. Au contraire, le bureau exécutif permet de déminer les bombes avant qu'elles n'explosent. C'est très politique… Ca permet de réintroduire du politique dans des dossiers techniques. Derrière les questions techniques, il y a des questions plus politiques qui n'ont pas toujours été bien traitées par les services ou par le vice-président en charge du dossier. Il faut trouver des solutions qui ne lèsent personne. On pourrait passer en force pour faire passer un dossier, mais ce serait une victoire à la Pyrrhus. Il faut veiller à ne pas casser l'unité qu'on a su batir, trouver des solutions équilibrées. Il est plus facile de trouver ces équilibres en bureau exécutif. Si on n'y arrive pas, c'est que le dossier n'est pas mur et qu'il vaut mieux attendre avant de le présenter en Conférence des maires. » (ALM - VP)*

De toutes ces instances, le conseil communautaire est la seule dont les réunions soient publiques. C'est aussi là que s'exprime le consensus des élus communautaires, puisque les votes y sont pratiquement toujours unanimes. Mais l'organe délibérant d'ALM délibère moins qu'il ne valide des accords négociés en amont, entre services intercommunaux et communaux, entre Vice-présidents et maires (ou parfois entre le Président et le-s maire-s le-s plus directement concerné-s par un dossier) voire, si les points d'accords n'ont pu être trouvés, dans le huis clos restreint du bureau permanent ou du bureau exécutif. Bien plus que vers la scène (le conseil communautaire), c'est du côté des coulisses qu'il faut donc regarder pour comprendre la régulation politique d'Angers Loire Métropole, comme l'illustre le Programme Local de l'Habitat, dont l'adoption unanime et sans débat a été précédée de longues et parfois âpres négociations entre services communautaires et communaux, et plus encore entre maires de l'agglomération. Soulignons dès à présent que l'accès à ces coulisses est difficile. Nous n'avons pu ni observer directement ni lire de comptes-rendus des échanges qui ont permis d'aboutir à des votes unanimes, y compris sur des projets ou dossiers sensibles. L'analyse de ce qui s'y joue s'appuie donc sur des matériaux limités (deux entretiens avec des membres du bureau exécutif) ou fragiles, puisque recueillis lors d'entretiens avec des cadres d'ALM en charge le pilotage technique des dossiers considérés ou avec des membres du cabinet du Président, c'est-à-dire avec des professionnels qui ont accompagné les élus dans leurs négociations mais n'ont pas assisté directement à celles-ci.

2. LA MIXITE SOCIALE DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national

L'examen de la manière dont l'enjeu de mixité sociale a émergé, a été formulé et pris en compte dans les politiques développées dans l'agglomération angevine donne à voir des évolutions sensibles au cours des vingt-cinq dernières années. Ces évolutions peuvent se résumer, schématiquement, de la manière suivante : une lente montée en puissance de l'échelon d'agglomération et de l'institution intercommunale dans la prise en compte et le traitement de ce problème public, accompagnée d'une transformation de l'approche, de la maîtrise des flux dans les quartiers les plus spécialisés vers le rééquilibrage spatial du stock de logements sociaux à l'échelle intercommunale.

Ces évolutions sensibles s'accompagnent d'invariants qui le sont tout autant. Tout d'abord, qu'elle soit formulée en termes de ségrégation sociale ou de mixité sociale, la question a systématiquement été abordée, dans l'agglomération angevine, à partir du logement social (et le plus souvent à partir de la situation des grands ensembles d'habitat sociale). Ensuite, les diagnostics et les débats locaux

témoignent d'une tension persistante entre les enjeux de mixité sociale et du droit au logement, qui font l'objet de politiques faiblement articulées. Enfin, il est frappant de voir combien les évolutions des politiques de mixité sociale (formulation du problème, objectifs et réalisations) conduites dans l'agglomération sont, dans la durée, indexées sur les évolutions des politiques nationales en la matière.

Ce dernier point est d'autant plus notable que l'agglomération angevine présente des traits particuliers au regard de l'enjeu de mixité sociale. Au titre de ces spécificités figure l'importance du logement social dans l'agglomération (26% du parc de résidences principales), que les acteurs locaux expliquent par une tradition locale ancienne, mêlant l'héritage du catholicisme social et celui de la figure d'E. Claudius Petit[41], ainsi que par la faiblesse des ressources des ménages qui place Angers dans le peloton de tête des agglomérations du Grand Ouest pour l'accueil des populations modestes. Une seconde caractéristique mérite d'être soulignée : la faiblesse de la présence des minorités visibles dans l'agglomération[42]. En 2005, les communes d'Angers Loire Métropole comptaient près de 10 000 résidents étrangers soit 3,7% de la population de l'agglomération, et deux fois moins que la moyenne nationale (8,1%). A l'échelle de la ville d'Angers, la proportion de population étrangère s'élève à 5,5% de la population totale de la ville. Même si les immigrés et leurs descendants sont concentrés dans les grands ensembles d'habitat social de la ville centre (La Roseraie[43], Monplaisir, Belle-Beille) et de Trélazé (Les Plaines), cette concentration demeure limitée par rapport à celle observée dans les ZUS françaises ou d'autres villes de la région.

> *« Heureusement, on a pas de ghettos. On n'est pas dans la situation de l'Ile-de-France, de PACA ou du Nord. Quand je discute avec des collègues de ces régions, je vois bien qu'on n'est pas dans le même monde (…) La mixité ici, c'est vraiment une question sociale, pas raciale. Ce qui ne veut pas dire que le problème soit plus simple. On a des familles très pauvres qui cumulent les problèmes. Des familles avec trois générations de chômeurs qui habitent sous le même toit, souvent regroupées dans les mêmes immeubles » (ALM - VP)*

a. Mise sur agenda et premières réponses à l'échelle communale

Jusqu'à la fin des années 1980, la ségrégation sociale n'a pas semblé constituer un problème pour les acteurs locaux. La spécialisation sociale des espaces résidentiels est totalement absente des diagnostics et études réalisées par la DDE ou l'AURA, qui abordent la question de l'habitat sous l'angle de la production voire de l'appareil de production[44]. Dans cette approche, les enjeux sociaux et spatiaux liés à l'habitat sont abordés du seul point de vue de l'adaptation de l'offre à la demande : il s'agit

[41] Le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de la IVe République, qui occupe une place éminente dans le Panthéon du mouvement HLM, est en effet né à Angers. Mais son parcours personnel et sa carrière politique se sont déroulés loin du Maine-et-Loire, entre Paris et Firminy. S'il a effectivement laissé sa marque sur le territoire, c'est en retenant en 1953 la ville d'Angers pour la construction expérimentale d'un des premiers grands ensembles français (Belle-Beille).

[42] Geste (2007) *Diagnostic territorial dans les domaines de l'intégration et de la lutte contre les discriminations*, Rapport pour le FASILD.

[43] Ce quartier angevin –non classé en ZUS- accueille à lui seul plus du quart des ménages étrangers hors UE présents dans le parc social de la ville.

[44] Dans une note de novembre 1981 relative à un projet de plan local de l'habitat d'Angers, l'AURA indique ainsi que « *Le maintien de l'activité est l'objectif n°1 du plan local de l'habitat car le bâtiment a un rôle très important dans l'économie locale. Les autres objectifs sont dépendants de celui-ci* ».

d'« *offrir à chacun un logement adapté à ses besoins* », ce qui passe d'abord par une programmation quantitative de la production et, secondairement, par la prise en compte des « *besoins particuliers de populations spécifiques* » (handicapés, handicapés, « familles à insertion difficile », marginaux, gens du voyage…) dans cette production.

C'est à l'occasion des premières opérations de la politique de la ville que l'enjeu de mixité va émerger sur l'agenda local. En 1984, la ville de Trélazé s'engage dans une opération Habitat et vie sociale (HVS) pour le quartier des Plaines, alors marqué par un fort niveau de vacance (qui atteindra un pic de 20% du parc en 1987). Elle est suivie en 1989 par la ville d'Angers, avec une opération de développement social des quartiers (DSQ) dans le quartier Belle-Beille. Ces deux opérations, qui associent chacune la commune, l'Etat et un bailleur social (Le Toit Angevin à Trélazé et l'office municipal d'Angers pour Belle-Beille), servent de cadre à la réalisation de diagnostics sur l'occupation du parc social, qui mettent au jour la vacance croissante et la paupérisation des quartiers, sous l'effet des mobilités résidentielles. Ils révèlent aussi des concentrations particulièrement marquée des ménages étrangers, des familles nombreuses et des chômeurs dans certains ilots, voire dans certains immeubles.

Ces diagnostics qui insistent conjointement sur la vacance et la paupérisation accélérée de certains segments du parc ne vont pas conduire aux mêmes réponses dans les deux villes. A Trélazé, sous l'impulsion du bailleur social et de la mairie communiste, la résorption de la vacance est prioritaire. Des démolitions et des fusions d'appartements sont menées (réduisant le parc de 685 à 589 logements), pour ajuster l'offre à la demande. Ces interventions sont prolongées par des interventions sur les façades (isolation thermique et « embellissement » par des peintures colorées typiques de la période) et à partir de 1991, par des réaménagements des espaces extérieurs. Mais jusqu'à l'élection de Marc Goua à la mairie en 1995, qui a fait du désenclavement du quartier des Plaines et de l'attraction de population moins défavorisées la priorité de ses mandats successifs[45], les enjeux du quartier n'ont pas été formulées en termes de mixité. Il en va différemment à Belle-Beille où, confrontés au même diagnostic (paupérisation et vacance), les acteurs du DSQ se sont lancés dans une opération de reconversion d'immeubles de logements sociaux en logements étudiants. De cette opération expérimentale, qui visait à tirer parti de la présence du campus d'Angers à proximité immédiate du quartier, il était attendu qu'elle résolve conjointement les problèmes de vacance (en réduisant le parc de logements sociaux) et de spécialisation sociale (en attirant une nouvelle population d'étudiants dans le quartier). Ce projet phare du DSQ, fortement soutenu et promu par la CNDSQ, n'a pas produit les effets escomptés, comme l'indique le comité local DSQ dans un bilan établi en 1993 : « *La réaffectation de logements sociaux en direction des étudiants provoque une double réaction. La modification d'usage n'est pas toujours bien acceptée car elle n'a pas donné lieu à un véritable dialogue entre municipalité et quartier. De plus l'argumentation avancée d'une redynamisation du quartier par l'apport d'une population jeune est contrebalancée par l'état transitoire du statut étudiant et les nombreux mois de fermeture de l'université. De plus, les étudiants s'ils logent et étudient à Belle-Beille, font leurs achats et vivent leurs loisirs plutôt au centre ville* ». L'échec de cette opération de mixité exogène (par l'attraction de populations extérieures au quartier) a durablement marqué les acteurs angevins[46]. On peut d'ailleurs penser que la moindre insistance mise sur l'objectif de rétablissement de la mixité sociale par l'attraction

[45] Priorité qui sera mise en œuvre dans le cadre d'une ORU (démolition de 5 immeubles, soit 185 logements entre 1999 et 2004), puis d'une convention ANRU.

[46] Plusieurs documents établis par l'agence d'urbanisme dans les années 1990 et au début des années 2000 en témoignent, qui développent des analyses critiques de la notion de mixité et remobilise cet exemple pour les illustrer.

de nouveaux habitants dans les projets de rénovation urbaine en cours à Angers, par rapport à celui de Trélazé, trouve son origine dans cet échec fondateur.

Renonçant à l'objectif de redynamisation du quartier par l'attraction d'une population nouvelle, le comité local DSQ (qui réunit, autour du maire et du préfet, l'ensemble des acteurs du quartier) adopte en 1993 un objectif plus réaliste : freiner la dynamique de paupérisation de Belle Beille en « *évitant autant que possible les concentrations de familles cumulant des difficultés trop importantes qui se traduisent ensuite par des difficultés de voisinage, absence d'entretien, dégradation des parties communes* ». Même si l'expression n'apparaît pas, c'est ici qu'est formulé pour la première fois l'enjeu de mixité sociale : la concentration spatiale de populations en difficulté sociale est à l'origine de conflits et de dégradations ; elle doit être évitée –« *autant que possible* »-, ce qui passe par un changement des pratiques d'attribution du bailleur social.

Ainsi formulé à partir du quartier de Belle-Beille, c'est sous cet angle des attributions HLM que l'enjeu de mixité sociale apparaît sur l'agenda angevin au début des années 1990. Dans le prolongement des tentatives de mise en place d'un fichier commun de la demande locative sociale à l'échelle de la commune d'Angers dès la fin des années 1980, qui visait à mettre en place un système de gestion concertée des attributions de logements sociaux, la DDE a engagé en 1991 la négociation d'un Protocole d'occupation du patrimoine social (POPS) avec la ville, les bailleurs sociaux et les réservataires HLM (1% logement). Signé en juillet 1993, ce protocole fixe à chaque organisme des objectifs d'accueil de ménages prioritaires[47], à hauteur de 40% de leur volume d'attributions annuel. Cet objectif, qui vise à rendre effectif le droit au logement, s'accompagne d'un souci affiché de répartition équilibrée de ces ménages difficiles entre les quartiers angevins. Mais le souci de mixité, s'il est affirmé dans le POPS (« *Les organismes rechercheront par des politiques d'attribution adaptée (échanges, gestion de proximité…) à éviter la concentration de populations en difficulté* ») est de second rang, et ne se décline ni dans des objectifs précis, ni dans la mise en place d'instruments de suivi territorialisés.

Le bilan 1993-1996 du POPS établi par l'AURA témoigne de la tension entre droit au logement et mixité sociale, et de la priorité accordée à Angers au premier de ces deux objectifs : les quotas d'accueil des ménages prioritaires définis dans le protocole ont été respectés par les organismes HLM ; en revanche (et de ce fait), la concentration des populations en difficulté dans les grands quartiers HLM de la ville s'est renforcée : « *On peut considérer que le premier objectif du POPS, à savoir l'accueil de ménages prioritaires, est globalement atteint (et même dépassé, ce qui pose le problème de la pertinence des critères retenus). Par contre, le rééquilibrage du peuplement dans la perspective d'une plus grande mixité sociale, s'avère être un objectif beaucoup plus difficile à atteindre, et doit s'inscrire dans le long terme, d'autant plus que la capacité d'action se situe à la marge puisqu'elle ne porte que sur les entrants.* »

Au-delà de la possibilité de réduire la ségrégation en jouant sur le levier des attributions HLM dans la commune, c'est la pertinence de l'objectif de mixité qui est discutée par les rédacteurs de ce bilan. Résumant les critiques formulées à cette période par les sociologues français, ils insistent sur le flou de la notion et ses effets pervers (stigmatisation), pour conclure par une mise en garde contre le « *double écueil d'un usage purement incantatoire et de dérives potentiellement dangereuses* » de la mixité

[47] Définis par leur niveau de ressources et/ou par d'autres caractéristiques qui renforcent leurs difficultés d'accès au logement: jeunes de moins de 25 ans, familles monoparentales, ménages nécessitant un accompagnement social.

sociale. Cette mise en garde se prolonge par une formulation ambiguë des enjeux, mêlant appel à la lutte contre la ségrégation et valorisation des effets potentiellement positifs de l'entre soi : il faut « *corriger les effets de ségrégation sociale et spatiale liée à la conjonction des caractéristiques du parc (localisation, densité, qualité et taille des logements, montant des loyers, images des groupes…) et des caractéristiques des ménages (âge, composition familiale, ressources, mode de vie, références culturelles, valeurs…) sans pour autant nier les possibles effets positifs en terme de dynamique locale d'une relative homogénéité sociale (sentiment d'appartenance, solidarité familiale et de voisinage, contrôle social collectif de l'usage des espaces publics et semi-privés, modes de vie compatibles).* »

La position de la DDE est plus claire : la mixité sociale demeure un objectif prioritaire des politiques du logement, vers lequel on ne peut avancer par une politique d'attribution dans le parc de la seule commune d'Angers ; elle doit être recherchée par un rééquilibrage spatial du parc social à l'échelle de l'agglomération et, dans le même temps, par une extension du POPS à l'échelle intercommunale de façon à déconcentrer la pauvreté dans l'agglomération.

b. La mixité (des)saisie par l'intercommunalité

L'intégration de nouvelles communes dans le District et la mise en chantier, par ce dernier, d'un premier Programme Local de l'Habitat, permettra à la DDE d'obtenir satisfaction, au moins formellement : le PLH districal approuvé en juin 1997, s'appuie sur un diagnostic insistant sur la forte concentration du parc HLM dans les communes d'Angers et Trélazé, et sa quasi absence dans d'autres communes importantes (Bouchemaine, Avrillé) ; de ce diagnostic découle un objectif de rééquilibrage de l'offre locative sociale dans la programmation de la construction neuve. Parallèlement à cet objectif affiché de rééquilibrage du stock, le PLH acte l'extension du POPS à l'échelle du district[48], pour « *mettre en œuvre une politique habitat veillant aux équilibre sociaux et à la satisfaction de la demande, en particulier très sociale ».*

Six ans après la signature de ce premier PLH, le bilan est mitigé : si les bailleurs ont respecté leurs engagements en matière d'accueil dans leur parc de ménages prioritaires, qui ont bénéficié de la moitié des logements attribués au cours de la période, il en va autrement de nombreuses communes de l'agglomération, qui n'ont pas développé de politiques actives de construction de logements sociaux sur leur territoire, quand elles n'ont pas activement freiné de telles constructions.

> *« Je pourrais vous faire la carte noire du logement social. La localisation du parc est assez parlante : il y a des collectivités qui n'ont jamais voulu de logement social. Quand elles acceptent une opération, c'est hyper-contrôlé de A à Z. On a en face de nous des élus qui regardent les plans jusque dans les plus petits détails, qui surveillent les attributions, qui nous interpellent dès qu'il y a un petit problème sur une résidence. C'est comme si nous n'étions que les gestionnaires de leur patrimoine ! (…) Nous avons d'excellentes relations avec la communauté d'agglomération mais ce toujours les maires qui décident, comme par le passé : on ne peut pas faire une opération locative sociale sans avoir le terrain à un bon prix et le permis de construire. C'est le maire qui choisit de faire une opération ou pas. C'est lui aussi qui choisit l'opérateur. » (ESH)*

[48] Angers figure alors parmi les rares agglomérations françaises à s'être dotée d'un POPS intercommunal.

Au tournant des années 2000, on assiste à une évolution de l'approche de l'enjeu de la mixité sociale, en particulier du côté de l'Etat local qui se mobilise autour de l'objectif de rééquilibrage spatial du logement social, relayant en cela les priorités gouvernementale. La mixité sociale figure en effet parmi les objectifs prioritaires des politiques territoriales du gouvernement Jospin, qui a multiplié les lois et les programmes visant à organiser un tel rééquilibrage à toutes les échelles, du quartier à l'agglomération (programme national de renouvellement urbain et de solidarité ; loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ; loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000).

Mais cet enjeu régulièrement rappelé par le Préfet du Maine-et-Loire et la DDE n'est pas exclusif, comme l'illustre la charte intercommunale du logement signée en 2003. En juin 2000, le Préfet a procédé à l'installation de la Conférence intercommunale du logement du bassin d'habitat d'Angers, dispositif prévu dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 pour remplacer les anciens POPS. La Charte intercommunale du logement finalement signée en 2003 pointe cet enjeu de rééquilibrage spatial de la production HLM, en direction duquel le premier PLH intercommunal n'a pas permis d'avancer : « *Angers dispose de 77% de ces logements. Hors le secteur des Ponts de Cé, le parc locatif social sur Angers représente 79.6% du parc de l'agglomération en 2001 contre 79.5% selon la même enquête au 1er janvier 1998, traduisant les difficultés de mise en œuvre du rééquilibrage de l'offre locative sociale entre les communes de l'agglomération* »

Si l'enjeu est pointé, les négociations organisées sous l'égide de l'Etat n'ont pas permis d'obtenir un accord des communes quant aux mesures à adopter. La charte intercommunale se contente de rappeler *« la nécessité d'intensifier les actions et éventuellement d'en voir émerger de nouvelles dans le cadre d'une nouvelle réflexion sur la politique de l'habitat* », sans décliner l'objectif de mixité sociale dans des règles contraignantes pour les communes ni objectifs précis pour les bailleurs. Il en va autrement des objectifs en matière de lutte contre l'exclusion (droit au logement), qui sont renforcées et font l'objet de déclinaisons opérationnelles. La charte intercommunale prévoit en effet un objectif d'accueil des ménages prioritaire dans le parc social renforcé par rapport au POPS (55% des flux d'attribution contre 40% dans le POPS), au risque –du fait de la faiblesse de la production de logements sociaux dans les communes périphériques de l'agglomération– de renforcer la concentration des ménages défavorisés dans certains quartiers déjà spécialisés, d'autant plus que les objectifs d'attribution définis par la conférence intercommunale le sont par bailleur, sans déclinaison territoriale[49]. Si l'on suit l'analyse d'un dirigeant d'organisme HLM, le volontarisme alors manifesté par l'Etat local en matière de droit au logement a contribué à la forte réduction de la production de logements sociaux dans l'agglomération au cours des années 2000 (en donc à la réalisation de l'objectif de mixité sociale par le rééquilibrage spatial du parc HLM), en renforçant les préventions des maires vis-à-vis de ce type d'habitat : *« La conférence intercommunale ne nous a fait pas fait progresser. Augmenter les objectifs du POPS, c'était une connerie parce qu'en fixant un objectif de 55%, on a fait peur à certains. Il a fallu ramer ensuite pour les convaincre que construire des HLM dans leur commune, ca ne voulait pas dire accueillir des cas-soce, que c'était aussi pour leurs employés de mairie ou leurs enfants.* »

[49] La charte précise que « *les orientations prises ne fixent aucun quota particulier -il n'existe aucun quota garant de l'harmonie d'un quartier, d'un secteur- mais visent à réguler la spécialisation de certains quartiers. Il s'agit de faire de la C.I.L. une démarche de politique de peuplement et pas seulement de définition d'objectifs d'attribution.* »

Cette conférence intercommunale sera la dernière d'une série de procédures portées par l'Etat local, visant à créer les conditions d'une politique de l'habitat d'agglomération conciliant mixité sociale et droit au logement. A défaut d'être parvenues à des avancées substantielles sur l'un ou l'autre de ces plans, ces politiques procédurales ont accompagné la montée en puissance de la communauté agglomération née en 2001. Progressivement, ALM a fait l'apprentissage de ses compétences en matière d'habitat ; elle a mobilisé des ressources (budgétaires, humaines, cognitives…) qui lui ont permis de s'autonomiser de l'Etat local, pour conduire sans sa médiation des négociations directes avec les communes et les bailleurs sociaux. La délégation de la programmation des aides à la pierre a parachevé le mouvement, en transférant de l'Etat local à l'agglomération le dernier levier sur lequel pouvait s'appuyer le premier pour asseoir sa légitimité dans la conduite des politiques de l'habitat sur le territoire d'ALM.

En même temps que la communauté d'agglomération s'est progressivement saisie de sa compétence habitat, se dotant des différents leviers permettant de l'exercer, elle s'est largement dessaisie de l'enjeu de mixité sociale : d'un côté, l'enjeu de mixité a été rabattu vers la mixité fonctionnelle et des formes urbaines dans les diagnostics, projets et programmes de l'agglomération ; de l'autre, les politiques de l'habitat de l'agglomération ont délaissé les questions relatives au peuplement, laissées à la charge des communes et des bailleurs sociaux.

Les enjeux de mixité sociale, qui étaient systématiquement rappelés par l'Etat local au tournant des années 2000, occupent une place secondaire dans les diagnostics territoriaux, projets stratégiques et programmes sectoriels élaborés par l'agglomération à partir de 2001, qui abordent d'abord l'enjeu de mixité sous l'angle de la mixité fonctionnelle et de la mixité des formes urbaines. Cette approche aménageuse de la mixité, qui s'est définitivement imposée avec la délégation de la programmation des aides à la pierre, est affirmée dès la phase d'élaboration du projet d'agglomération. A l'occasion des travaux préparatoires dudit projet, l'enjeu de mixité sociale n'a été portée que par les organismes HLM, qui ont cherché à faire des questions de la spécialisation sociale des grands ensembles et de la répartition spatiale des populations défavorisées un enjeu du projet. Mais cette position a été faiblement relayée par les autres participants. La note de synthèse des groupes de travail réunis en 2001 en vue du diagnostic du projet d'agglomération (rédigée par l'Agence d'urbanisme) note ainsi que « *l'absence de mixité, évoquée uniquement pour les quartiers de la politique de la ville ne s'appuie pas sur une connaissance objective : elle traduit le plus souvent une absence de diversité supposée des fonctions urbaines et des populations, mesurées pour ces dernières à partir d'indicateurs sociaux et d'une faible attractivité. A partir de ce constat on évoque la mixité, alors que certains quartiers, certaines communes tiennent leur attractivité de l'absence de mixité…* ». Ce document, qui préfigure les orientations du projet d'agglomération, invite à changer de logique, la recherche de la mixité sociale dans le logement social passant au second plan derrière une recherche de « *la mixité par des approches plus transversales et la maîtrise du foncier. Si une approche plus globale de l'habitat (foncier, logement) peut contribuer par plus de diversification à réduire les ségrégations socio-spatiales, ce sont autant les activités, les équipements publics, les services à la population, la mobilité qui créent de la cohésion territoriale. Ils doivent alors être appréhendés à la mesure de leurs effets structurants sur l'organisation spatiale de l'agglomération. Les projets publics, privés devront être appréciés dans leur capacité à participer au renouvellement urbain, à la redynamisation des communes, des quartiers ; cela nécessite de passer d'action de réserves foncières à la mise en œuvre d'une véritable politique foncière traduite dans les documents d'urbanisme. Cette approche plus transversale constitue un des éléments*

indispensables pour la définition du projet d'agglo. Elle doit permettre en renforçant les liens entre les différentes fonctions urbaines d'entraîner une plus grande cohésion territoriale et de créer une dynamique de solidarité à l'échelle de l'agglomération ».

La prise de distance avec l'enjeu de mixité sociale et la reformulation de l'enjeu de mixité sous un angle plus aménageur se retrouvent dans le projet d'agglomération finalement adopté : *« En effet, l'habitat ne peut être une simple juxtaposition de modèles identiques, mais doit s'insérer dans son environnement. Ceci implique trois principes majeurs. Le premier est celui de la mixité : pas seulement mixité sociale, qui est une réalité sur l'agglomération d'Angers plus qu'ailleurs, mais, aussi mixité des formes qui s'oppose à des vastes programmes de modèles, enfin mixité fonctionnelle des différents services et activités liés à l'habitat, ce qui implique des conditions de composition et de structuration de l'environnement urbain ».*

De la même façon, l'enjeu de la mixité sociale n'apparaît pas dans les orientations stratégiques de l'Agenda 21 d'ALM. Là encore, la mixité est abordée sous l'angle de l'aménagement : l'axe stratégique n°8 de l'agenda (*favoriser des expérimentations en faveur d'un urbanisme solidaire et écologique*) se contente de mentionner « *la mixité des formes et des usages, la recherche d'une densité intelligente et la mise en œuvre d'une qualité environnementale accessible à tous* »). On trouve une seule occurrence de l'expression « mixité sociale » dans l'agenda, au milieu de la fiche action *Elaborer le programme local de l'habitat*, qui fixe comme résultat attendu la « *définition des conditions de la mise en œuvre de la mixité sociale et fonctionnelle* ».

Les conditions de mise en œuvre de la mixité sociale ont donc été renvoyées vers le programme local de l'habitat. L'enjeu figure effectivement dans le diagnostic et les objectifs du PLH adopté par le conseil communautaire en novembre 2007, qui l'aborde exclusivement sous l'angle de la production de logements sociaux. Tout se passe comme si l'agglomération, en prenant la responsabilité de la programmation des aides à la pierre et en se fixant des objectifs ambitieux de relance de la production de logements sociaux après plusieurs années de sous-production[50], avait dû renoncer à toute velléité de mise en place de politiques de peuplement, laissant les communes et les bailleurs sociaux s'arranger autour des attributions de logements sociaux, après avoir dû –en 2004- laisser les communes de Trélazé et d'Angers concevoir et conduire dans un cadre communal leurs opérations de rénovation urbaine, qui constituent les principaux programmes visant explicitement à agir sur le peuplement des quartiers d'habitat social, dans une perspective de mixité sociale. Comme le suggère un chargé de mission d'ALM, l'abandon des procédures de suivi des attributions mises en place dans le cadre du POPS puis de la conférence intercommunale constitue une sorte de prix à payer par la communauté d'agglomération, pour parvenir à obtenir des communes qu'elles participent à l'objectif prioritaire du PLH, à savoir la relance de la production de logements sociaux dans l'agglomération : « *Le premier POPS d'agglomération date de 1997. On a donc un certain degré de maturité sur les questions de peuplement dans le parc HLM. Pendant 10 ans, on a fait un suivi très serré des attributions. On arrivait à une situation où le problème, c'était la production HLM, qui a atteint des niveaux historiquement faible au début des années 2000. Il fallait donc se reconcentrer sur la problématique de la production. On a donc décidé, dans le PLH, de laisser de côté le suivi fin du peuplement, en faisant confiance aux bailleurs sociaux, pour privilégier le développement de l'offre avec les communes.* »

[50] Les volumes de construction neuve se sont situés aux alentours de 1000 logements par an entre 2000 et 2005, contre plus de 2000 entre 1994 et 1999

Le « Yalta intercommunal » autour des politiques de mixité sociale, pour reprendre l'expression d'un de nos interlocuteurs, peut donc se résumer de la façon suivante : d'un côté, la communauté d'agglomération se concentre sur la production de logements, en veillant à ce que les opérations conduites à l'échelle communale comprennent une typologie équilibrée de produits logements ; de l'autre, les communes d'ALM sont libres de leurs politiques de peuplement, en liens avec les bailleurs présents sur leur territoire, sans se voir imposer ni contrainte ni contrôle intercommunal en matière d'attribution. Pour le dire plus simplement encore : les communes acceptent de développer une offre de logements accessible à tous, avec l'assurance que l'agglomération n'interviendra d'aucune façon dans le choix de ceux qui y auront effectivement accès.

> *« Plus personne ne parle de politique intercommunale de peuplement. Goua est un pragmatique : il sait que pour que ses collègues construisent, il faut les rassurer. Ca veut dire que l'agglomération ne met pas le nez dans les attributions, qui restent l'affaire des réservataires. Libre ensuite à chaque commune de verrouiller ou de juste contrôler ce que nous faisons. » (ESH)*

Cette approche des enjeux de mixité sociale, abordés sous l'angle de la typologie des produits logements, qui laisse la main aux communes pour la conduite de politiques de peuplement s'est définitivement imposée avec la délégation des aides à la pierre. Mais le virage s'était déjà largement amorcé en 2004, à la suite de la mise en place de l'ANRU qui a mis la communauté d'agglomération à l'écart des opérations de démolition-reconstruction des grands ensembles d'habitat social autour desquels s'étaient jusqu'alors toujours cristallisés les enjeux de mixité sociale dans l'agglomération angevine[51]. L'ANRU a ainsi largement contribué à la communalisation de l'enjeu de mixité sociale que l'Etat local s'était efforcé, au cours des années précédentes, d'intercommunaliser. A la différence d'autres agglomérations ligériennes (Tours et Nantes notamment), dans lesquelles le basculement du renouvellement urbain à la rénovation urbaine s'est accompagné d'une réaffirmation ou du renforcement de la dimension intercommunale de ces projets (financements, organisation des relogements), ALM n'a pas su tirer profit de cette évolution des procédures nationales de la politique de la ville. Il faut dire que vice-président d'ALM en charge de l'Habitat et de la politique de la ville était déjà Marc Goua, député-maire de Trélazé, qui s'est engagé avec célérité et ferveur dans le PNRU[52], qui lui a fourni l'opportunité d'accélérer la réalisation d'un vaste projet de démolition-reconstruction patiemment muri dans le cadre d'une ORU qui vise, par le réaménagement du quartier des Plaines, à transformer dans un même mouvement la structure urbaine et la population de sa commune. Répondant à l'invitation de Jean-Louis Borloo, qui l'avait incité à aller au-delà de ce qui était prévu dans l'ORU, pour soumettre un projet à même de bouleverser radicalement l'urbanisme et la population du quartier, le député-maire de Trélazé a pris la tête d'un PRU qui touche près de la moitié de sa commune et dont l'objectif n'est plus seulement de réduire la vacance et de désenclaver le quartier mais d'attirer de nouvelles populations et ainsi de rétablir une mixité sociale disparue. Le PRU de Trélazé figure d'ailleurs parmi les projets emblématiques du PNRU, régulièrement mis en avant dans les supports de

[51] Le choix fait par l'ANRU de privilégier l'échelon communal pour organiser la mise en œuvre du PNRU est à bien des égards incohérent au regard de l'objectif de déconcentration du logement social et des populations défavorisées qui le structure. Pour une explication de ce choix, justifié par l'urgence de la rénovation urbaine, cf. Epstein R., Vallet B. (2007) *Les opérations de rénovation urbaine : Système d'action et logiques d'acteurs,* Rapport pour le PUCA

[52] Trélazé est arrivée troisième dans la course nationale vers la signature de conventions ANRU. Elle n'a été devancée sur le podium que par Meaux et Le Havre.

communication de l'ANRU, qui valorisent la mutation des Plaines, dans lequel les démolitions de logements sociaux, les constructions nouvelles (locatif libre et accession à la propriété) et les réaménagements auraient permis de mettre fin à la spirale de la paupérisation et de la stigmatisation.

En privilégiant la signature rapide d'une convention de rénovation urbaine avec l'ANRU lui permettant de mener à bien l'opération des Plaines, le maire de Trélazé a gagné d'importants moyens pour sa commune et une place dans le panthéon national des promoteurs de la mixité sociale. Mais il a, dans le même temps, fortement contribué au désaissiment de cet enjeu par la communauté d'agglomération. Trélazé ayant négocié et signé sa convention avec l'ANRU sans associer ALM, la ville d'Angers a ensuite fait de même. S'il diffère du projet de Trélazé par une moindre ambition de renouvellement de la population des quartiers visés, le projet de rénovation urbaine multi-site développés par la ville centre est, comme celui de sa voisine, purement communal. Dans un cas comme dans l'autre, c'est à cette échelle que s'organise la mise en œuvre des différentes actions susceptibles de faire de ces opérations d'aménagement des leviers de mixité sociale, à savoir le développement d'une offre de logements nouvelle dans le quartier, la reconstitution du parc social démoli, la gestion des relogements et les actions d'accompagnement de la politique de la ville visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelles des habitants.

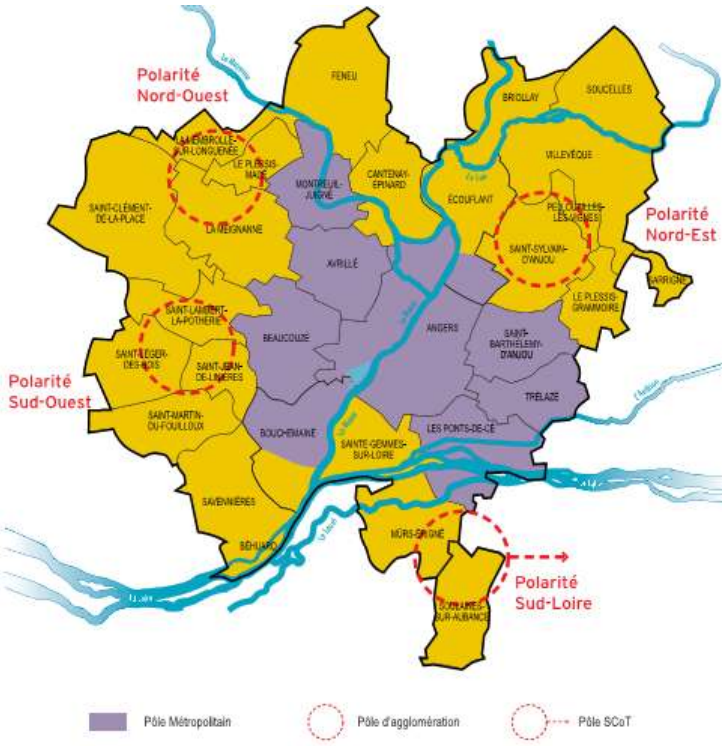
> *« Quand on a une ville de 160 000 habitants, avec 33% de logements sociaux disséminés un peu partout dans la ville, on est en mesure de gérer les relogements en interne, sans renvoyer les habitants vers les petites communes (…). Dans l'idéal, il aurait fallu monter un projet de rénovation urbaine intercommunal, mais Marc Goua était hyper soucieux de son ORU. Il avait bien suivi la loi au Parlement et il était pour basculer dans l'ANRU. Bilan, il a été plus vite que tout le monde pour signer avec Borloo. Donc Trélazé est parti tout seul, sans qu'on ait vraiment le temps d'envisager le rôle de l'agglomération. C'était plus complexe à Angers, parce qu'il y a plusieurs quartiers, certains pour lesquels on avait les bases d'un projet et d'autres non. Mais on a fait un gros travail pour monter un dossier multi-sites et au final on récupère 60 millions d'euros de subventions de l'ANRU. On est même montés à 74 millions d'euros avec l'avenant sur la Roseraie. Au final, personne n'a à se plaindre : l'agglomération est bien servie, mais c'est sûr que le rôle joué par l'agglomération est nul. » (ALM-Ville d'Angers - DGA)*

> *« L'agglomération a la compétence politique de la ville mais elle n'est pas véritablement en première ligne sur ce champ. Il n'y pas de volonté de construire une politique de la ville d'agglomération, vu que cela ne concerne que deux communes. Le consensus qui a prévalu, c'est de faire en sorte qu'Angers et Trélazé puissent mener à bien leurs politiques, et que l'agglomération les aide en s'occupant de l'observation, de l'évaluation et en finançant certaines actions. Ca correspond à un choix plus global défendu par Marc Goua depuis le départ : on met en place des outils de solidarité d'agglomération comme la TPU, ce qui permet à chaque commune de conduire ses action de solidarité ; la politique de la ville et la rénovation urbaine, ca reste l'affaire d'Angers et de Trélazé, parce que ce sont les maires qui sont en première ligne » (ALM-VP)*

2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire

Depuis l'approbation du PLH et la signature de la convention de délégation des aides à la pierre en 2007, l'enjeu de mixité sociale tend à se confondre, dans les politiques d'Angers Loire Métropole, avec celui d'une production massive et équilibrée de logements respectant, dans chaque commune et dans chaque opération, une répartition entre différents types de produits logement arrêtée à l'échelle de l'agglomération. Le PLH prévoit en effet, dans sa première fiche action (« Mieux répartir et diversifier l'offre habitat sur le territoire »[53]), la production de 25 600 logements entre 2007 et 2016, dont la typologie respecte une double répartition : 50% de logements locatifs et 50% de logements en accession ; 50% de logements à loyers maîtrisés mobilisant des financements réglementés et 50% de logements au financement libre de choix.

L'objectif de production ainsi arrêté est en partie territorialisé dans le PLH, dans un souci de densification : plus de 90% de la production neuve doit s'opérer dans les communes du pole central ou dans une des polarités secondaires définies dans le projet d'agglomération (et repris dans le SCOT)[54]



Le PLH ne comprend donc pas d'objectifs de production communaux (sauf pour la ville centre). Il prévoit en revanche la signature de conventions de mise en œuvre, entre ALM et chacune des communes-membre, déclinant et précisant les objectifs quantitatifs et qualitatifs du programme pour chaque commune (ces conventions font l'objet de la dixième fiche action du même PLH « Contractualiser avec les communes »).

[53] Fiche qui se décline en deux points : 1.1. Répartir territorialement les objectifs de production et 1.2. Traduire le PLH dans les PLU.

[54] Plus précisément, les objectifs sont les suivants : 20 000 logements sur le pôle métropolitain dont 12 000 sur la ville d'Angers ; 1 500 logements sur la polarité Nord-Est ; 1 150 logements sur la polarité Sud-Ouest ; 850 logements sur la polarité Nord-Ouest ; 500 logements sur la polarité Sud-Loire ; 1 600 logements sur les communes hors polarités

Les communes conservant la maitrise des principaux instruments de l'urbanisme opérationnel (délivrance des permis de construire, ZAC et ZAD, droit de préemption urbain) ainsi que l'information sur les opportunités foncières, la réalisation des objectifs de construction neuve définis à l'échelle de l'agglomération dépend en premier lieu de leur mobilisation autour de ces objectifs. Dès lors, pour saisir de quelle manière la notion de mixité sociale se concrétise dans les politiques de la communauté d'agglomération, il est nécessaire de considérer de quelle façon la communauté d'agglomération est parvenue (ou non) à décliner ses objectifs pour chaque commune, et à s'assurer (ou non) que celles-ci mettent en œuvre les actions nécessaires pour les atteindre. Dit autrement, analyser la mixité au concret dans l'action communautaire suppose, dans un premier temps, de considérer les accords négociés entre l'intercommunalité et les communes (conventions communales de mise en œuvre du PLH) puis, dans un second temps, d'examiner de quelle façon se structurent les relations entre la communauté d'agglomération et les communes autour de la mise en œuvre de ces conventions.

a. Obtenir l'engagement des communes

La première fiche-action du PLH, consacrée à la répartition territoriale des objectifs de production, prévoit la signature de conventions de mise en œuvre déclinant, pour chaque commune, la répartition quantitative (nombre de logements) et qualitative (typologie des produits logements) arrêtée dans le programme. Le principe même de ces conventions fixant, de façon descendante, des objectifs aux communes avait été contesté lors de l'élaboration du PLH par le maire d'une petite commune (Saint Lambert de la Potherie), qui préconisait une démarche de fixation des objectifs de production purement remontante, fondée sur l'agrégation des opérations prévues par les communes. Afin de lever les craintes qui s'étaient ainsi exprimées, le PLH précise dans sa première fiche-action que les objectifs territoriaux définis dans une logique planificatrice (concentration de la production sur les polarités définies dans le projet d'agglomération) tiendront compte de la capacité de production de chaque commune : « *Le respect de cette répartition sera inscrit dans le cadre de la contractualisation envisagée entre Angers Loire Métropole et les communes tout en laissant suffisamment de souplesse pour prendre en compte les réalités de terrain ».*

Le contenu et les objectifs impartis à ces conventions sont définis dans la dixième fiche action du PLH (« Contractualiser avec les communes ») : « *La contractualisation a pour but de définir avec les communes les engagements des parties sur leur contribution respective à la réalisation des objectifs du PLH: définition des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour la commune dans le respect des orientations définies par le PLH ; localisation des opérations et outils de maîtrise foncière ; appuis financiers (portage foncier, aides globales aux opérateurs) et techniques (programmation, ingénierie, études, assistance) pour Angers Loire Métropole*. »

Une même convention type a servi de modèle pour toutes les communes, qui prévoit que celles-ci interviendront auprès des promoteurs privés et publics, pour les inciter à ce que toutes les opérations d'habitat dépassant une certaine taille (25 logements dans le pôle central, 15 logements dans les polarités, 10 logements dans les autres communes) se conforment aux objectifs globaux de

programmation[55] : 50% de logements locatifs et 50 % de logements en accession, dans le respect de la typologie de produits logements définie dans le tableau ci-dessous :

Hors contraintes SRU	**Communes < 3500 hab. Ou Parc HLM > 20%**	**Communes > 3500 hab. Et Parc HLM < 20% HLM**
Locatif social (PLUS, PLAI)	Entre 15 et 25%	Entre 25 et 35%
Locatif maîtrisé (PLS)	Entre 10 et 30%	Entre 10 et 30%
Accession maîtrisée (PTZ, PLSA)	Entre 10 et 20%	Entre 10 et 20%
Marché libre	50%	50%

Cette typologie, définie dans le programme locale de l'habitat, s'imposant à toutes les communes, les négociations des conventions n'ont donc porté que sur une seule variable : l'objectif de production global de logements imparti à chaque commune (et sa répartition annuelle sur la durée de la convention triennale). Mais ces négociations étaient bornées par les objectifs de production arrêtés dans le PLH pour chaque polarité, qui ont conduit ALM à engager ces négociations sur la base d'objectifs communaux définis (pour les communes appartenant à un pôle) de la façon suivante :

$$\text{Objectifs de production du pôle} \times \frac{\text{Nombre de résidences principales de la commune}}{\text{Nombre de résidences principales dans le pole}}$$

Les objectifs finalement arrêtés dans les conventions sont globalement très proches de cette valeur de référence. ALM est donc parvenue obtenir l'engagement des communes-membres autour de ses objectifs de rééquilibrage spatial de la production HLM, y compris de celles dont les élus étaient les plus réticents à s'engager sur ce plan. Comment la communauté d'agglomération est-elle parvenue à ce résultat qui semble, à première vue, témoigner d'un réel pouvoir d'agglomération ?[56] A cette question, les techniciens et les élus de l'agglomération apportent une même réponse, insistant sur la dimension cognitive de la construction des politiques d'agglomération, caractérisant ainsi le pouvoir d'agglomération sur le registre de l'influence plutôt que celui de la contrainte.

L'accord des maires autour des objectifs de production de logements sociaux résulterait d'un travail au long cours des services d'ALM et de l'Agence d'Urbanisme, présenté par nos interlocuteurs sous l'angle de « la pédagogie », de « la sensibilisation », du « travail sur les représentations », de la « destigmatisation du logement social ». Le processus de construction d'une représentation partagée des enjeux de l'agglomération amorcé à l'occasion de l'élaboration du projet d'agglomération aurait ainsi été prolongé, sur l'entrée sectorielle du logement, par les travaux préparatoires du PLH. Les trois

[55] S'agissant des opérations d'habitat en deçà des seuils de taille arrêtés ou situés dans le secteur diffus, la convention se contente d'indiquer que « *le principe est de retrouver globalement sur l'ensemble des logements livrés et sur la période triennale, au moins 50% de logements aidés* »

[56] Le pouvoir étant ici entendu, à la suite de R. Dahl, comme la capacité d'*alter* à obtenir d'*ego* qu'il effectue une action qu'*ego* n'aurait pas effectuée sans l'intervention d'*alter. Cf.* Dahl R. (1957) « On the concept of power », *Behavioural sciences*, 2(3)

années d'élaboration de ce programme, ponctuées de présentation d'études en commissions, d'échanges entre élus, entre élus et services communautaires, et entre services communautaires et communaux, auraient ainsi abouti à faire émerger une représentation partagée de l'enjeu que représente une construction massive et équilibrée de logements dans l'agglomération, et l'adhésion de tous aux objectifs qui en découlent.

> *« Les esprits ont bougé. Pour tous les maires, il est clair que la construction est un impératif pour que tout le monde puisse trouver un logement adapté à ses besoins, mais aussi pour le développement de l'agglomération. (…) Sur ce plan comme sur d'autres, nous sommes collectivement porteurs d'un intérêt général d'agglomération. » (ALM - VP)*

> *« Ce n'est plus un point de crispation politique. Lisez les comptes-rendus du conseil communautaire, vous verrez : la seule crainte, c'est que le désengagement de l'Etat nous empêche de tenir les objectifs de production. Il y a sur ce sujet un intérêt général d'agglomération qui s'impose. Il faut qu'on puisse loger tout le monde (…) Jean-Claude Antonini et Marc Goua ont su faire partager l'idée qu'il fallait que tout le monde participe à l'effort de construction de logements, avec des logements sociaux, des logements intermédiaires, des logements privés, parce que c'est une condition du développement équilibré de l'agglomération. » (ALM - VP)*

> *« Les gens qui ont fait le PLH ont très bien fait leur boulot. Il y a eu un excellent travail technique et le cabinet a très bien fait son boulot. On a pu avancer parce qu'on a eu un système de pilotage efficace et qu'on est parvenu à un document qui fait référence pour tout le monde. » (Agence d'urbanisme)*

Au-delà de l'intérêt communautaire, c'est l'intérêt communal qui a été mis en avant pour convaincre les maires, et lever les réticences (voire l'opposition) de certains d'entre eux vis-à-vis de la construction de logements sociaux sur leur commune.

> *« Les élus sont très sensibles aux questions d'habitat. Ceux qui avaient peur du logement social se sont pris l'explosion des prix des logements dans la gueule comme les autres. Ils ont bien vu que s'ils ne faisaient rien, ils auraient du mal à garder des jeunes ménages avec enfants chez eux. On a joué sur la corde sensible : si vous voulez éviter que l'Education nationale ferme des classes dans vos écoles, il faut que vous construisiez du HLM » (Agence d'urbanisme)*

> *« Ils [les maires] ont pris conscience de la nécessité de construire du logement social. A force de leur répéter que 65% des habitants ont des revenus inférieurs aux plafonds PLUS, on a réussi à casser l'idée logement social égal problèmes sociaux. Pour les convaincre, je leur répète que le logement social, c'est n'est pas que des cas sociaux. C'est votre fils, votre fille en début de carrière ; votre infirmière ; vos employés... » (ALM – Chef de service)*

Dans le prolongement du travail pédagogique ainsi effectué pour casser l'association entre logements sociaux et problèmes sociaux, les techniciens intercommunaux (appuyés par les responsables des

organismes HLM présents dans l'agglomération) ont cherché à revaloriser l'image du logement social, en le dissociant de formes urbaines et architecturales aujourd'hui dévalorisées (tours et barres) dans lesquelles il s'est longtemps incarné. Il s'agissait alors de « destigmatiser le logement social », en montrant aux élus les réalisations des années 2000 : opérations en individuel, petits programmes d'une dizaine de logements, opérations mêlant plusieurs bailleurs et promoteurs caractérisée par une certaine diversité architecturale…

> *« Il fallait casser l'image de la barre HLM, qui fonctionne comme un repoussoir. Dès que vous sortez d'Angers, ils ne jurent que par le pavillon. Donc on a fait un gros travail de pédagogie. On leur a montré que le logement social aujourd'hui, ca peut être du petit collectif, de l'individuel, des maisons de ville, des logements isolés dans de l'ancien… A l'exception d'un ou deux maires, il n'y a plus de réelle opposition. On doit encore bosser sur la densité, parce que c'est là-dessus qu'on peut encore avoir des crispations » (ALM – Chef de service)*

> *« C'est beaucoup plus ouvert qu'il y a quelques années. L'image du logement social a changé. Parce que le logement social a changé. Nos opérations sont invisibles dans le paysage. On a amené X [maire d'une petite commune] faire le tour de nos dernières opérations et il était bluffé. Il nous répétait : on ne dirait pas du HLM, on ne dirait pas du HLM… » (ESH)*

L'explication ainsi mise en avant par les acteurs parait cependant un peu courte pour expliquer la signature de contrats qui semblent conduire à une nette réduction des libertés communales dans le domaine de l'urbanisme, auxquelles les maires rappellent régulièrement leur attachement. Pour un maire, accepter le principe de la construction de logements sociaux dans sa commune est une chose ; s'engager autour d'objectifs quantifiés de production et d'une typologie précise des produits logements en est une autre. Sans mésestimer la dimension cognitive de l'action communautaire en matière d'habitat, il parait difficile de s'en tenir à cette explication, ne serait-ce que parce que toutes les communes de l'agglomération ont signé une convention de mise en œuvre du PLH, y compris certaines qui demeurent, d'après les acteurs du logement social, très peu volontaires en matière de construction HLM.

Au delà du travail de pédagogie vis-à-vis des communes, conduisant à une coopération librement consentie autour d'objectifs partagés, le fait que les maires aient signé la convention établie par ALM s'explique d'abord par l'importance des bénéfices et la faiblesse de contraintes associés à cette signature.

Si les communes ont signé les contrats proposés par ALM, c'est d'abord parce que ce conventionnement conditionnait l'obtention des aides distribuées par l'agglomération, c'est-à-dire les aides étatiques en matière de logements locatifs sociaux (construction, acquisition, réhabilitation et démolition hors ZUS) et de rénovation de l'habitat privé dont la programmation lui a été délégué, mais aussi des ressources propres débloquées par ALM pour soutenir la production de logements des différents types : subventions pour la construction de logements locatifs sociaux (15 000 € maximum par logement pour les PLUS et 20 000 € maximum pour les PLAI), de logements locatifs intermédiaires à loyers maitrisés (8000 € maximum pour des logements à loyers correspondant à 80% du plafond

PLS), pour la réhabilitation du parc social hors ZUS (2500€ maximum par logement) et du parc privé (en complément des aides de l'ANAH, de la Région et de l'ADEME). L'appui financier d'ALM aux opérations ne se limite pas à ces aides directes. S'y ajoutent ses appuis financiers pour le portage foncier ou pour la réalisation d'études, ainsi que la possibilité d'apporter aux communes une assistance à maitrise d'ouvrage (programmation, ingénierie, assistance juridique…).

La communauté d'agglomération maitrise ainsi des ressources importantes, qui conditionnent l'équilibre financier des opérations de construction de logements sur son territoire, à l'exception des celles relevant du seul secteur libre. Le bénéfice de ces aides ayant été assujetti à la signature d'une convention de mise en œuvre du PLH, les communes ont été fortement incitées à signer ladite convention. Mais ce mécanisme incitatif ne l'était que pour les communes qui souhaitaient développer une offre de logements aidés sur leur territoire. Il l'était moins pour des communes plus huppées qui, comme Avrillé, privilégient un développement fondé sur la seule promotion privée. La mise en place d'une aide financière d'Angers Loire Métropole pour l'accession sociale à la propriété, à hauteur de 1000€ à 2000€, pour les ménages bénéficiant d'un prêt à taux zéro+, a permis de d'étendre la portée de cette incitation. Là encore, pour être éligibles à cette aide, les ménages devaient acquérir un logement situé dans une commune signataire d'une convention de mise en œuvre du PLH. En communiquant largement sur cette mesure de bonification du prêt à taux zéro, ALM a exercé une pression sur les maires : en refusant de signer la convention, ceux-ci auraient privé une partie des accédants de leur commune de l'aide financière de l'agglomération, au risque de se le voir reprocher par ces derniers.

L'engagement des maires autour des objectifs de production équilibrée de logements ne s'explique donc pas seulement par l'existence d'une vision partagée des enjeux dans le domaine d'habitat. La coopération inter-communale en la matière tient aussi voire surtout à la mise en place de ces dispositions incitatives, qui ont permis à l'agglomération d'obtenir l'adhésion des communes à des objectifs qu'elle ne pouvait juridiquement et politiquement leur imposer.

b. Des objectifs à la mise en œuvre

Considérons désormais la mise en œuvre de ces conventions, pour saisir plus précisément de quels leviers Angers Loire Métropole dispose pour concrétiser l'approche de la mixité sociale qu'elle a retenu dans son PLH (par une répartition équilibrée, tant spatialement qu'entre produits logement, de la construction neuve) et comment elle utilise ces leviers.

Notons pour commencer que les engagements pris par les communes en signant les conventions de mise en œuvre du PLH sont faiblement astreignants, du fait d'effets de seuil et plus encore parce qu'aucun mécanisme de sanction n'a été prévu pour les communes qui ne respecteraient pas leurs engagements contractuels.

Notons tout d'abord que l'objectif de mixité ne se traduit pas seulement dans le PLH par une recherche de rééquilibrage de l'offre HLM entre commune mais aussi, plus finement, par une dissémination fine du logement social dans toutes les opérations d'habitat (avec un minimum de 15% de PLUS et PLAI, de 10% de PLS et de 10% de PTZ et PLSA), dès lors qu'elles comprennent plus de 25 logements dans le pôle central, 15 logements dans les polarités, 10 logements dans les autres communes. Or cette règle peut aisément être contournée par une commune en jouant sur les effets de seuil :

> *« Le système est facile à contourner. Le discours d'Avrillé, OK pour faire de la mixité à l'échelle de la commune mais c'est nous qui savons où il faut faire du logement social ; ce n'est pas à l'agglomération de nous le dire. Clairement, il y a des quartiers où ils sont prêts à le faire et d'autres non. Donc là où ils ne veulent pas faire de logements sociaux, ils font des opérations en dessous du seuil ou ils découpent l'opération en tranches, avec chaque tranche en dessous du seuil. Quand on fait le bilan de ce qui sort comme logement sociaux à Avrillé ou à St Germain d'Anjou, c'est au ¾ en limite immédiate d'Angers… » (ALM – Chargé de mission)*

L'agglomération est impuissante face à de telles stratégie, d'autant plus que les conventions ne prévoient aucun mécanisme permettant de sanctionner les communes qui n'auraient pas atteint les objectifs retenus ou même mis en place les dispositions visant à essayer de les atteindre, tels que définies dans la convention[57]. L'inscription, dans ces conventions, d'une clause permettant de sanctionner les communes qui ne jouent pas le jeu était pourtant inscrite en toutes lettres dans le PLH : « *Le non respect des engagements de l'une ou l'autre des parties entraînera la résiliation du contrat et par voie de conséquence annulera les engagements de chacun* ». Cette clause a disparu des conventions finalement signées avec les communes qui s'apparentent donc, suivant les termes de plusieurs cadres d'ALM, à « des contrats moraux ».

> *« La convention, c'est un contrat moral. On n'a aucun moyen de contraindre les communes à tenir leurs engagements. Pour rompre le contrat, il faudrait un vote du conseil communautaire. Ce n'est même pas imaginable ! Un jour peut être… En attendant, on a réussi à obtenir leur signature sur des objectifs de production et c'est déjà un grand pas. Parce qu'il faudra bien qu'ils se justifient s'il y a des décalages entre leurs engagements et ce qu'ils ont fait (…). On a un PLH qui s'étale sur dix ans et des conventions de trois ans. On a donc des clauses de revoyure régulières, ce qui les oblige quand même à jouer le jeu, même a minima, sinon on pourrait ne pas renouveler la convention triennale » (ALM – Directeur)*

A défaut de pouvoir rompre le contrat avec une commune qui n'en respecterait pas les termes ou l'esprit, l'agglomération pourrait ainsi ne pas renouveler sa convention triennale et donc la priver des aides d'ALM en matière d'habitat. Cette possibilité de sanction différée parait cependant assez théorique : alors même que le bilan des trois premières années de mise en œuvre effectué avait mis au jour d'importants décalages entre les objectifs et les réalisations de plusieurs communes, le conseil communautaire a voté la prorogation d'un an des conventions triennales, et la révision des objectifs de chaque commune pour les conventions 2011-2013, afin de tenir compte du niveau de production des différents types de logement effectivement réalisée sur les quatre premières années. Les élus communautaires ont ainsi confirmé le caractère non-contraignant des engagements contractualisés, qui transparaissait déjà dans le PLH. Celui-ci affichait en effet des objectifs ambitieux de construction de logements sociaux dans toutes les communes, mais laissait entrevoir la possibilité d'assouplissements

[57] L'article premier de la convention, consacré aux engagements de la commune, prévoit qu'elle répertorie toutes les opportunités foncières pour la mise en œuvre du PLH, en lien avec ALM ; qu'elle favorise par des déclarations d'intention d'aliéner toute opération permettant la réalisation des objectifs du PLH et notamment les objectifs de logements sociaux ; qu'elle renseigne un tableau de bord des opérations d'urbanisme et des fiches opérations élaborés par ALM, de façon à organiser une évaluation annuelle des potentiels urbains et des projets…

au stade de la mise en œuvre en indiquant que : « *le respect de cette répartition sera inscrit dans le cadre de la contractualisation envisagée entre Angers Loire Métropole et les communes tout en laissant suffisamment de souplesse pour prendre en compte les réalités de terrain ».*

Au titre des « réalités de terrain » auxquelles il était alors fait référence figure notamment le fait que les communes ne disposent pas de tous les leviers nécessaires pour se réaliser les objectifs arrêtés. Si elles sont effectivement en position de négocier avec les aménageurs (des SEM proches) la programmation de logements à l'intérieur des ZAC, la construction neuve ne se réduit pas –loin s'en faut- à celle opérée dans le cadre de ces procédures d'aménagement, en particulier dans les petites communes qui n'ont pas de ZAC sur leur territoire. Dès lors que la construction de logements est réalisée par des propriétaires privés (individus ou promoteurs) hors de ces zones, les moyens d'action des communes pour peser sur le contenu des opérations sont nettement réduits.

On ne peut donc considérer, comme on l'a fait jusqu'à présent, la mixité au concret dans l'action communautaire en se limitant aux objectifs de production de logements sociaux définis dans les conventions liant l'intercommunalité et les communes. Plus largement, il convient d'examiner les instruments mis en place par la communauté d'agglomération pour obtenir des propriétaires privés et des promoteurs qu'ils intègrent dans leur projets de construction une typologie de logements diversifiés, comprenant plus d'un quart de logements locatifs sociaux (pour les communes de plus de 3500 habitants dont le parc compte moins de 20% de HLM), ce qui soulève une double difficulté financière et organisationnelle. Car l'intégration d'une part conséquente de logements aidés dans les opérations rend plus complexe l'équilibre financier des opérations, du fait du cout du foncier et des couts de construction. Les opérations s'avèrent alors plus risquées pour les promoteurs qui, de fait, doivent faire subventionner par les acquéreurs de logements privés la construction de logements sociaux dans leur voisinage, ce qui conduit à augmenter les prix de vente des logements privés tout en réduisant leur valeur marchande. La contrainte n'est pas seulement financière ; elle est aussi organisationnelle. Un promoteur privé qui accepte d'intégrer dans un de ses programmes la construction de logements sociaux doit en effet associer un bailleur social à la conception de l'opération, ce qui l'oblige à s'engager dans des négociations sur le contenu du programme et parfois à mettre en place des procédures de coordination avec le bailleur concerné, dont il peut faire l'économie lorsqu'il est seul responsable de l'opération.

La réalisation des objectifs du PLH dépend ainsi en grande partie de l'action de propriétaires et de promoteurs privés. La troisième fiche action dudit PLH leur est d'ailleurs consacrée, qui vise à « impliquer la filière de production de logements dans l'ambition PLH et mobiliser les professionnels du bâtiment ». Les actions prévues derrière cet intitulé demeurent cependant limitées : « faire une réunion d'information auprès des promoteurs et aménageurs afin de leur présenter les objectifs de l'agglomération et mettre en place un nouveau partenariat », « définir les modalités de mise en œuvre de ce partenariat » et « mettre en place un partenariat avec les acteurs notamment sur la proportion de logements sociaux dans les opérations, du partenariat de gestion avec des bailleurs sociaux, des seuils acceptables du logement à coût maîtrisé et accessible en locatif comme en accession. » Les responsables de l'agglomération ne semblent pourtant pas placer d'espoirs démesurés dans cet appel au partenariat avec des opérateurs privés.

> *« On a du mal à peser sur les promoteurs. D'abord parce qu'on a peu de relations directes. Leur interlocuteur, c'est les villes. Ensuite parce qu'un promoteur, il a sa*

> *logique propre qui est financière. On essaye de les sensibiliser, mais s'il peut sortir une opération plus rentable avec moins de logements sociaux, il le fera. Ce qui marche avec eux, c'est la carotte et le bâton. La carotte, ce sont les aides financières et le bâton, c'est le droit des sols. » (ALM)*

Bien plus qu'au travers de ce « partenariat » avec les promoteurs, c'est en effet par le biais de la mise en conformité des PLU avec les objectifs de la politique de l'habitat communautaire qu'ALM a cherché à peser sur leur action. Pour atteindre l'objectif de répartition et de diversification de l'offre habitat sur le territoire défini dans la première fiche action, le PLH prévoit en effet la traduction des objectifs de répartition territoriale des objectifs de production dans les PLU. Concrètement, il s'agit de définir avec les communes des « secteurs d'accueil de la mixité sociale au sens de la loi ENL », puis de traduire dans tous les documents des PLU les objectifs du PLH. En particulier :

- le rapport de présentation des PLU doit reprendre le diagnostic formulé par le PLH
- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable doit reprendre les objectifs de la nouvelle politique locale de l'habitat, et notamment les objectifs de production de logement social
- l'inscription dans le règlement de servitude de mixité sociale (art L123-2W) sur les zones U et AU : délimitation de zones dans lesquels un pourcentage de logements locatifs sociaux peut être définis
- l'inscription dans le règlement de servitude «logement locatif social» (art L123-2d) sur les zones U et AU : emplacement réservé pour la réalisation d'un programme d'habitat.

Angers Loire Métropole, qui dispose de la compétence droit des sols (PLU), a ainsi pris appui sur les dispositions de la loi ENL pour se donner les moyens d'obliger les propriétaires et les promoteurs à respecter les objectifs du PLH.

> *« Avant la loi ENL, il n'y avait aucun moyen d'imposer la construction de logement social hors des ZAC. Il fallait négocier avec les propriétaires et les promoteurs, opération par opération. Désormais, on peut arrêter dans les PLU des servitudes de mixité sociale, en délimitant des périmètres sur lesquels on répercute les objectifs de programmation du PLH : sur telle zone, il faut au moins 25% de logements sociaux. » (ALM – Chef de service)*

La possibilité d'inscrire dans les PLU des servitudes de mixité sociale et des servitudes de logement locatif social constitue, suivant l'expression d'un responsable d'ALM, « *une arme atomique en faveur de la mixité* ». La comparaison semble pertinente : tout comme la bombe atomique française, ces servitudes apparaissent très difficiles à utiliser.

La révision des PLU de secteur engagée en 2011 à la suite de l'annulation du PLU Centre, pour les fusionner dans un seul PLU d'agglomération devrait fournir à ALM l'opportunité de transcrire dans le droit des sols ses objectifs de mixité sociale. Mais l'inscription dans le règlement de ces servitudes se heurte, jusqu'à présent, à une double difficulté juridique et politique. Sur le plan juridique, les services d'ALM sont à la recherche d'une formulation adéquate, permettant d'éviter les effets pervers du zonage : les servitudes de mixité sociale s'appliquant globalement à la zone délimitée et non à chacune des opérations qui y sont conduites, elles ne sont véritablement applicables que dans les secteurs d'un

seul tenant dont l'urbanisation est assurée par le privé. Si le secteur est urbanisé en plusieurs temps, sous maîtrises d'ouvrages différentes, le risque est que les logements non aidés soient d'abords réalisés, et que la dernière tranche doive comporter uniquement des logements aidés pour respecter la mixité imposée à l'échelle du secteur. La délimitation de zones dans lesquelles un pourcentage minima de logements locatifs sociaux peut être défini se heurte donc au morcellement du foncier. A ce jour, cet outil n'est appliqué que dans les zones U d'une commune (Bouchemaine).

> *« On peut fixer un objectif de 25% de HLM sur une zone. Mais l'obligation s'applique sur la zone, pas sur chaque opération. Si on a plusieurs opérations réalisées par des promoteurs ou des particuliers, la contrainte pèse peu sur les premiers qui construisent et elle devient énorme pour les dernières parcelles, qui deviennent nécessairement affectées au logement social. On n'a pas encore trouvé la formule règlementaire qui permettrait de contourner ca. Mais si on arrive à introduire ca dans le PLU, ca aurait l'intérêt d'obliger les promoteurs et les aménageurs à s'entendre avec les bailleurs sociaux en amont » (ALM – Chargé de mission)*

Mais le problème juridique apparaît assez secondaire aux yeux de ceux qui y sont confrontés. Car la difficulté rencontrée sur ce plan, qui n'est pas propre à ALM, devrait pouvoir trouver une solution juridique localement ou par l'importation d'une solution trouvée ailleurs. S'ils travaillent dans ce sens, les services de l'agglomération anticipent de plus grandes difficultés, d'ordre politique, lorsque la solution juridique sera trouvée. Car l'inscription dans le PLU de telles servitude suppose l'approbation des maires, qui est loin acquise tant ceux-ci ont jusqu'à présent fait preuve de leur capacité à empêcher l'adoption de mesures contraignantes en matière de logement social. Le « gouvernement au consensus » qui caractérise le fonctionnement de la communauté d'agglomération se prête mal à l'imposition aux communes de servitudes de mixité sociale, au-delà des zones que certaines d'entre-elles pourraient spontanément demander.

> *« On travaille sur le règlement avec l'Etat, pour essayer de trouver la formulation juridique adéquat. On est aussi attentif à ce que font d'autres agglomérations. Mais on n'a pas encore trouvé une solution satisfaisante. (…) Sur le principe, tout le monde est d'accord avec l'outil. C'était écrit noir sur blanc dans le PLH et ca n'a pas suscité de réactions virulentes. Mais on sait bien que les maires sont très réticents. C'est un sujet très sensible. Comme on se traine en plus la casserole de l'annulation du PLU Centre, on avance sur des œufs. » (ALM – Chargé de mission)*

> *« On a deux outils structurants [le PLH et le PDU] pour la politique habitat et la politique foncière qu'on peut maintenant mettre en cohérence. C'est ce qu'on propose en tout cas. On discute avec les urbanistes des communes pour la mise en œuvre. On essaye de voir où et comment on va le mettre en œuvre. On fait de la pédagogie. Par exemple, à Bouchemaine, on a vu lors de la dernière réunion de suivi de la convention qu'il y avait un potentiel de rénovation sur quelques zones et on leur a proposé cet outil. On leur montre que ca peut être utile pour obliger les propriétaires d'une zone à s'entendre, faute de quoi on peut bloquer toute l'opération. Le message qu'on fait passer, c'est qu'il faut mieux retarder des opérations privées que gâcher la ressource foncière. Si on arrive un jour à introduire ca dans le PLU, on sera en mesure d'obliger les promoteurs et les*

> *aménageurs à s'entendre avec les bailleurs sociaux en amont. Le jour où aura trouvé la bonne formulation juridique… il restera ensuite à convaincre les communes. Et c'est pas gagné ! Donc pour le moment on est dans l'apport pédagogique. Il faut que l'idée fasse son chemin… » (ALM – Chef de service)*

Dans l'attente de cette transcription règlementaire des objectifs du PLH, l'agglomération n'a pratiquement aucun moyen de contraindre les aménageurs et les promoteurs au respect des objectifs du PLH, ou même de peser sur le contenu de leurs projets. Son intervention dans les opérations de logements ne peut être qu'indirecte, puisque les communes demeurent compétentes en matière d'urbanisme opérationnel et veillent jalousement à ce que les services d'ALM n'interfèrent pas dans les relations nouées avec les aménageurs publics et promoteurs privés.

> *« L'agglo essaye de rentrer dans le contenu de nos opérations, de nous dire ce qu'il faudrait faire. C'est une forme d'ingérence assez insupportable. Négocier la composition du programme, le choix des promoteurs, regarder dans le détail les projets, c'est notre boulot. Les communes demeurent très attachées à ces questions de négociation avec les opérateurs. On le fait en relation directe avec un adjoint, qui se fait épauler par l'architecte-conseil de la ville. Dès qu'on est dans le diffus, on est dans la discussion de marchands de tapis. Sur les opérations un peu importantes, quand on a des promoteurs en face de nous, on leur dit : c'est le PLH, il faut vous marier avec un bailleur social pour l'opération. Mais on n'a aucun outil juridique ou règlementaire pour imposer les 20% de logements sociaux qu'on attend. En général, ca se passe plutôt bien, mais c'est vraiment de la négociation au cas par cas. L'agglomération n'est pas outillée pour nous aider sur ce plan. Leur boulot, c'est d'inciter les communes à participer à l'effort de production de logement sociaux, pas de mettre leur nez dans les opérations. La mise en œuvre, c'est encore l'affaire des villes et j'espère bien que ca le restera. » (Ville d'Angers - Directeur)*

> *« J'essaie de montrer aux communes qu'ils ont des moyens d'encadrer les opérations des SEM ou des aménageurs privés, qu'ils peuvent imposer la logique territoriale du PLH face à la logique financière et fiscale des investisseurs. Mais pour beaucoup de communes, notre légitimité à dire des choses sur le contenu des opérations est limitée. Ca se passe bien avec les petites communes qui n'ont pas de services et qui sont en attente de conseils. C'est plus difficile avec certaines villes du pôle métropolitain. A Avrillé, c'est quasiment impossible. L'autre jour en réunion de bilan, l'adjointe a fait une grande sortie sur le thème « on ne va pas se soumettre au flicage de l'agglomération ». C'est aussi compliqué avec Angers, mais c'est entre services ou entre personnes. Il y a de gros blocage. On n'arrive même pas à obtenir les infos sur leurs opérations. » (ALM – Chef de service)*

En résumé, la communauté d'agglomération dispose d'une large palette d'instruments pour réaliser les objectifs de mixité sociale qu'elle a arrêtés. Mais les plus puissants d'entre eux, qui lui permettraient de contraindre les aménageurs et promoteurs (servitude de mixité sociale) ou de sanctionner les communes qui ne joueraient pas le jeu (résiliation ou non-renouvellement des conventions de mise en œuvre du PLH) s'avèrent en pratique difficile à utiliser. Les services d'ALM ont parfaitement intégré

cette contrainte qu'est l'impossibilité de contraindre, et privilégient donc la recherche de l'engagement volontaire des communes autour des objectifs retenus, par le biais d'actions de sensibilisation, de soutien technique et d'incitations financière.

> *« Le pouvoir de l'agglomération, c'est du 'soft power'. On peut accompagner les communes, les inciter à réfléchir en amont sur le foncier, leur proposer des outils pour maîtriser l'urbanisation. Ensuite, on met en place des tableaux de bord de suivi des opérations, comme ca on peut mettre le doigt sur les décalages entre les objectifs et ce qui a été produit dans l'année, sous réserve que la commune nous fournisse les infos. Mais c'est difficile d'aller au-delà. » (ALM – Directeur)*

3. LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE L'HABITAT

3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national

La diffusion de la problématique du développement durable dans les politiques locales a suivi un cheminement fort différent de celui emprunté par la notion de mixité sociale. L'inscription de cette dernière sur l'agenda des politiques locales de l'habitat résulte largement d'initiatives nationales, relayées localement par les DDE et les Préfectures à l'occasion de diverses procédures contractuelles qui ont servi de cadre à sa traduction territoriale au cours des années 1990. Il en va autrement de la notion de développement durable qui est issue des sphères scientifiques et de forums politico-techniques internationaux, et dont la diffusion en France a été assurée par des réseaux transnationaux d'experts et de militants. Jusqu'à la fin des années 1990, l'intérêt des responsables politiques et administratifs nationaux pour le développement durable est demeuré réduit[58]. C'est donc à l'initiative des collectivités que cette problématique a commencé à être travaillée dans les politiques d'aménagement et de l'habitat, avant d'être reprise par l'Etat qui en a progressivement fait un des principaux mots d'ordre de ses politiques territoriales[59].

---

[58] Sur la prise en compte tardive du développement durable par les responsables nationaux français, cf. Rumpala Y. (2000) « Voies et ambiguïtés du repositionnement de la régulation publique face au développement durable. Esquisses d'analyses à partir du cas français», Communication pour le Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable (Institut Fédératif de Recherche sur les Economies et les Sociétés Industrielles, Lille), 7 décembre 2000. Cette prise en compte tardive a néanmoins été suivie d'une diffusion rapide du mot d'ordre dans les projets stratégiques des collectivités françaises, cf. Rumpala Y. (2011) « De l'objectif de « développement durable » à la gouvernementalisation du changement. Expressions et effets d'une préoccupation institutionnelle renouvelée en France et dans l'Union européenne », *Politique européenne,* 33,1.

[59] L'intégration du développement durable dans les politiques d'aménagement de l'Etat a été opérée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dont l'article premier dispose que « *La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels.* »

a. Jean-Claude Antonini, un technotable[60] du développement durable

La mobilisation des collectivités françaises autour du développement durable s'étant initialement opérée sur un mode volontaire, elle l'a été à un rythme variable. La ville d'Angers figure parmi les précurseurs[61], son engagement précoce –et durable !- dans cette voie apparaissant intimement liée à la figure et au parcours de Jean-Claude Antonini. Comme on l'a déjà noté, il a été chargé de l'environnement dans l'équipe de Jean Monnier à partir de 1983. De 1986 à 1992, il a présidé le Conseil national du bruit créé par le ministère de l'Environnement, avant d'être vice-président de l'Entente nationale des élus pour l'environnement de 1990 à 1996. Ces fonctions lui ont permis de faire partie de la délégation française lors de la conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en juin 1992. De retour du sommet de Rio, qui a eu une résonance planétaire et a largement contribué à la diffusion de la thématique du développement durable, Jean-Claude Antonini a fait adopter à Angers une charte pour l'écologie urbaine qui, bien que fort éloignée des Agendas 21 locaux promus en 1994 dans la charte européenne des villes durables d'Aalborg[62], est présentée rétrospectivement par les acteurs locaux comme une préfiguration de ceux-ci. Elu maire d'Angers en 1998, après la démission en cours de mandat de J. Monnier, il a érigé le développement durable en projet politique dans son discours d'intronisation[63], ce qui s'est traduit par la création d'une mission développement durable au sein de la direction des services techniques de la ville, chargée de sensibiliser et de mobiliser l'ensemble des services municipaux autour de cette question. L'année suivante, la municipalité a lancé le projet « Angers - Ville Durable », décliné dans un plan d'actions contractualisé avec l'ADEME. En 2000, Angers a élaboré son premier Agenda 21, qui sera décliné dans quatre plans d'actions successifs d'une durée de deux ou trois ans, articulés autour d'une série de projets et mesures concrètes (construction d'équipements publics HQE, politique d'achats éco-responsables…) et d'une stratégie plus globale de sensibilisation progressive de tous les acteurs du territoire (y compris les angevins de tous âges) au développement durable.

Sous l'impulsion de son maire, la ville d'Angers a cherché à imposer l'image d'une ville leader en matière de développement durable, en participant activement à divers réseaux chargés de la promotion de cette notion (Comité 21, Association 4D, Cités Unies France, ICLEI...), et aux réseaux de collectivités engagées dans des Agendas 21 locaux. Plusieurs de ses initiatives (organisation des rencontres nationales du développement durable « RIO+10, l'après Johannesburg » en 2002 ; création de l'Observatoire européen des bonnes pratiques chargé de « recenser des actions innovantes, de promouvoir les bonnes pratiques, de tisser un réseau d'échanges et de savoirs au service des collectivités locales, moteurs du développement durable » en 2004) ont ainsi permis à Angers de se

[60] L'expression « technotable » a été forgée par Jean-Pierre Gaudin pour désigner des élus qui combinent une légitimité élective et une capacité d'expertise technique reconnue, la mobilisation d'un savoir spécialisé constituant une ressource supplémentaire dans leur activité politique. L'expression est justement utilisée au sujet de Jean-Claude Antonini et du développement durable par Antoine Goxe. Cf. Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris : Presses de Sciences Po ; Goxe A. (2007) « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques »in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J.(dir.) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : LGDJ.

[61] Goxe A., ibid.

[62] Charte à laquelle la ville d'Angers a adhéré en 1996.

[63] Goxe (2007), opus cité.

présenter comme une « *ville-laboratoire du développement durable* », et d'être présentée comme telle à de nombreuses reprises dans la presse nationale.

Cette mobilisation a valu à la ville d'Angers plusieurs prix et trophées nationaux, récompensant son engagement précoce et ses réalisations en faveur du développement durable : elle a été lauréate en 2002 du trophée Éco-Maires et des Rubans du Développement durable pour la mise en place de son agenda 21 ; elle a aussi reçu le Prix de l'Urbanisme durable décerné par l'ANRU en 2009. La reconnaissance est tout aussi forte dans la sphère académique, de nombreux spécialistes du développement durables soulignant le caractère exemplaire et modèle de l'agenda 21 angevin[64]. Tout autant que sa ville, le maire d'Angers a vu son engagement récompensé et son expertise reconnue au niveau national : Jean-Claude Antonini a été membre du Comité français pour le Sommet mondial du développement durable de 2002 et, à ce titre, a fait partie de la délégation officielle française conduite par le Président de la République à Johannesburg ; il a été nommé membre du Conseil national du développement durable en 2003 ; enfin, il préside la commission développement durable de l'Association des maires des grandes villes de France.

Autant d'éléments qui témoignent d'une reconnaissance externe, mais qui n'interdisent pas l'expression de critiques en interne. Ainsi, dans un avis de juillet 2002, le Conseil de développement d'ALM note que « *10 ans après Rio, le bilan de l'investissement en faveur des démarches de projets de développement durable est plutôt mitigé, y compris s'agissant de notre agglomération ».* Les critiques sont plus fortes encore parmi les acteurs les plus directement impliqués dans la thématique, qui pointent le décalage entre la rhétorique du développement durable et la réalité des transformations opérées au nom de cet enjeu[65].

> *« On se gargarise un peu : Angers capitale du développement durable… C'est la capitale autoproclamée, hein ! Parce que ce qu'on fait en matière de développement durable n'a rien de plus spectaculaire que ce que font d'autres territoires. On s'y est mis plus tôt, parce qu'Antonini faisait partie des rares élus qui soient partis à Rio en 1992. C'est à son retour qu'il s'est mis à parler de développement durable, dix ans avant tout le monde. Mais depuis, on a perdu une bonne partie de l'avance qu'on avait. » (ALM – Chef de projet)*

> *« Il y a eu beaucoup de marketing politique autour du développement durable. Entre l'affichage et les moyens mobilisés, c'est la déconnexion totale. Les Verts sont un peu mal à l'aise face à ça, mais on a laissé faire et on a essayé de s'appuyer dessus pour avancer nos pions sur les clauses environnementales dans les marchés publics ou sur la maîtrise des consommations dans l'habitat » (Collaborateur d'élus)*

b. Un « fil rouge » pour le projet d'agglomération

[64] Emelianoff C. (2003) « L'agenda 21 d'Angers : marketing ou objectif politique ? », *Territoires*, 438 ; Speirs C. (2003) Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises, Paris : l'Harmattan

[65] Ces critiques se retrouvent aussi chez les experts du développement durable. Ainsi, tout en soulignant le caractère exemplaire d'Angers, dont l'Agenda 21 a servi de modèle à l'échelon national, Cyria Emelianoff exprime une analyse critique sur la démarche retenue (absence participation des habitants) et sur la timidité des engagements sur les questions les plus sensibles (en particulier les transports). Cf. Emelianoff C. (2003), opus cité.

La mobilisation précoce de la ville d'Angers et de son maire autour du développement durable ne trouve pas son pendant à l'echelon intercommunal. Jusqu'à la fin des années 1990, la notion n'apparaît dans aucun des diagnostics et documents de planification portant sur cette échelle, qu'ils soient élaborés par l'AURA, le District ou l'Etat. Il a fallu attendre l'accession de Jean-Claude Antonini à la présidence de l'agglomération, après les élections municipales de 2001, et le lancement d'une démarche d'élaboration d'un projet agglomération pour que s'opère la conversion de l'intercommunalité au développement durable. Parler de conversion n'est pas excessif : alors que le District n'accordait qu'une place limitée aux enjeux environnementaux dans ses politiques et que la notion de développement durable en était absente, celle-ci est devenue le « fil rouge » autour duquel s'organise le projet d'agglomération. Les intitulés des 5 axes structurants dudit projet témoignent de l'importance accordée à cette dimension dans un document dont l'élaboration est, rappelons le, régulièrement présentée comme l'acte fondateur de la communauté d'agglomération :

- *La nature, excellence et base économique de l'agglomération*
- *Angers, grandeur nature et taille humaine, Angers côté jardins et côté rivières*
- *La multipolarité angevine, vecteur de centralités secondaires… et facteur d'imprévu*
- *Vivre en harmonie à Angers, la nature humaine de l'agglomération*
- *Angers, un naturel international*

Le recours aux métaphores naturelles et la valorisation des atouts de l'agglomération en matière de développement durable se prolongent tout au long du texte, qui présente Angers comme une « *capitale de la diversité* », dont le développement est considéré comme « *l'un des plus forts au niveau national, l'un des plus respectueux aussi des équilibres sociaux, naturels et urbains ».* L'agglomération se distinguerait par une situation unique d'« *interpénétration des tissus urbains et ruraux, sans que chacun ne perde de sa spécificité, mais aussi de l'agriculture dans la ville* », qui correspondrait à un « *modèle urbain angevin* » qui lui ferait bénéficier d'un « *avantage en nature ».*

Cette présentation valorisant l'interpénétration exceptionnelle de l'espace urbain et de son environnement rural, insistant sur l'importance de la nature dans le développement urbain, et érigeant l'agglomération d'Angers en modèle pour le développement durable trouve son origine hors d'ALM. Après avoir été validée par les élus communautaires, la première version du projet d'agglomération, élaborée par l'Agence d'Urbanisme sur la base des travaux de plusieurs groupes de travail, a été critiquée par le Conseil de développement, qui a regretté publiquement le manque d'ambition et le caractère peu mobilisateur d'un projet qui se résumait à un diagnostic insistant sur l'équilibre et à un catalogue d'intentions et de fiches actions, dont la cohérence d'ensemble était jugée incertaine en l'absence d'orientations stratégiques permettant de les relier. Le bureau communautaire a alors demandé à l'Agence d'Urbanisme de repartir dans la rédaction d'une nouvelle version du projet d'agglomération, répondant aux critiques ainsi formulées. Déstabilisée par les critiques du Conseil de développement, l'Agence est allée chercher une aide extérieure pour établir un nouveau projet, en mobilisant le consultant qui était en charge du diagnostic et du projet de Pays (Jacques de Courson, du cabinet Algoé). En s'appuyant sur le travail qu'il menait sur une échelle territoriale plus vaste, ce dernier a pu donner à ce projet l'orientation générale qui faisait défaut à son prédécesseur, à savoir le développement durable, comme il l'indique dès sa première note adressée à l'Agence :« *Il s'agit d'aller plus loin et plus fort afin d'atteindre un niveau d'excellence et de notoriété qui fasse de l'agglomération*

angevine « la référence reconnue » en matière de « gouvernance » (selon une mauvaise traduction du terme anglais) et de gestion « durable » (c'est-à-dire intégrant la vision du long terme » et des méthodes démocratiques (associant la population selon des méthodes souples et conviviales). L'agglomération pourrait, dans ce domaine, revendiquer d'être en France le lieu de recherche, d'innovation, d'expérimentation et de formation en gestion publique, ce qui est déjà largement le cas et le serait plus encore à l'avenir »[66].

L'idée de faire d'Angers une agglomération de référence en matière de développement durable a immédiatement séduit les responsables administratifs et politiques de l'agglomération. Comme l'explique un directeur général adjoint de la ville d'Angers dans un courrier adressé au président d'ALM après une réunion du comité technique chargé de piloter l'élaboration de la deuxième version du projet, il s'agit d'une « *idée forte (pour le projet d'agglomération qui n'en a pas) qui non seulement caractériserait notre projet mais aussi le dynamiserait en assurant à notre agglomération un positionnement national voire européen* »[67]. Ce choix, poursuit le haut fonctionnaire, permet de mettre en avant la filière horticole, « *seule filière angevine qui ait une notoriété nationale voire internationale* », et de valoriser « *un des atouts d'Angers* [qui] *reste à la fois son équilibre et les qualités de son environnement qui est très diversifié et son art de vivre* », à défaut de parvenir « *à faire émerger un axe de développement fédérateur du développement économique de l'agglomération, comme l'a constaté le Conseil de développement* ». Il présente en outre l'intérêt de concrétiser, à l'échelle de l'agglomération, les engagements du maire de la ville centre : « *Vous avez rappelé votre attachement tout particulier à la notion de développement durable. Vous avez aussi évoqué tout l'intérêt qu'il y aurait à constituer un « pôle d'échanges » d'expérience dans un esprit de solidarité. Cette volonté pourrait aller au-delà de la seule agglomération. Angers, vous l'avez rappelé, est ouvert largement sur l'international et cela n'est pas assez exploité.* » Autant d'éléments qui justifient « *l'idée fédératrice de faire de l'agglomération d'Angers le pôle de référence en France voire en Europe du développement durable. Ce serait là un axe qui permettrait de fédérer aussi d'autre éléments qui ont émergé au travers de tous les travaux préparatoires au projet d'agglo comme l'importance de la formation tant universitaire que professionnelle, la nouvelle gouvernance et les expériences menées à Angers et dans d'autres communes ».* Cerise sur le gâteau argumentaire, le développement durable permettrait à l'agglomération angevine d'afficher une spécificité distinctive dans la concurrence entre villes du Grand Ouest : *« Un tel axe de développement aurait aussi l'intérêt de positionner positivement Angers au regard de ses concurrents immédiats. Nantes/Saint-Nazaire peut difficilement prétendre à un tel challenge compte tenu de la nature même de ses activités industrielles. La Bretagne comme les deux Charente ne peuvent pas plus y prétendre du fait de la nature même de leur agriculture reposant sur des élevages polluants* ».

L'option proposée, consistant à faire du développement durable le « fil rouge du projet d'agglomération », est très favorablement accueillie par le président de l'agglomération, dont l'intérêt pour cette thématique a été suffisamment souligné pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir, et qui trouve dans cet affichage un intérêt politique évident : sa légitimité sur cette question étant incontestée localement, mettre le développement durable au cœur du projet d'agglomération permet de conforter un

[66] Algoé Consultant, « Note sur les enjeux majeurs du projet d'agglomération », 7/9/2001

[67] Courrier du 12 juillet 2002 adressé par F.X. Tassel, directeur général adjoint de la ville d'Angers à J.C. Antonini, président d'ALM, au sujet du projet d'agglomération

leadership présidentiel qui demeure fragile dans une agglomération qui demeure marquée par la longue emprise du « roi Jean » (surnom de Jean Monnier). L'orientation est donc validée, et une nouvelle version du projet d'agglomération est élaborée sous la direction du consultant qui l'a proposée. Celui-ci introduit dans le projet une série de titres en forme de slogans, pour scander les grands axes du projet, ainsi que divers compléments et corrections visant à mettre en adéquation le projet –dans sa forme comme dans son contenu- avec l'ambition ainsi affichée.

Ce travail de réécriture, qui a placé le développement durable au cœur du projet d'agglomération, a été salué par ceux qui, au sein du Conseil de développement, avait critiqué le manque d'ambition du projet initial. La lecture du document amène pourtant à s'interroger sur la portée de l'ambition affichée. Comme le soulignait le DGA de la ville d'Angers dans le courrier au président de l'agglomération déjà cité, *« le projet peut paraître ambitieux voire utopiste. Mais l'intérêt serait de prouver justement qu'une ville moyenne avec des moyens ordinaires qui sont ceux des autres villes, peut entamer une reconversion totale sur un moyen terme s'il y a une réelle volonté et une conjugaison des efforts de tous. En fait le challenge serait de montrer que le développement durable est possible et que c'est autre chose qu'un cache sexe ou une incantation magique ».* Le caractère incantatoire, ou du moins marketing, de la conversion affichée d'ALM au développement durable est pourtant pointé par des observateurs extérieurs comme par des acteurs locaux, qui en soulignent les limites d'un double point de vue procédural et substantiel.

Sur le plan procédural, la démarche élaboration du projet d'agglomération invalide en grande partie l'ambition affichée. Car le développement durable ne renvoie pas seulement à des contenus positifs des politiques publiques (la ville compacte, l'écomobilité, la réduction de l'empreinte écologique des activités et des formes urbaines, les éco-quartiers, la HQE, etc.) ; il désigne aussi une transformation des processus de construction et de mise en œuvre de l'action publique, conçue de façon à intégrer l'incertitude, les interdépendances, les jeux d'échelle, la délibération, etc. En la matière, la démarche de projet d'agglomération apparaît fort éloignée des principes qui y sont promus. S'agissant de la place accordée de la société civile dans la fabrique des politiques publiques, le projet d'agglomération n'a fait que reproduire ce qui avait déjà été observé à l'échelon de la ville d'Angers où « *l'engagement dans la voie du développement durable ne s'est pas traduit par des innovations procédurales, des créations d'instruments de gouvernance particuliers* » comme le notait Antoine Goxe, qui estimait que « *de ce point de vue, la ville d'Angers avance au rythme du législateur* »[68]. De fait, l'association de la société civile à la démarche d'élaboration du projet s'est réduite à la mise en place d'un Conseil de développement chargé de formuler un avis sur le projet, comme l'exigeait la loi Voynet en préalable à la signature d'un contrat agglomération. Certes, à la différence d'autres Conseils de développement dans lesquels les élus locaux sont fortement représentés, celui mis en place par l'agglomération angevine est « *100% société civile* », suivant la formule de Jean-Claude Antonini dans son discours d'installation dudit Conseil. Cependant, comme le souligne Philippe Teillet, ce Conseil réunit des partenaires réguliers des autorités locales (Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre d'Agriculture, organisations syndicales, associations du domaine social ou environnemental, représentants du monde universitaire, acteurs culturels, etc.), ainsi que de nombreux anciens élus et responsables administratifs à la retraite issus des équipes Monnier, dont le président du Conseil de développement qui est un ancien directeur général de la ville centre. En cela, le projet d'agglomération témoigne moins d'un

[68] Goxe A. (2007), opus cité.

renouvellement de la gouvernance territoriale que d'une reproduction des modes de gouvernement anciens[69].

[69] Teillet Ph. (2005), opus cité

La portée de la conversion au développement durable apparaît tout aussi incertaine sur le plan du contenu substantiel du projet d'agglomération. Car l'affirmation d'atouts exceptionnels de l'agglomération angevine en la matière, qui lui permettent de prétendre au statut de laboratoire, voire d'agglomération modèle dans le domaine du développement durable, demeure un simple affichage, en l'absence de déclinaison de ce discours dans des projets et actions concrètes.

> *« Il fallait revoir la copie pour produire un discours plus mobilisateur. On a appelé à la rescousse le consultant qui faisait le projet de pays. Il a réécrit le bazar et on voit ce que c'est devenu. C'est sur que le projet est plus vendeur que notre première version. Mais c'est de la com' et ca n'engage personne ! Au niveau du contenu, c'est le grand vide. Même nous à l'agence on ne sait pas quoi faire de ce document. » (Agence d'Urbanisme)*

On mesure là les limites du travail de réécriture du consultant, dont l'ultime relecture du projet se concluait par une interpellation de ses commanditaires: « *le premier objectif –le seul si besoin est– est de compléter le document sur le point sur lequel il pêche le plus : dire, entre l'objectif, les perspectives connues et le diagnostic des atouts, quels projets nouveaux peuvent être mis en œuvre pour innover. Pour chaque action ou type d'action, l'agglomération annonce un état de ses atouts (c'est fait), des objectifs qu'elle souhaite atteindre (ce n'est pas toujours très bien fait, l'introduction sera complétée dans se sens), et des moyens pour y parvenir (des projets). Ce dernier point est tout simplement inexistant parce qu'il n'existe pas aujourd'hui de projets sur un nombre important de sujets : après l'ère Monnier, une nouvelle définition de l'avenir s'effectue sur un état de préparation souvent inexistant : il n'y avait plus aucun projet. De ce fait il faut rebâtir ceux-ci, à partir de la stratégie nécessaire dans l'état actuel des perspectives et de la connaissance des moyens pour y parvenir. Exemple : l'agglomération a des forces pour exploiter sa volonté d'être en pointe sur le développement durable : l'implantation du siège de l'ADEME, la présence d'une grande tradition de composition avec la nature ; quels leviers doit-elle actionner pour développer cette compétence ?* »[70]. Ces remarques, qui révèlent en creux la vacuité du projet d'agglomération, n'ont pas empêché le conseil de développement de louer son ambition, les élus communautaires de l'adopter à l'unanimité, et le Président de l'agglomération de rappeler régulièrement son caractère structurant.

Si l'on s'en tient à la lecture du seul projet d'agglomération, il est tentant d'y voir une illustration du « greenwashing », c'est-à-dire d'une mise en conformité purement symbolique aux exigences du développement durable, voire d'une forme de forme de désinformation destinée à donner une image publique responsable sur le plan environnemental, en l'absence de toute modification effective des politiques menées. Afin de dépasser cette impression, il faut laisser de côté le projet d'agglomération pour considérer une série de projets, plans et programmes élaborés par Angers Loire Métropole à la suite du projet d'agglomération, qui ont servi de cadre à la déclinaison des grands principes (voire des slogans) énoncés dans le projet.

C'est à l'Agenda 21 communautaire qu'il est revenu en premier lieu de donner une traduction stratégique et opérationnelle au projet d'agglomération. Comme il est précisé dans son introduction, cet agenda 21 « *a été pensé comme une déclinaison opérationnelle, ambitieuse et collective du projet d'agglomération* », lequel « *définit un cadre, mais pas la stratégie de mise en œuvre, ni le calendrier*

[70] Note de Jacques de Courson (Algoé consultant) - 9/10/2002

d'application ». C'est donc dans ce document que l'agglomération angevine doit expliciter la façon dont elle entend concrétiser ses ambitions en matière de développement durable, ce qu'il fait en énoncant des axes stratégiques (5) et des orientations stratégiques (20). La déclinaison du projet d'agglomération se prolonge, dans l'Agenda 21, par la définition de 40 actions qui couvrent l'ensemble des domaines de compétences d'Angers Loire Métropole et, au-delà, visent à sensibiliser et mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire.

Des cinq axes retenus, seul le deuxième (« Favoriser un développement équilibré et solidaire du territoire ») renvoie directement aux politiques d'aménagement et de l'habitat auxquelles nous nous intéressons ici. Il s'organise autour des trois orientations stratégiques et huit actions détaillées dans le tableau suivant :

AXE 2 : FAVORISER UN DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET SOLIDAIRE DU TERRITOIRE	
Orientation stratégique n°7 : mettre les polarités en œuvre à partir d'une utilisation économe de l'espace et d'une politique foncière adaptée *Angers Loire Métropole ne dispose plus d'une offre foncière suffisante pour anticiper les besoins. Le marché foncier est devenu très tendu. Angers Loire Métropole a ainsi élaboré une stratégie de territoire équilibré, en réseau, reposant sur la multipolarité. La multipolarité favorise une meilleure organisation de l'urbanisation et rationalise l'usage de l'espace.*	• Action 9 : Poursuivre la réflexion sur la stratégie et les outils fonciers de l'Agglomération et de ses partenaires privilégiés • Action 10 : Elaborer le programme local de l'habitat • Action 11 : Organiser une campagne de sensibilisation sur les enjeux de l'économie d'espace
Orientation stratégique n°8 : favoriser les expérimentations en faveur d'un urbanisme solidaire et écologique *Le développement de polarités, entendus comme lieux de vie mêlant logement, emploi, services, commerces... renouvelle la notion d'habitat en visant à son intégration dans l'environnement.* *Ceci passe par la mixité des formes et des usages, la recherche d'une densité intelligente et la mise en œuvre d'une qualité environnementale accessible à tous.*	• Action 12 : Intégrer les approches environnementales de l'urbanisme dans tout projet d'aménagement • Action 13 : Etudier la problématique des déplacements dans les zones d'activités • Action 14 : Définir une stratégie locale qualité environnementale pour les équipements scolaires et l'habitat
Orientation stratégique n°9 : orienter les moyens et les infrastructures de déplacement vers une mobilité durable *La croissance urbaine et le dynamisme économique entraînent une multiplication des échanges et donc des déplacements. Leurs impacts en termes de pollution, de consommation d'énergie et d'espace, d'imperméabilisation des sols nécessitent aujourd'hui de rationaliser ces flux. Il s'agit d'assurer le développement du territoire et sa cohésion sociale tout en réduisant les pollutions et les nuisances.*	• Action 15 : Avec le tramway, restructurer le réseau de transport en commun dans sa globalité • Action 16 : Développer et harmoniser les plans vélos locaux dans le cadre du plan de déplacements urbains

Comme l'indiquent les énoncés des actions, l'Agenda 21 ne va pas jusqu'au bout de la démarche de déclinaison opérationnelle, s'arrêtant au stade de la définition des grands objectifs poursuivis : maitrise de la consommation d'espace (par une polarisation du développement périurbain), intégration des principes de l'urbanisme durable tous les projets d'aménagement et de logement (mixité fonctionnelle, densité, HQE), organisation d'un report modal vers les transports collectifs et les déplacements doux. Les actions mises en regard de ces objectifs renvoient pour l'essentiel à d'autres procédures (PLH,

PDU, PLU). En cela, l'Agenda 21 se contente d'énoncer des orientations pour une prise en compte des enjeux de développement durable dans les principaux documents de planification de l'agglomération, fournissant un calendrier et des éléments de cahiers des charges aux services d'ALM auxquels il revient de donner une traduction programmatique, règlementaire et opérationnelle aux orientations ainsi définies.

Pour saisir la manière dont la stratégie de développement durable se traduit dans les politiques d'aménagement et de l'habitat d'Angers Loire Métropole, il faut donc poursuivre l'examen des politiques d'ALM en considérant les leviers dont elle s'est dotée pour répondre aux objectifs énoncés dans l'Agenda 21 et plus encore la manière dont elle les met en œuvre. Après avoir suivi le cheminement local de ce mot d'ordre international, on en vient donc à l'analyse de la manière dont l'enjeu de développement durable se traduit au concret dans l'action communautaire.

> *« L'histoire du développement durable à Angers est intimement liée à la personnalité du Président, qui a été parmi les premiers à s'y intéresser. Le degré de sensibilité est plus fluctuant chez les autres élus. Disons qu'on en a un tiers qui sont vraiment sensibilisés et deux tiers pour qui ca reste du slogan. Bien sur, dans les discours, tout le monde est pour. Le projet d'agglomération, ils l'ont tous voté. Mais lorsqu'il s'agit de faire des arbitrages de politiques publiques, les critères environnementaux sont rarement prépondérants. On le voit tous les jours dans les choix d'urbanisme. La majorité des ménages demande du pavillonnaire classique et les élus ne vont pas contre cette demande, avec tout ce que cela implique. (…)L'horizon d'un élu, c'est du court terme et c'est pour ca qu'ils sont très réticents dès qu'on leur propose des choses qui risquent de limiter leur marges d'action, même s'ils convaincus que c'est bénéfique à long terme. » (ALM - Directeur)*

3.2. Le développement durable au concret dans l'action communautaire

Analyser le développement durable au concret dans l'action communautaire s'avère bien plus difficile que de saisir la traduction donnée par ALM à la notion de mixité sociale. Car cette dernière a été progressivement réduite à un objectif de production -le rééquilibrage spatial de la construction de logements sociaux- pour lequel on peut aisément identifier les moyens mis en œuvre et suivre les réalisations. Il en va autrement du concept flou et malléable qu'est le développement durable,. Transversal par nature, faiblement formalisé mais fortement valorisé, le développement durable est ressaisi par de multiples acteurs qui lui donnent une traduction spécifique, sans qu'il soit toujours aisé de distinguer ce qui relève du « greenwashing » de réelles démarches de conversion à un nouveau paradigme. S'il est possible d'apprécier les efforts d'ALM en matière de mixité sociale et leurs effets au travers d'un indicateur simple (le pourcentage de logements sociaux construits dans la production de logement des différentes communes de l'agglomération), il en va autrement du développement durable : l'Agenda 21 communautaire compte une centaine d'indicateurs[71] ! Restreindre l'analyse du développement durable au seul périmètre des interventions d'ALM dans les domaines de

[71] Un indicateur global pour chacune des 20 orientations stratégiques, auxquels s'ajoutent des indicateurs de réalisations et de résultats pour chacune des 40 actions

l'aménagement et de l'habitat ne réduit qu'en partie la difficulté de la tâche. Car ces interventions sont extrêmement diverses, procédant à la fois d'une action directe (interventions directement conduites par ALM) et indirecte (lorsque les politiques d'ALM sont mises en œuvre par des tiers, en particulier les communes)

a. Action directe : des opérations HQE

Si l'on s'en tient aux seuls projets d'aménagement d'intérêt communautaire, dont la communauté d'agglomération est maître d'ouvrage, tous sont présentés comme des opérations « haute qualité environnementale » venant concrétiser les principes de développement durable énoncés dans le projet d'agglomération. Il n'en reste pas moins que chaque opération traduit ces principes de façon singulière et suivant des modalités qui, suivant la critique formulée par plusieurs techniciens d'ALM, correspondent à une simple logique de « *marketing vert* » de la part d'aménageurs qui « *n'ont plus que le développement durable à la bouche mais dont le logiciel reste inchangé* », qui « *continuent de penser développement et ajoutent durable derrière parce que c'est à la mode* » :

- L'aménagent du parc d'activité de Saint-Léger-des-Bois (70 ha à l'Ouest de l'agglomération) est ainsi présenté sur le site internet de l'agglomération comme une opération « *en accord avec le projet d'agglomération d'Angers Loire Métropole, qui place le développement durable au cœur de l'action de la collectivité, l'aménagement de ce parc répond à une forte volonté de limiter son impact environnemental* ». Au-delà des options d'aménagement négociées avec l'aménageur du parc auquel l'agglomération a délégué cette tâche (mur anti-bruit végétalisé pour limiter les nuisances sonores, préservation des haies et des mares, éclairage public basse consommation, aménagement d'arrêts de bus et de voies cyclables…), les entreprises qui s'implantent sur le parc doivent adhérer à une charte de qualité environnementale qui les contraint à mettre en œuvre un certain nombre d'actions en matière de déplacements, de limitation des nuisance sonore, d'intégration paysagère, de préservation des milieux naturels, de consommation d'énergie et d'eau.
- Le quartier « Gare plus », qui consiste dans l'aménagement d'un « *éco-quartier d'affaire au cœur d'Angers* » comprenant 45 000m2 de bureaux et 20 000 m2 de logements en lieu et place d'anciens entrepôts de la SERNAM et de bâtiments industriels, permet lui aussi à l'agglomération d'afficher son engagement en faveur du développement durable. La plaquette de présentation du projet indique que : « *le projet Gare + porte le développement durable en son cœur. Remodelant en profondeur le paysage urbain, ménageant un juste partage entre espaces publics et privés pour favoriser la mixité urbaine, il s'intègre harmonieusement au quartier existant, valorisant chacun de ses usagers. Conçus suivant des critères environnementaux de pointe, les immeubles permettront de réduire massivement les dépenses d'énergie.* »
- De la même façon, le parc d'activités commercial en construction à Beaucouzé (91 000m2 de SHON à l'Ouest d'Angers) peut être présenté par ALM et son aménageur comme une opération exemplaire : premier ensemble commercial ayant demandé la certification HQE, le parc dénommé Atoll vient concrétiser l'ambition angevine d'être un « *laboratoire du développement durable* ». C'est tout du moins sous cet angle qu'il est présenté dans le dossier de presse diffusé par ALM : « *La nature est omniprésente dans le projet (au cœur de L'ATOLL, en toiture, en limites de l'ellipse traitées en prairies ondulantes), qui décline par ailleurs 27 actions significatives d'une conception*

basée sur le développement durable : Optimiser les déplacements et favoriser les transports les moins polluants ; prise en compte du bruit (une galerie périphérique réservée aux livraisons à l'arrière de la « peau extérieure » protège l'environnement extérieur) ; gestion des eaux pluviales (en noues extérieures et en toitures végétalisées, drainage) ; approche bioclimatique du bâtiment (double enveloppe extérieure, auvents protégeant les murs rideaux), chauffage – ventilation – conditionnement d'air économes en énergie ; production d'électricité photovoltaïque (pour l'eau chaude sanitaire), gestion des déchets d'activité… ». Les options techniques ainsi retenues s'inscrivent dans les orientations promues dans l'Agenda 21, mais l'équipement lui-même apparaît en contradiction évidente avec l'objectif plus global de réduction des émissions de CO2 par une réduction des déplacements automobiles et la promotion de pratiques de consommation plus responsables sur le plan environnemental : Atoll, qui accueille des enseignes nationales de l'équipement de la maison, vise explicitement à capter une clientèle sur une zone de chalandise élargie jusqu'aux frontières départementales ; situé au carrefour de plusieurs routes nationales et départementales, il est accessible exclusivement par voie routière et prévoit pas moins de 2700 places de parking…

Comme l'illustrent ces trois exemples, les enjeux de développement durable sont traités sur le mode de la haute qualité environnementale, mais de façon singulière par les aménageurs qui agissent par délégation d'ALM. Plus systématiquement, la stratégie affichée dans le projet d'agglomération s'est traduite dans le choix de technologies vertes pour assurer la production et la distribution de services urbains relevant des compétences intercommunales. Au cours des dernières années, la communauté d'agglomération a consacré une part importante de ses budgets d'investissement à des grands équipements respectueux de l'environnement : construction d'un tramway, fermeture d'une usine d'incinération polluante remplacée par un centre de valorisations des déchets ménagers fondé sur un traitement mécano-biologique pour obtenir du biogaz et du compost, soutien à la construction d'une centrale de cogénération biomasse pour produire de l'électricité et alimenter le réseau de chauffage urbain d'un quartier angevin…

b. Action indirecte : animation et incitations

On ne peut cependant analyser la manière l'enjeu de développement durable se traduit dans les politiques communautaires d'aménagement et de l'habitat en se limitant à l'examen des projets relevant des compétences exclusives d'ALM, qu'elle en assure directement la mise en œuvre ou qu'elle la délègue à des opérateurs. Car les communes conservent la maîtrise des principaux leviers et verrous des opérations d'urbanisme et d'habitat, en particulier via la délivrance des permis de construire. Tout comme pour la mixité sociale, il convient donc de s'interroger sur les ressources dont dispose la communauté d'agglomération pour obtenir des communes que ces opérations se conforment à la stratégie de développement durable définie dans le projet d'agglomération et l'Agenda 21, en particulier aux objectifs de maîtrise de la consommation d'espace, d'intégration des principes de l'urbanisme durable et de report modal.

Commençons par le plus puissant des leviers à sa disposition, à savoir le droit des sols. Avec le PLU, la communauté d'agglomération dispose d'un instrument règlementaire qui lui permet de contrôler l'ouverture à l'urbanisation et donc de limiter celle-ci aux seules opérations qui répondent effectivement

à la stratégie de densification et de polarisation du développement urbain autour de zones desservies par les transports collectifs. Mais il s'agit d'un instrument fort difficile à manier, du fait même de sa force contraignante qui, comme on l'a noté plus haut au sujet des servitudes de mixité sociale, se heurte au mode de régulation politique de l'agglomération, fondé sur une règle tacite de non-ingérance intercommunale dans les affaires communales. Le fait que les maires disposent d'un droit de véto informel pour toutes les interventions de l'agglomération sur leur territoire[72] est sans réciproque. Au contraire, l'agglomération ne saurait se prévaloir d'un droit de véto pour une quelconque opération menée par une commune, quand bien même celle-ci contreviendraient aux objectifs du projet d'agglomération.

> *« Comme c'est l'agglomération qui tient le crayon du PLU, on peut en théorie bloquer des choses. Dès qu'une commune nous demande une modification qui nous parait contradictoire avec les objectifs de consommation d'espace, nous sollicitons notre VP : est-ce qu'on dit oui ou non ? Ensuite, c'est des négociations entre élus. (…) Le règlement… ce sont les élus qui font les règlements. Ce qu'ils ont fait un jour, ils savent très bien le défaire quand ca les arrange. Politiquement, tout se négocie. » (ALM – Chef de service)*
>
> *« Les aménageurs ont un commanditaire, c'est le maire. Si un maire veut faire des parcelles de 600 m², il le fera. Sur la densité, le PLH et les PLU n'imposent rien. On n'a aucun instrument règlementaire pour imposer une densité minimale. La seule chose qu'on peut faire, c'est de bloquer une opération pas assez dense en s'appuyant sur l'ouverture à urbanisation dans le PLU. Mais c'est assez théorique. On a eu le cas d'une commune de première couronne qui prévoyait de sortir une opération de 500 logements à 17 logements par hectare alors qu'on vise plutôt un objectif de 30 logements par hectare minimum. Le VP nous soutenait là dessus, mais il y a eu un deal politique et c'est passé. Pareil avec une opération à 500 mètres du tram, où il aurait vraiment fallu densifier. On a alerté le VP, qui était d'accord avec nous, mais les élus ont lâché et l'Etat n'a rien dit non plus alors même qu'on était en plein Grenelle. Il y a des élus à qui on ne peut rien refuser... » (ALM – Chef de service)*
>
> *« Quand Avrillé sort une opération de 300 logements à 18 logement par hectare, il faudrait pouvoir bloquer. Politiquement, c'est difficile. Techniquement aussi vu qu'ils montent ca avec la SEM du département, qui fait ce que le maire demande. » (ALM - Directeur)*

La politique des transports fournit une autre illustration des capacités limitées de l'agglomération à imposer ses objectifs en matière de développement durable dans les opérations d'aménagement conduites sur son territoire, une bonne partie des leviers demeurant dans les mains des élus et des services d'autres collectivités. C'est particulièrement le cas des opérations conduites par le département ou un de ses opérateurs, du fait de la rivalité politique qui oppose les deux institutions et leurs présidents respectifs, Christophe Béchu et Jean-Claude Antonini. Mais c'est aussi le cas face des

[72] Desage F., Gueranger D. (2011) op. cit

opérations conduites par les communes, en particulier les plus grandes d'entre elles, dont les services techniques s'opposent à l'intrusion des services intercommunaux dans ce qu'ils considèrent être leurs domaines réservés.

> *« Avec le département, c'est très compliqué. On n'a pas de mauvaises relations entre techniciens, mais… Leur politique routière est orientée flux. Ils ont encore une culture d'ingénieur dans laquelle l'approche de l'aménagement du territoire demeure : il faut mettre tout point du territoire à moins de n minutes d'un centre urbain. Ca se traduit à Angers par une logique de pénétrantes en 2x2 voies, ce qui ne peut que prolonger la périurbanisation. L'agglomération affiche une autre stratégie consistant à évacuer les flux routiers sur la deuxième ou la troisième couronne, pour laisser les pénétrantes aux réseaux de transports en commun. C'est le schéma qui est inscrit dans le PDU. On avance avec le tram, qui va verrouiller le sud du cœur de ville. Mais si on veut vraiment faire du report modal, il faut aussi mettre en cohérence la politique de stationnement en étendant la zone de stationnement payant, en augmentant les tarifs qui sont très bas voire en réduisant le nombre de place en centre ville. Faute de quoi les parkings relais qu'on construit aux terminus des trams resteront vides. Pour le moment, la ville d'Angers n'est pas prête à ca. » (ALM - Directeur)*

> *« Aujourd'hui en matière de transports collectifs, on galope derrière l'urbanisation mais c'est tellement plus simple et politiquement valorisant de construire sur du rien. Faire un écoquartier sur des champs, c'est plus simple et plus visible que de densifier et d'améliorer l'efficacité énergétique de l'existant. Il y a qu'à voir le projet d'écoquartier des Ponts de Cé, qui n'est absolument pas desservi par les transports collectifs existants. Ils feraient mieux de travailler sur la densification des zones déjà bâties. » (ALM – Chef de service)*

> *« On n'a pas de leçons à recevoir des services de l'agglomération, surtout sur le développement durable. On est en à la quatrième génération de l'Agenda 21. L'écoquartier du plateau des Capucins, on bosse dessus depuis 1998. Toute la politique vélo, c'est nous. Jusqu'à preuve du contraire, on n'a pas besoin d'eux ; c'est eux qui ont besoin de nous, parce que ce qu'on fait peut leur servir de modèle pour faire avancer les communes périphériques » (Ville d'Angers - Directeur)*

L'agglomération ne pouvant coordonner hiérarchiquement l'action des communes en matière d'habitat, elle doit obtenir leur coopération pour réaliser ses propres objectifs. Dans cette perspective, comme on l'a déjà noté au sujet de la mixité sociale, les services d'ALM et les élus communautaires Verts, ont d'abord cherché à faire acte de pédagogie vis-à-vis des maires, en particulier ceux des petites communes de deuxième couronne, pour les convaincre des problèmes suscités par les formes du développement périurbain et de l'existence d'alternatives au lotissement de maisons individuelles. Là encore, les trois années d'élaboration du PLH correspondent à un processus de sensibilisation des élus et des services des communes aux enjeux de maitrise de l'espace et des consommations résidentielles.

> *« La réussite du PLH, c'est d'avoir posé un diagnostic qui est vraiment partagé maintenant. Sur le foncier, tout le monde a compris que c'est une ressource rare qu'on a dilapidé au cours des vingt dernières années (…) On a mis des chiffres sur des choses que les élus voyaient mais dont ils ne pouvaient pas mesurer l'importance comme la paupérisation de la troisième couronne, avec tout ce que ca a comme conséquences parce qu'il vaut mieux être pauvre dans de la ville un peu dense que dans un endroit où il y n'y a ni services publics ni transports collectifs. » (Agence d'Urbanisme)*

> *« La condition, c'est un changement des mentalités. Culturellement, les angevins sont très conservateurs sur l'architecture. La densité, c'est un gros mot ! Pour faire accepter la densification, il faut casser les codes : la maison individuelle avec un toit en pente et de la place pour garer deux voitures. L'enjeu c'est de montrer qu'en changeant les formes urbaines, on peut offrir les prestations de la maison individuelle dans de l'habitat groupé qui soit à la fois économe en espace et abordable. » (ALM – Chargé de mission)*

Ce travail de pédagogie s'est prolongé par l'introduction dans le PLH d'un axe spécifiquement dédié au développement de l'habitat durable. Intitulé « Habiter mieux », la fiche action qui lui est consacré s'organise en deux volets : « Produire de nouvelles formes urbaines » et « Produire des logements durables ». Le premier vise à favoriser l'émergence de formes urbaines et architecturales alternatives au lotissement et à la maison individuelle, le second vise à améliorer la qualité environnementale et les performances énergétiques de l'habitat. L'objectif de production de nouvelles formes urbaines et de logements durable ne se traduit pas, dans le PLH, par des mesures contraignantes. Dans les deux cas, les actions retenues relèvent du registre incitatif : mise en place d'une campagne de sensibilisation d'un an suivie, sur la durée du PLH, du lancement d'opérations expérimentales par le biais d'appels à projets et de concours d'idées s'agissant de la production de nouvelles formes urbaines ; mise en place d'aides financières en faveur des opérations d'habitat respectant le référentiel « Habiter mieux »[73] pour la production de logements durables.

L'introduction de cette fiche action dans le PLH résulte d'une initiative des élus Verts de la ville d'Angers, porteurs de l'enjeu de l'habitat durable et bénéficiant par leurs réseaux partisans et militants de la connaissance d'expériences menées dans d'autres agglomérations. Leur proposition initiale, consistant à intégrer dans les conventions communales de mise en œuvre du PLH une série d'exigences environnementales, s'est heurtée à l'opposition du Vice-Président en charge du logement, qui avait fait de la relance de la construction neuve et du rééquilibrage de l'offre de logements sociaux ses priorités. Pour Marc Goua, l'introduction d'exigences de densité ou de performance énergétique allant au delà de la réglementation en vigueur ne pouvait que contrarier ses objectifs de production de logements abordables, ces contraintes supplémentaires risquant non seulement de générer des surcouts fragilisant l'équilibre financier des opérations, mais aussi de rendre plus difficile la construction de logements sociaux dans des communes dans lesquelles l'habitat collectif fait figure de repoussoir. Deux positions s'affrontaient donc : celle des élus verts d'Angers, qui proposaient de conditionner le

[73] Ce référentiel comprend des exigences en matière de consommation énergétique (performance supérieur de 20%), de réduction de la consommation d'eau (mise en place d'équipements hydro-économes) et d'amélioration de la qualité de l'air intérieur.

bénéfice des aides financières gérées par l'agglomération (aides à la pierre de l'Etat et aides complémentaires d'ALM) au respect par les communes d'un certain nombre de critères environnementaux ; celle du maire de Trelazé, qui refusait l'introduction de contraintes environnementale, au nom de la priorité donnée au développement et au rééquilibrage quantitatif de la construction. Un travail technico-politique de conciliation des deux positions a alors été mené par le Président d'ALM et son cabinet, qui a abouti à la définition d'une position de compromis, fondée sur une sanction positive (bonification des aides d'ALM pour les opérations respectant un certain nombre de critères environnementaux), bien moins contraignante pour les communes que celle demandée par les Verts, qui demandaient une sanction négative (conditionnalité des aides aux communes).

> *« Sur le PLH, on a très vite identifié les points de discorde : la question de la densité et, pour certaines communes, la part de logements sociaux dans la programmation. Pour le VP, c'était la question qui comptait : comment produire massivement du HLM ? L'habitat durable, ce n'est pas son truc. Mais on a réussi à lui faire passer l'idée qu'il ne fallait pas seulement des objectifs quantitatifs. On était poussés par les Verts, qui voulaient des objectifs quali. Ils ont fait un gros boulot technique sur la question de l'habitat durable. Ils nous ont envoyé plein de propositions pour amender et améliorer le premier projet, qui ont abouti au volet « Habiter mieux » » (Agence d'urbanisme)*
>
> *« Il y a eu un gros débat sur la place du logement durable dans le dispositif. Le débat a été porté par le groupe des élus verts d'Angers via leurs représentants dans le conseil communautaire. Ils demandaient l'éco-conditionnalité, c'est-à-dire que toutes les aides d'ALM soient conditionnées à des objectifs en termes de consommation d'eau et d'énergie etc… Tous les maires de l'agglomération n'étaient prêts à y aller. Il y a eu quelques réunies difficiles entre les Verts, quelques élus qui tenaient à l'écoconditionnalité et Goua. Au bout du bout, il y a eu un deal sur un moyen terme avec un système qui permet à la fois de faire du logement classique calé sur la réglementation, sans plus, avec à côté un système plus incitatif pour aller plus loin. C'est une solution de compromis qui a été votée par tout le monde, dont les Verts. » (ALM - Cabinet)*
>
> *« Marc Goua est très très sensible à la question de la mixité. Depuis qu'il est maire, il a tout fait pour rééquilibrer le logement social. D'abord chez lui, où il y avait pratiquement 50% de HLM et maintenant chez les autres. Son mot d'ordre, c'est : il faut se repartir la charge, sinon ca va pêter. Il s'est battu pour que le PLH ait des objectifs chiffrés très ambitieux de construction de logements abordables partout, pas du PLS, mais du vrai logement social en location et en accession. Les questions de durabilité, de densité, c'est moins son truc. Il a été pas mal agacé par les Verts, qui voulaient absolument l'intégrer dans le PLH. C'est Antonini qui a fait l'arbitrage : on n'impose pas de règle de densité, mais on incite les communes avec le programme Habiter mieux. » (ALM - Directeur)*

Il en va donc du développement de l'habitat durable comme de la mixité sociale, s'agissant de la capacité normative de l'agglomération. Si Angers Loire Metropole maitrise d'importantes ressources

financières et règlementaires, elle n'a pas les moyens politiques d'imposer aux communes des contraintes auxquels celles-ci n'auraient pas consenti. Ce qui, bien évidemment, ne signifie pas que la communauté d'agglomération soit dépourvue de pouvoir. Simplement, celui-ci ne peut s'appuyer sur la contrainte ou la coercition. Ce qui conduit la communauté d'agglomération à privilégier des instruments « soft » de gouvernement : réalisation de diagnostics, démarches de projet, actions de sensibilisation, négociation d'objectifs contractualisés, appels à projets, incitations financières. Autant d'instruments par lesquels l'intercommunalité cherche à orienter les actions des communes, mais qui ne leur impose ni leur interdit rien. Parce qu'il est dépendant de ses composantes, le pouvoir intercommunal s'exerce sur les registres de l'influence et de l'incitation, dans des rapports de négociation permanente avec les communes.

NANTES METROPOLE

1. L'AGGLOMERATION

1.1. Structure et dynamiques

En 1964, le géographe Jean-François Gravier estimait que « *Nantes est une ville de main d'œuvre banale, sujette à des remous violents : première place commerciale et seule place boursière à l'Ouest, la banque et les assurances y sont pourtant mal représentées. Enfin, d'après les statistiques, c'est de toutes les cités provinciales, celle où on lit le moins. Bref la pauvreté du milieu social et l'absence quasi-totale d'activités nobles traduisent une inaptitude aux fonctions métropolitaines* »[74]. Un demi-siècle plus tard, cette description ne peut que faire sourire, la capitale ligérienne étant parvenue à concrétiser l'ambition affichée par ses élites politiques et économiques depuis le début des années 1990, consistant à hisser l'agglomération dans la hiérarchie des villes européennes pour en faire la première métropole du Grand Ouest. Le titre de l'ouvrage publié par des géographes nantais en 2005 résume parfaitement la mutation opérée : *Nantes. De la belle endormie au nouvel Eden de l'Ouest*[75].

Les palmarès urbains qui se multiplient dans la presse française confirment ce succès, en même temps qu'ils y contribuent[76] : Nantes est, de toutes les agglomérations françaises, celle qui est le plus fréquemment classée en tête des classements des villes « championnes », « attractives », où « il fait bon vivre », depuis le début des années 2000[77]. La presse internationale n'est pas en reste, à l'image de l'hebdomadaire américain Time qui a fait figurer Nantes comme une des villes européennes les plus agréables à vivre en 2004. Ces places sur les podiums médiatiques constituent autant de victoires symboliques pour une ville dont les élites avaient vécu comme une humiliation les résultats d'un classement des villes européennes réalisé par la DATAR en 1989, dans lequel Nantes apparaissait aux alentours de la 50e place[78]. Cette même année, Jean-Marc Ayrault, jeune (39 ans) édile socialiste de la deuxième commune de l'agglomération, Saint-Herblain, conquérait la mairie de la ville centre. Son élection dès le premier tour a marqué la fin d'une période d'instabilité politique[79] et le point de départ d'une *success story* territoriale. Au fil des trois mandats successifs du leader nantais, la ville « *inapte aux fonctions métropolitaines »,* reléguée dans le fond du hit-parade des villes européennes par la DATAR, s'est affirmée comme une métropole parmi les plus dynamiques de France sur les plans de la

[74] Gravier J-F. (1964) *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris : Flammarion, cité par Pinson G. (2002) *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*. Thèse de doctorat de science politique. Université Rennes I.

[75] Garat I., Pottier P., Guineberteau T., Jousseaume V., Madoré F. (dir.) (2005), Na*ntes. De la belle endormie au nouvel Eden de l'Ouest*, Paris : Anthropos.

[76] Le changement d'image de Nantes a été alimenté par la presse, qui multiplie les articles sur le développement de la ville et sur sa qualité de vie. Ainsi de janvier 2002 à août 2004, pas moins de 18 suppléments ont été consacrés à Nantes dans la presse française. Cf. Vincendon S. (2004), « Maîtres en image », *Libération*, 25/09/2004.

[77] Alexandre H., Cusin F., Juillard C. (2010) *L'attractivité résidentielle des agglomérations françaises*, Rapport de la Chaire Ville & Immobilier, Université Paris Dauphine

[78] Renard J. (2007) « Nantes dans le classement des villes européennes », Place Publique, 2

[79] Jean-Marc Ayrault a été réélu (au premier tour) en 1995, 2001 et 2008, à la différence de ses deux prédécesseurs : Michel Chauty (RPR, élu en 1983) et Alain Chénard (PS, élu en 1977).

croissance démographique, du rythme des créations d'emplois, de la visibilité de ses événements culturels et de ses opérations d'urbanisme[80].

Le rebond nantais est net sur le plan économique. Le déclin industrialo-portuaire des années 1970 et 1980, symbolisé par la fermeture en 1987 des chantiers de construction navale situés au cœur de la ville, sur l'Ile de Nantes, a laissé place à un formidable développement des activités tertiaires[81], qui réunissent désormais plus de huit emplois sur dix à l'échelle de l'agglomération. Celle-ci connaît, depuis le début des années 1990, un taux de croissance de l'emploi salarié soutenu, qui la place au troisième rang des agglomérations françaises sur ce plan. Cette dynamique favorable s'explique en grande partie par l'attractivité du territoire pour les entreprises, en particulier les grandes et les moyennes qui y implantent des sièges régionaux ou inter-régionaux et des établissements de *back office,* et assoient ainsi le statut métropolitain de la communauté urbaine, laquelle rassemble 20 % des établissements et 23 % des emplois de la région. Elle compte désormais 304 000 emplois (soit 49 000 de plus qu'en 1999) et le taux de chômage y est près de deux fois moins élevé qu'au niveau national.

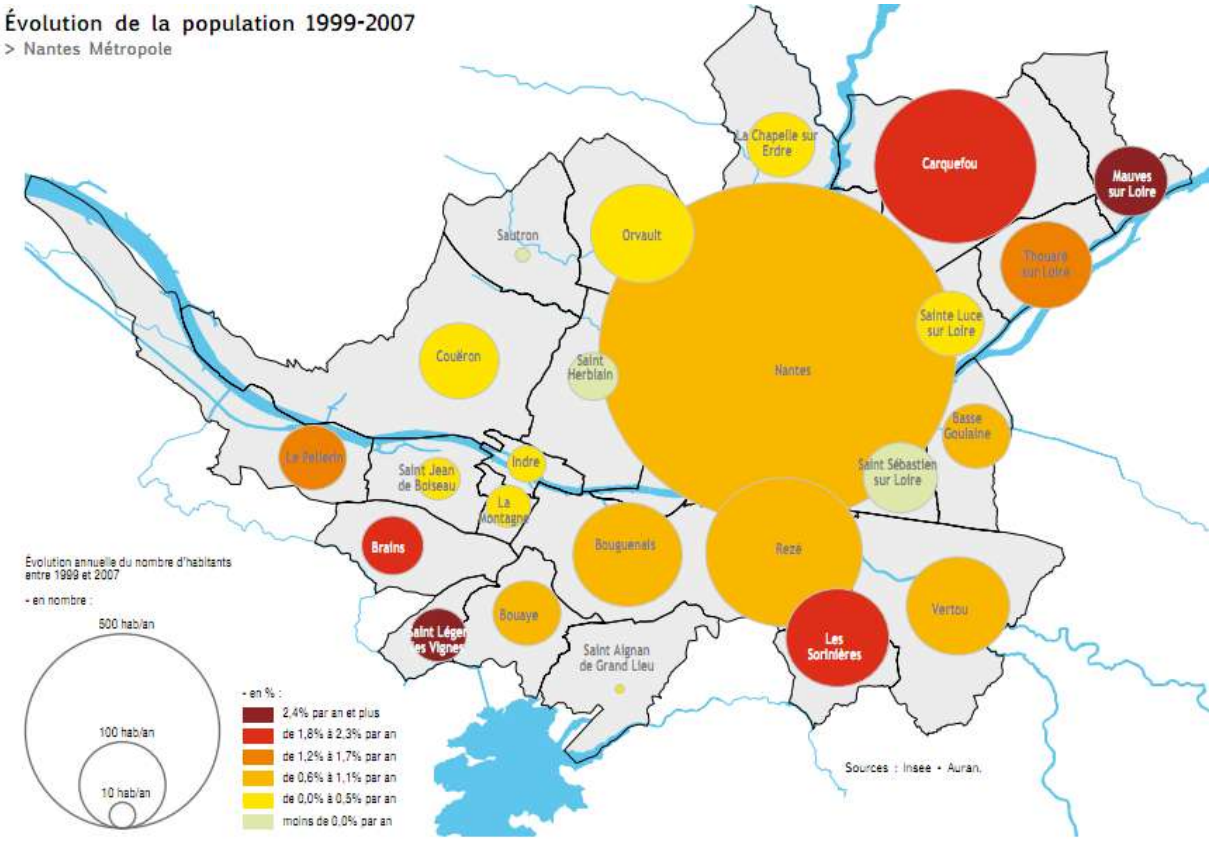
Le développement économique nantais est indissociable de son attractivité résidentielle et de son dynamisme démographique[82]. Sur ce plan, le rebond nantais est plus frappant encore. La ville de Nantes avait perdu 14 933 habitants entre 1975 et 1982, soit 6.3% de sa population, sous l'effet combiné de la crise économique et du mouvement d'exurbanisation. L'hémorragie a pris fin dans la

[80] Seule ombre au tableau pour une métropole qui se veut, comme ses concurrentes, créative : l'excellence de son université et ses laboratoires de recherche est loin d'être reconnue (par l'Etat). Aucun laboratoire Nantais ne figure en effet parmi les cent Laboratoires d'excellence sélectionnés en mars 2011 et son projet d'Institut hospitalo-universitaire ne figure pas non plus dans les six retenus par l'Etat pour bénéficier des financements du Grand Emprunt. En guise de lot de consolation, Nantes a vu la candidature de l'Institut de Recherche Technologique Jules Verne dédié aux "Technologies avancées de production, composites, métalliques et structures hybrides" retenue deux mois plus tard, pour bénéficier du programme d'Investissements d'Avenir.

[81] La tertiarisation de l'économie nantaise s'était amorcée dès le début des années 1970, en lien avec la politique d'aménagement du territoire et de déconcentration administrative. Entre 1970 et 1985, la décentralisation administrative a organisé le transfert de plus de 5500 emplois d'Ile-de-France vers l'agglomération nantaise. Garat I. et al. (2005), op. cit.

[82] Davezies L. (2005) *Les moteurs du développement de la métropole Nantes Saint-Nazaire*, Rapport pour la SAMOA et le Syndicat Mixte du SCOT

seconde moitié des années 1980. Depuis lors, la ville a retrouvé le chemin de la croissance (elle a gagné plus de 40 000 habitants depuis 1982), rejoignant la dynamique du reste de l'agglomération. Celle-ci a connu véritable boom dans les années 1990 (Nantes Métropole a gagné 5 600 habitants par an entre 1990 et 1999) : au cours de cette décennie, la population de l'agglomération a cru trois fois plus vite que celle de la France. En dépit d'un ralentissement de la croissance depuis lors (+3500 habitants par an depuis 1999), Nantes Métropole demeure dynamique sur le plan démographique. Elle est au cinquième rang des agglomérations françaises pour la croissance de sa population dans les années 2000, et se situe en septième place pour la population totale.

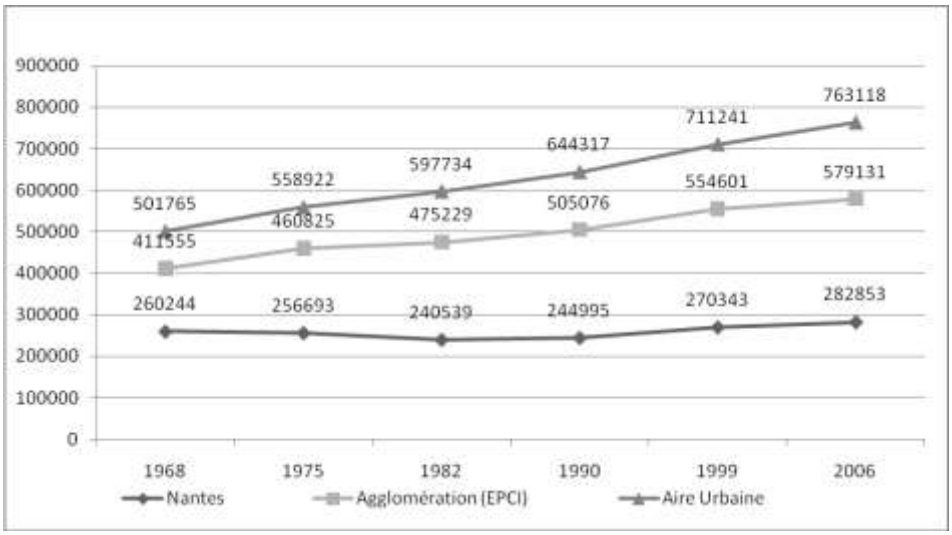


(Source : AURAN - INSEE)

Comme dans la plupart des grandes agglomérations françaises, cette croissance démographique s'accompagne d'une périurbanisation marquée, sous l'effet du desserrement géographique des activités nantaises, de la construction de grandes pénétrantes urbaines qui ont favorisé l'usage de l'automobile et de la faiblesse des régulations politiques de l'extension urbaine (cf. infra). Depuis 1968, la population de l'aire urbaine a cru de 52%, contre 40% pour l'agglomération et 8% pour la ville centre. Le développement Nantais s'est donc opéré sur un mode radioconcentrique, conduisant à un fort étalement urbain, tiré par la construction de maisons individuelles dans des communes de plus en plus éloignées du centre. La superficie urbanisée de l'agglomération a été multipliée par trois entre 1960 et 1995 et le taux de construction de logements comme le niveau de la croissance démographique de la couronne périurbaine ont toujours été supérieurs à ceux de l'agglomération nantaise depuis le début des années 1960. Le mouvement se prolonge et s'amplifie même sur la période récente, Nantes

métropole n'ayant capté que 45% de la croissance démographique de l'aire urbaine dans les années 2000, contre les trois quart au cours de la décennie précédente.

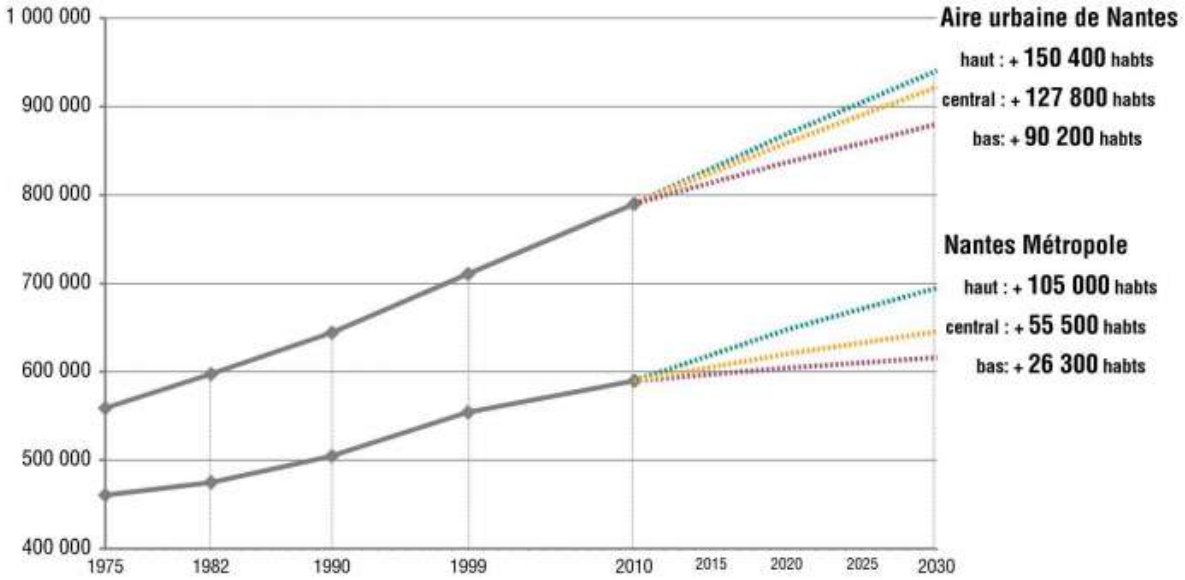
Evolution de la population 1968-2006



(Source : INSEE)

Ce mouvement de périurbanisation se traduit par une extension continue de l'aire urbaine, qui est passée de 65 communes en 1990 à 82 en 1999 puis 110 en 2007. Si les tendances démographiques observées sur la période récente en termes de fécondité, de mortalité et de migrations se maintenaient, l'aire urbaine de Nantes compterait 6 000 habitants supplémentaires chaque année, pour arriver aux environs de 915 000 habitants en 2030, l'essentiel de cette croissance étant absorbé par les communes périurbaines situées hors de la communauté urbaine[83]

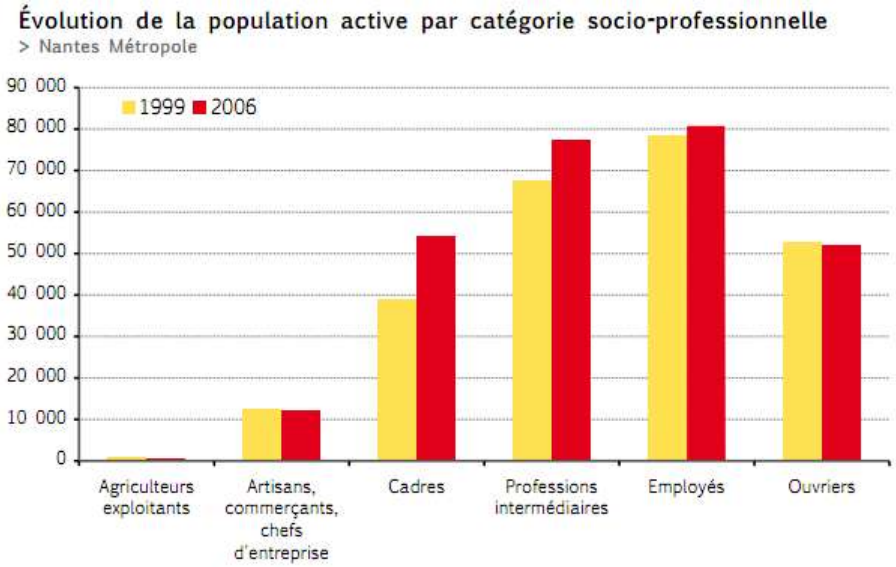
Scénarios de projection de population à l'horizon 2030



(Source : INSEE-AURAN)

[83] INSEE Pays de la Loire – AURAN (2011) « Nantes Métropole pourrait gagner 100 000 habitants d'ici 2030 », Etudes, 96

Le développement démographique et économique de l'agglomération nantaise s'accompagne d'une évolution de la structure socioprofessionnelle de sa population, marquée par la montée continue des cadres et des professions intermédiaires (qui représentent désormais 48% de la population active) et la diminution relative des ouvriers.



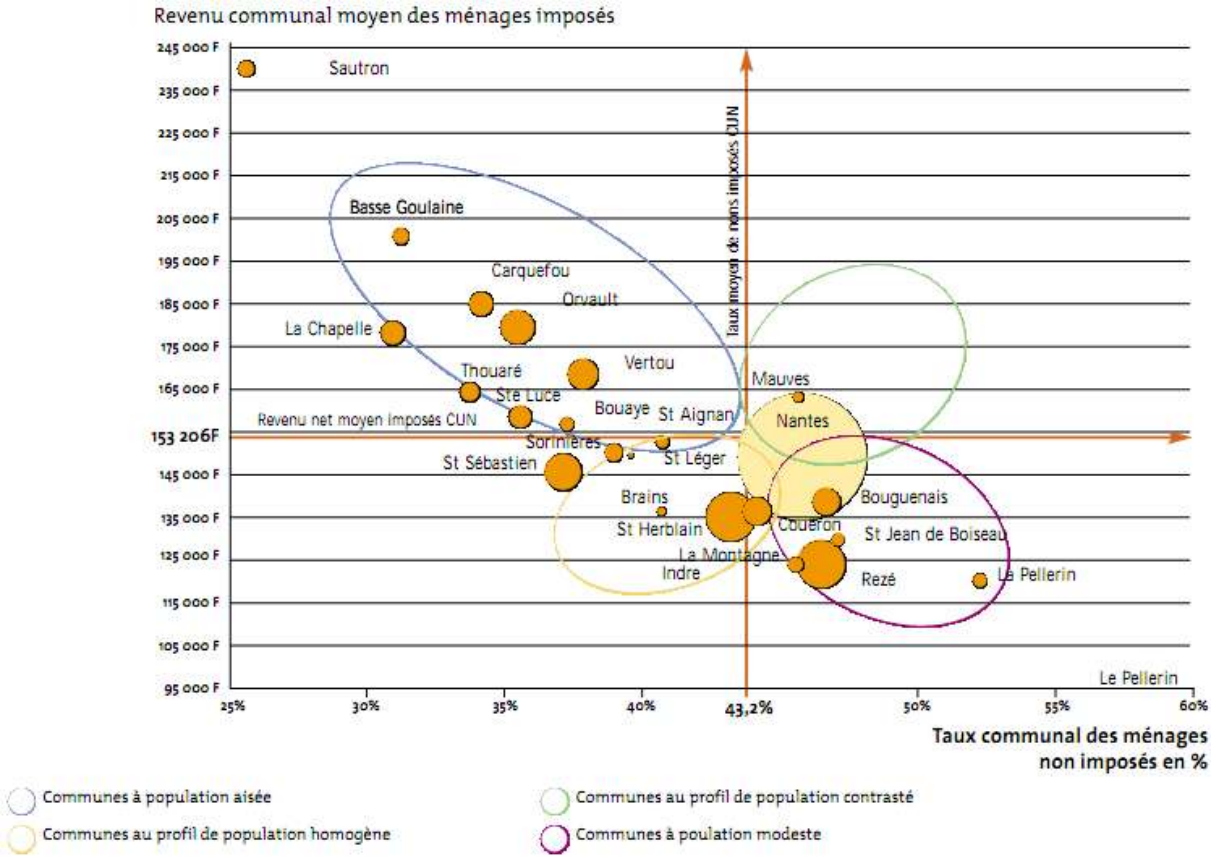
(Source : INSEE-AURAN)

Sur le plan de son organisation socio-spatiale, Nantes Métropole se caractérise par une forte concentration des ouvriers et plus globalement des ménages à bas revenus dans les communes du cœur de l'agglomération. Trois communes (Nantes, Saint-Herblain et Rezé) réunissent l'essentiel des ménages vivant sous le seuil de pauvreté (lesquels représentent 15% des ménages de l'agglomération). Cette concentration de la pauvreté recoupe spatialement celle du parc social[84], qui est historiquement très inégalement réparti entre les communes de l'agglomération. Six communes centrales (Nantes, Saint-Herblain, Rezé, Couëron, Orvault et Bouguenais) regroupaient à elles seules 94 % du parc d'HLM de l'agglomération en 1990[85]. En dépit de la mise en œuvre de mesure de rattrapage dans l'ensemble des communes de l'agglomération depuis le début des années 2000, le parc locatif social de Nantes Métropole (48 000 logements, soit 18% de l'ensemble des résidences principales) demeure inférieur aux 20% imposés par la loi SRU dans l'ensemble des communes de l'agglomération, à l'exception des deux principales (Nantes et Saint-Herblain). Cette concentration du logement social et de la pauvreté, particulièrement dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville[86], a pour corolaire une sur-représentation des ménages les plus riches et des cadres dans quelques communes favorisées (Sautron et, dans une moindre mesure Basse-Goulaine, La Chapelle, Orvault, Carquefou, Orvault, Vertou)

[84] Ce qui ne veut pas dire que les pauvres résident tous en HLM : moins de la moitié (44%) des 36 000 ménages de Nantes Métropole dont les revenus se situent sous le seuil de pauvreté résident dans un logement locatif social.

[85] F. Madoré, 1997, « Politique de la ville, structure sociale et habitat : l'exemple de Nantes », Annales de géographie, 597

[86] Celle est constituée de quatre quartiers classés en ZRU (Bellevue à Nantes-Saint-Herblain, Dervallières, Quartiers Nord et Est à Nantes), deux en ZUS (Malakoff à Nantes et Château Mahaudières-Corbusier à Rezé) auxquels s'ajoutent plusieurs quartiers (qui sont souvent des extensions des ZUS) qui ne figurent pas dans le zonage règlementaire du Pacte de Relance de 1996, mais définis comme prioritaires par le contrat de ville 2000-2006 puis le CUCS qui a pris sa suite : Bourderies, Breil Malville, Perray, Clos Torreau et Port Boyer à Nantes, Pont Rousseau Nord à Rezé, Sillon de Bretagne à Saint-Herblain

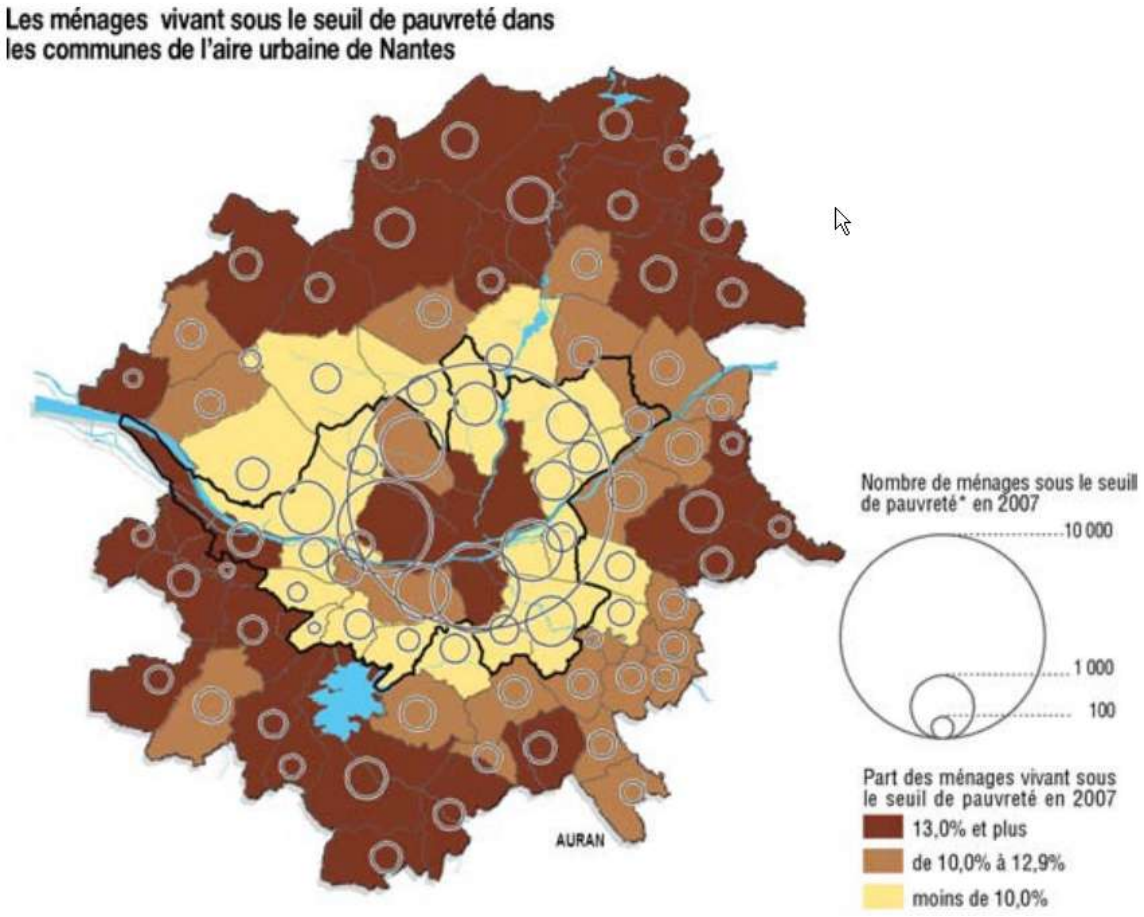


(extrait du PLH 2010)

L'agglomération nantaise n'est donc pas épargnée par la ségrégation, mais ce phénomène est plus modéré et surtout connaît une évolution relativement atypique au regard de la plupart des agglomérations française, comme l'ont montré plusieurs géographes[87]. Car la dynamique de développement de l'agglomération ne s'accompagne pas d'un processus de dualisation socio-spatial généralement associé à la métropolisation. Si les communes les plus favorisées de l'agglomération le sont de plus en plus, les communes qui le sont moins ne suivent pas un chemin inverse. Au contraire, à l'exception de Bouguenais et de Rezé, le profil social des communes aux populations les plus modestes s'est rapproché de la moyenne communautaire depuis le début des années 1980. Les communes populaires de l'agglomération ont en effet été marquées par un net embourgeoisement au cours de la période, qui se diffuse progressivement vers le reste de l'aire urbaine, à mesure de l'exurbanisation des classes moyennes repoussées vers la périphérie par la hausse des prix du logement. Ces migrations résidentielles, qui se jouent à l'échelle de l'aire urbaine, tendent néanmoins à renforcer la ségrégation spatiale à cette échelle et à polariser la structure sociale de l'agglomération, qui voit le poids relatif des populations situées aux deux extrêmes du spectre social se renforcer, pendant que le nombre de ménages à revenus intermédiaires stagne (et que leur poids relatif diminue donc en proportion). Ces derniers progressent en revanche fortement dans la troisième couronne, hors du périmètre de Nantes Métropole. Cette recomposition de la structure socio-spatiale de l'agglomération et de l'aire urbaine sous l'effet des migrations résidentielles correspond aussi à une transformation des structures démographiques, avec d'un côté une concentration croissante des ménages sans enfants, des familles monoparentales et des jeunes (étudiants) dans l'agglomération, de l'autre un poids croissant des

[87] Madoré F. (1997), ibid. Guilly C., Noyé C. (2004) Atlas des nouvelles fractures sociales en France, Paris : Autrement.

familles avec enfants dans les communes périurbaines, où elles peuvent trouver une offre de logement plus en adéquation avec leurs capacités financières et leur désir d'espace.



1.2. Institution

On dispose, au sujet de l'histoire intercommunale nantaise et de la fabrique des politiques d'aménagement dans ce territoire, de nombreux travaux de recherche en sciences sociales. Issus de nombreux champs disciplinaires (science politique[88], sociologie[89], géographie[90], aménagement[91]), ces travaux ont en commun de traiter conjointement ces deux dimensions, soulignant le rôle déterminant joué par les enjeux et les politiques d'aménagement dans la construction intercommunale. Ces travaux extrêmement riches qui, pour certains d'entre eux, ont utilisé le cas nantais pour élaborer des thèses

[88] Cf. Notamment Pinson (2002), op. cit. ; Dormois R. (2004) *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective. L'exemple des dynamiques de planification urbaine dans les agglomérations de Nantes et de Rennes*, thèse de science politique, Université de Montpellier 1.

[89] Le Saout R. (2005) « Intercommunalité et réorganisation des services urbains. La collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 99 ; Le Saout R. (2004) " Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes ", in R. Le Saout Rémy, F. Madoré (dir.) *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

[90] Garat I. et al. (2005), op. cit.

[91] Cordier M., Meunier J-M. (2009) *L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse*, Rapport Lab'Urba pour le programme POPSU. Devisme L. (dir.) (2009) *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*, Marseille : Parenthèses

novatrices sur la construction d'un pouvoir d'agglomération[92], servent de base à la présentation sommaire de l'histoire intercommunale qui suit, ainsi qu'à une partie des analyses développées dans la suite de ce chapitre.

a. Petite histoire de l'intercommunalité nantaise

Au cours des années 1960, l'Etat est à la manœuvre pour inciter à la coopération intercommunale des élus nantais peu désireux d'avancer dans cette direction[93]. En 1963, la DATAR choisit Nantes-Saint-Nazaire (plutôt qu'Angers) parmi les huit métropoles d'équilibre chargées de rééquilibrer le territoire français dominé par la région capitale. Cette désignation se prolonge par diverses initiatives étatiques visant à organiser une coopération intercommunale, qui se sont systématiquement heurtées à la résistance des élus locaux, qu'illustrent notamment le rejet en 1967 projet de Communauté urbaine au profit d'un cadre associatif dénué de toute compétence, puis le blocage de la procédure d'élaboration du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) par plusieurs communes périphériques soucieuses de conserver la totale maitrise de leur développement, qui aboutira à son abandon en 1973[94].

A défaut d'une intercommunalité politique, les élus de l'agglomération s'engageront dans les années 1970 dans la voie de l'intercommunalité fonctionnelle, avec la création de divers syndicats intercommunaux à vocation unique organisés sur des périmètres variables pour produire et délivrer divers services collectifs (collecte et traitement des déchets, eau) et pour résoudre les problèmes de déplacements suscités par l'extension périphérique incontrôlée de l'agglomération nantaise en l'absence de SDAU. Cette dynamique de coopération s'est approfondie à la suite de l'élection en 1977 d'Alain Chenard à la mairie de Nantes, à la tête d'une liste d'Union de la gauche. De nouvelles structures supra-communales ont alors été mises en place : création de l'Agence d'études urbaines de la région nantaise (AURAN) en 1978, puis du Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise (SIMAN) en 1982, par fusion des SIVU antérieurs. Cette intercommunalité syndicale, qui réunissait 19 communes et devait porter des grands projets d'agglomération -en matière de transports notamment- a peiné à les réaliser. L'élection de Michel Chauty, sénateur RPR, à la mairie de Nantes un an après la création du SIMAN a abouti au blocage de la plupart des projets portés par ce syndicat[95]. Son mandat correspond à une période de gel de la coopération intercommunale, mais aussi d'affirmation politique locale de son opposant de Saint-Herblain, Jean-Marc Ayrault, qui a utilisé la

[92] On pense ici à la thèse de Remy Dormois, qui l'abordé sous l'angle théorique des régimes urbains et à celle de Gilles Pinson sur le projet urbain.

[93] Les élus de banlieue sont eux aussi réticents à coopérer avec une ville centre jugée expansionniste depuis l'annexion en 1908 des communes de Chantenay et Doulon (J. Floch, 1996, *L'agglomération nantaise : récits d'acteurs*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube ; cité par Cordier M., Meunier J-M. (2009), op. cit.)

[94] R. Dormois, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56, 4.

[95] Ancien maire de Saint-Herblain, Michel Chauty avait perdu cette ville en 1977 au profit d'un jeune élu socialiste, Jean-Marc Ayrault. Six ans plus tard, il a pris la ville de Nantes contre le socialiste sortant, Alain Chenard, au terme d'une campagne au cours de laquelle il s'était vigoureusement opposé au projet de tramway porté par ce dernier. Une fois élu, il a fait temporairement suspendre le chantier. Mais les travaux étaient trop avancés pour que le projet soit abandonné. La première ligne fut donc inaugurée en 1985, lors d'une cérémonie à laquelle le maire de Nantes a refusé de participer. Son successeur (de nouveau J.M. Ayrault) a ainsi pu s'approprier cette réalisation emblématique de la ville de Nantes, qui a été la première à réintroduire le tramway en ville.

SIMAN comme terrain d'affirmation de son leadership parmi les socialistes locaux face un Michel Chauty fragilisé par les dissensions de sa majorité[96]

L'élection de Jean-Marc Ayrault, député-maire socialiste de Saint-Herblain, à la maire de Nantes lors du scrutin de 1989 a mis fin à une longue période d'instabilité du pouvoir nantais (aucun maire sortant n'avait été réélu depuis 1977) et de tensions politiques avec les communes voisines, ouvrant la voie à la construction progressive d'une autorité politique d'agglomération. En 1992, un District de l'agglomération nantaise (à fiscalité propre) est créé, sur le même périmètre que le SIMAN, auquel se joindront ensuite deux communes (Bouaye et St-Aignan). Sous l'égide de cet EPCI, les élus de l'agglomération ont élaboré un projet de territoire (« Projet 2005 », arrêté en 1996, qui a posé les bases d'une alliance avec la ville voisine de Saint-Nazaire) ainsi que plusieurs documents de planification sectorielle, fixant le cadre du développement de développement de réseaux techniques structurants.

Comme le souligne R. Dormois, « *ces démarches n'ont pas été inscrites dans le cadre des procédures juridiques définies au plan national. Par exemple, dès 1991, le district se dote d'un plan des déplacements, mais c'est seulement en 1998 que ce document sera révisé pour pouvoir être reconnu par l'État comme un plan des déplacements urbains tel que défini par la loi sur l'air de 1998* ». A la différence de ce qui s'observait à la même époque dans d'autres agglomérations françaises, la construction de l'intercommunalité nantaise ne s'est pas construite dans le cadre des procédures contractuelles proposées par l'Etat mais, au contraire, a procédé d'une volonté affirmée des élus locaux d'affirmer leur autonomie vis-à-vis de celui-ci, ce en quoi ils ne faisaient que prolonger une longue tradition locale d'opposition au pouvoir central. C'est ainsi que 34 ans après avoir fait échouer le projet étatique de création d'une Communauté urbaine, les élus de l'agglomération nantaise se sont entendus en 2001 pour faire naitre une telle structure correspondant à la forme la plus poussée d'intégration intercommunale[97], par transformation du district (et extension à 24 communes avec l'arrivée de Brains, Mauves-sur-Loire et Saint-Léger-les-Vignes), qui prendra le nom de Nantes Métropole en 2004.

[96] Besson A. (2004) *Jean-Marc Ayrault : Une ambition nantaise*, Nantes : Coiffard Edition

[97] Comme toutes les communautés urbaines, Nantes Métropole dispose d'un panel de compétences élargi dans les domaines de l'aménagement et du développement (Aménagement urbain ; transports et déplacements ; espaces publics, voirie, propreté et éclairage public ; déchets ; environnement et énergie ; eau et assainissement ; logement et habitat ; développement économique ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; emploi ; Europe et attractivité internationale). En plus de ces compétences obligatoires, Nantes Métropole s'est dotée de nombreuses compétences facultatives qui élargissent son champ d'intervention : lutte contre les pollutions, prévention des risques et notamment des risques majeurs ; participation aux constructions nouvelles de lycées et extensions des lycées existants ; grands équipements (transports, télécommunications, sport, etc.) ; équipements d'enseignement supérieur et de recherche ; construction, aménagement et équipement de locaux d'enseignement supérieur et de recherche ; actions foncières ; hébergement des gens du voyage ; actions en faveur des personnes handicapées ; participation à l'aménagement de promenades le long des cours d'eau et à la valorisation des espaces naturels.

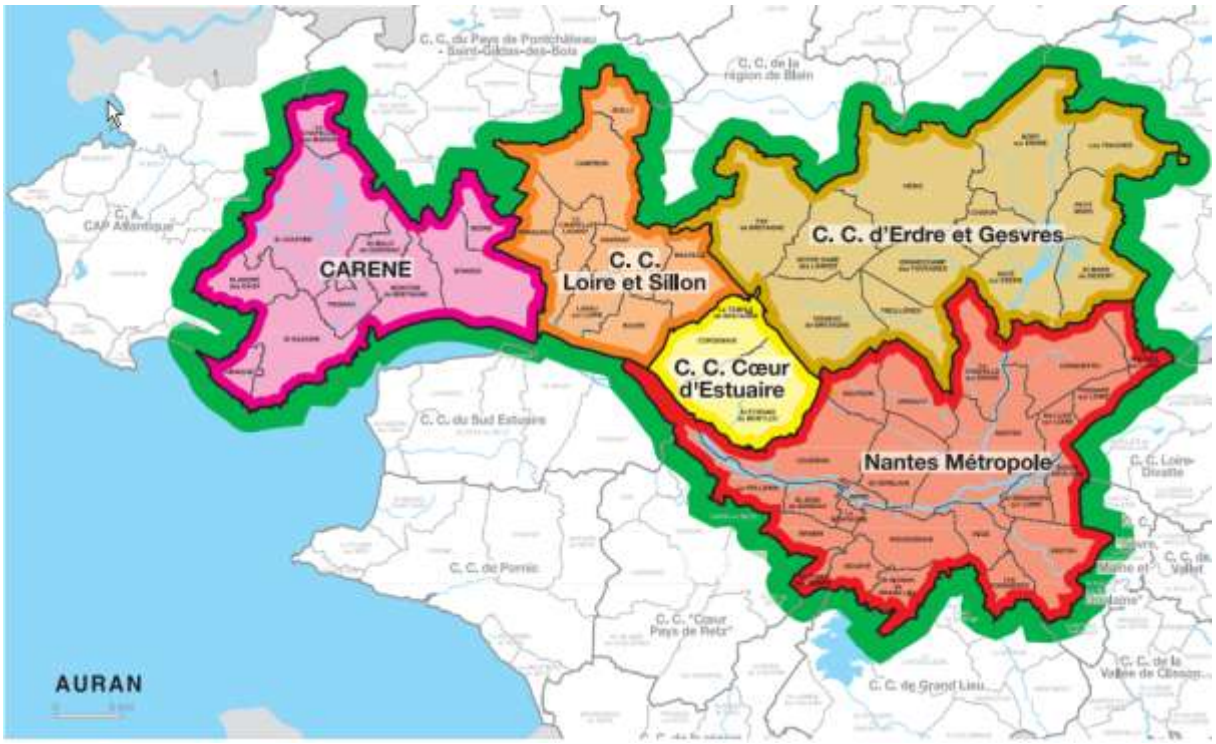
Les 24 communes de Nantes Métropole

b. Du projet d'agglomération aux projets de l'agglomération

A la différence de nombreuses communautés urbaines et d'agglomération, dont la création résulte directement de la loi Chevènement et dont la construction s'est opérée dans le cadre procédural défini par la loi Voynet, la constitution de la communauté urbaine de Nantes procède d'un cheminement qui lui est propre et, à certains égards, précurseur. Ainsi, dès 1996, l'agglomération (alors organisée sous la forme d'un District) s'était dotée des deux principaux instruments institués trois ans plus tard par la loi Voynet : un projet d'agglomération (« projet 2005 ») et un conseil de développement (« Conférence consultative d'agglomération ») réunissant 70 personnalités issues de la société civile chargées de formuler des avis et propositions à l'exécutif intercommunal.

La démarche de projet ainsi initiée au milieu des années 1990 constitue une étape clé dans le processus qui a abouti à la création de la communauté urbaine en 2001. Pour autant, Nantes Métropole ne s'est pas bâtie autour d'un projet d'agglomération. Comme l'ont rappelé –pour le regretter– de nombreux acteurs interrogés, la Communauté urbaine ne dispose pas d'un projet d'agglomération qui fixerait des grandes orientations pour planifier le développement à cette échelle. Plutôt que d'actualiser le projet d'agglomération défini en 1996, les élus communautaires ont fait le choix, au moment de la création de la Communauté urbaine, de s'engager dans la définition d'un projet de territoire à une échelle plus vaste, celle de la métropole Nantes-Saint Nazaire. Ce projet métropolitain, élaboré avec la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), a servi de base au

SCOT approuvé en 2007, qui concerne 57 communes réunies dans 5 structures intercommunales[98] et détermine l'organisation de ce vaste territoire à l'horizon 2020, en termes de localisation de logements, de zones de développement économique, de transports, etc. Ce SCOT est précisé par quatre schémas de secteur élaborés à l'échelle de chacune des Communautés de communes et d'agglomération signataires du schéma, qui se situent à mi-chemin entre les grandes orientations du SCOT et les prescriptions des PLU[99]. La communauté urbaine de Nantes s'étant dotée en 2006 d'un PLU communautaire, ses élus n'ont pas jugés utile d'élaborer un tel schéma de secteur.



Si elle ne s'est pas dotée, depuis sa création en 2001, d'un projet d'agglomération, Nantes Métropole dispose donc bien d'un projet de territoire. L'échelle à laquelle celui-ci est structuré (celui de la métropole Nantes-Saint Nazaire) change cependant la nature dudit projet, qui n'est pas directement indexé sur les compétences de la Communauté urbaine. Mais l'absence de projet d'agglomération renvoie surtout à la primauté donnée, dans l'action communautaire, aux projets (au pluriel), comme le souligne un cadre dirigeant de Nantes Métropole qui a participé à l'élaboration de la plupart d'entre eux : « *Il n'y a pas de projet d'agglomération. Le dernier remonte à 1996. Depuis 2001, la question d'un nouveau projet est régulièrement relancée mais Ayrault a toujours dit non. Il raisonne en termes de jeux d'acteurs, d'opportunités, pas de planification. Ce qui prime, c'est le projet du grand territoire métropolitain et plus encore les projets concrets : l'Ile de Nantes, Notre Dame des Landes, le transfert*

[98] Communauté Urbaine de Nantes (Nantes Métropole), Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (Carene), Communauté de Communes d'Erdre et Gesvres, Communauté de Communes de Loire et Sillon, Communauté de Communes de Cœur d'Estuaire.

[99] La possibilité reconnue à ces intercommunalités d'élaborer un schéma de secteur qui leur est propre visait à leur faire accepter d'entrer dans la démarche SCOT, en leur garantissant une certaine maîtrise du développement de leur territoire face à la puissante intercommunalité nantaise. Cf. Helin J-C., Struillou J-F. (2007) « Evaluation des premiers schémas de cohérence territoriale. SCOT Métropole Nantes Saint-Nazaire », Rapport GRIDAUH pour le Ministère de l'Équipement

du CHU.... On est dans une logique de projets au pluriel, et il nous manque ce projet d'ensemble qui donnerait de la cohérence à tous les projets qui fleurissent dans l'agglomération ».

L'importance des projets d'aménagement dans la construction de l'agglomération nantaise et la conduite de ses politiques a été soulignée par Remi Dormois, Gilles Pinson et Laurent Devisme, qui ont tous trois montré que le projet constitue l'instrument privilégié des politiques urbaines nantaises depuis le début des années 1990, par opposition aux instruments traditionnels de la planification. Plus que tout autre, l'opération de l'Ile de Nantes symbolise cette primauté du projet sur le règlement. Ce grand projet lancé en 2000, piloté pendant près de dix ans par Laurent Thery, vise à faire émerger en deux décennies un nouveau centre pour l'agglomération nantaise, sur une île de 350 hectares située au cœur de celle-ci, en lieu et place d'un espace sans unité juxtaposant des friches industrielles, des zones résidentielles, des bureaux et des équipements collectifs. S'il s'appuie sur un plan guide (élaboré par Alexandre Chemetoff), qui fixe des principes d'aménagement, ce projet se caractérise surtout par sa souplesse. Les spécificités de ce projet ont été soulignées par Gilles Pinson, qui notait qu'il a été « *conçu comme un cadre souple pouvant accueillir des investissements immobiliers privés. Il ne s'agit pas de construire un plan qui boucle l'évolution d'un territoire sur 30 ans et reste sourd aux nouvelles opportunités, mais de mettre en place un dispositif permettant d'adapter le schéma d'ensemble à l'apparition de nouvelles ressources* » [100]. Le projet de l'Ile de Nantes correspond donc d'abord à une démarche de projet, dans laquelle la mise en cohérence des interventions des différents opérateurs urbains résulte d'un processus itératif et incrémental, fondé sur l'échange et les négociations entre parties prenantes, conduisant à l'alignement cognitif et au partage d'une vision de long terme et de normes peu formalisées, puis à des accords partiels susceptibles d'être révisés en fonction des évolutions de l'environnement plutôt que de la conformation à des prescriptions réglementaires. L'analyse de G. Pinson a d'ailleurs été largement appropriée par l'aménageur en charge de l'ile de Nantes, qui s'est saisi de la théorisation de son action pour en faire un discours de la méthode, présentant en ces termes la fabrication du projet sur son site internet : « *C'est un projet ouvert, non figé, capable de se modifier au fur et à mesure des initiatives. Il est le reflet d'un urbanisme négocié avec chacun des acteurs, qu'ils soient publics, privés, associatifs, collectifs ou individuels. Ce jeu d'acteurs constitue le fondement de la méthode de fabrication du projet urbain, tout en prenant en compte les politiques publiques de la Ville et de l'agglomération. Le plan guide d'Alexandre Chemetoff a été pendant cette dernière décennie l'outil de référence du projet - sans être un outil règlementaire -, et l'expression de cette capacité d'évolution du projet. Il reprend les grands axes du projet urbain ; traiter l'île globalement ; s'appuyer sur la transformation des espaces publics ; promouvoir un nouveau rapport au fleuve, révéler l'existant. Ni règle, ni procédure, ce document de référence, régulièrement mis à jour, guide l'action à court terme dans le cadre d'une vision du territoire à long terme.* »[101]

Prolongeant son analyse au-delà de cette seule opération, Gilles Pinson estime que ce grand projet de l'Ile de Nantes a joué un rôle central dans la formalisation d'une culture et d'une pratique que certains ont qualifié « d'urbanisme à la nantaise »[102], qui s'est généralisé à l'ensemble des grands projets nantais : « *le projet Île de Nantes est aussi l'occasion d'expérimenter de nouvelles manières de planifier*

[100] Gilles Pinson (2006) « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*,56,4.

[101] http://www.iledenantes.com/fr/articles/82-la-methode-de-fabrication-du-projet.html

[102] Colloque POPSU du 26 mars 2009 : « Nantes, une fabrique urbaine ». http://www.popsu.archi.fr/POPSU1/valorisation/IMG/pdf/colloquepopsunantes3.pdf

et d'aménager : intégration de différentes temporalités et gestion des incertitudes ; utilisation du plan d'urbanisme comme outil de dialogue, d'interactions, d'accumulation de connaissances pour l'action et de construction de normes partagées plutôt que de règles juridiques ; association des acteurs privés et des dynamiques de marché à la construction du projet et, au-delà, d'un système d'acteurs urbains pérenne »[103]

Cette analyse est corroborée par les travaux de Remi Dormois[104], qui souligne la primauté accordée aux règles procédurales dans les politiques de planification urbaine nantaises, destinées à organiser et maintenir la coopération entre une pluralité d'acteurs (dont, en premier lieu, les maires), plutôt qu'à des normes juridiques qui s'imposeraient à eux. Elle se retrouve dans les analyses de la montée en puissance de Nantes Métropole dans les politiques de l'habitat développées par Mathilde Cordier et Jules-Mathieu Meunier pour le POPSU, qui insistent sur le travail de construction d'une vision commune des enjeux par les acteurs de l'habitat de l'agglomération, prenant en compte les intérêts de chacun tout en cherchant à les faire converger autour d'orientations partagées. Ces travaux insistant sur la dimension cognitive et procédurale de la construction d'une capacité politique dans l'agglomération nantaise, confirment largement l'approche qui structure notre recherche, consistant à se décaler d'une approche juridique du pouvoir intercommunal, interrogeant sa capacité à coordonner l'action des communes en leur imposant des normes communes, pour considérer sa capacité à organiser leur coopération, c'est-à-dire l'adoption par ces communes des comportements qui aboutissent à leur alignement autour d'objectifs définis à l'échelle intercommunale.

L'intervention communautaire dans le domaine de l'aménagement ne se réduit cependant ni à quelques grands projets ni à une simple activité de production et de diffusion de diagnostics, d'animation d'exercices de prospective et de mise en place de lieux de réflexion et d'échanges dont il est attendu qu'ils facilitent le rapprochement des diverses parties prenantes de la fabrique urbaine. Ces activités se prolonge en effet par la formalisation d'accords, de schémas et programmes appuyés sur des budgets et des règlements communautaires, qui structurent la mise en œuvre de plans d'actions liant plus ou moins fortement ces parties prenantes, dont les conditions d'implémentation font l'objet d'un suivi collectif et d'ajustements réguliers[105].

c. Le Programme Local de l'Habitat et l'Agenda 21 communautaires

Les notions de mixité sociale et de développement durable structurent, directement ou indirectement, plusieurs de ces projets, schémas, programmes et plans. Plutôt que de les présenter exhaustivement, on donne ici un aperçu rapide des deux programmes qui définissent la politique de Nantes Métropole en la matière, à savoir le PLH et l'Agenda 21 communautaires, sur lesquels on reviendra de façon plus détaillée dans les parties suivantes.

[103] Pinson G. (2006), op. cit.

[104] Dormois R. (2006), op. cit.

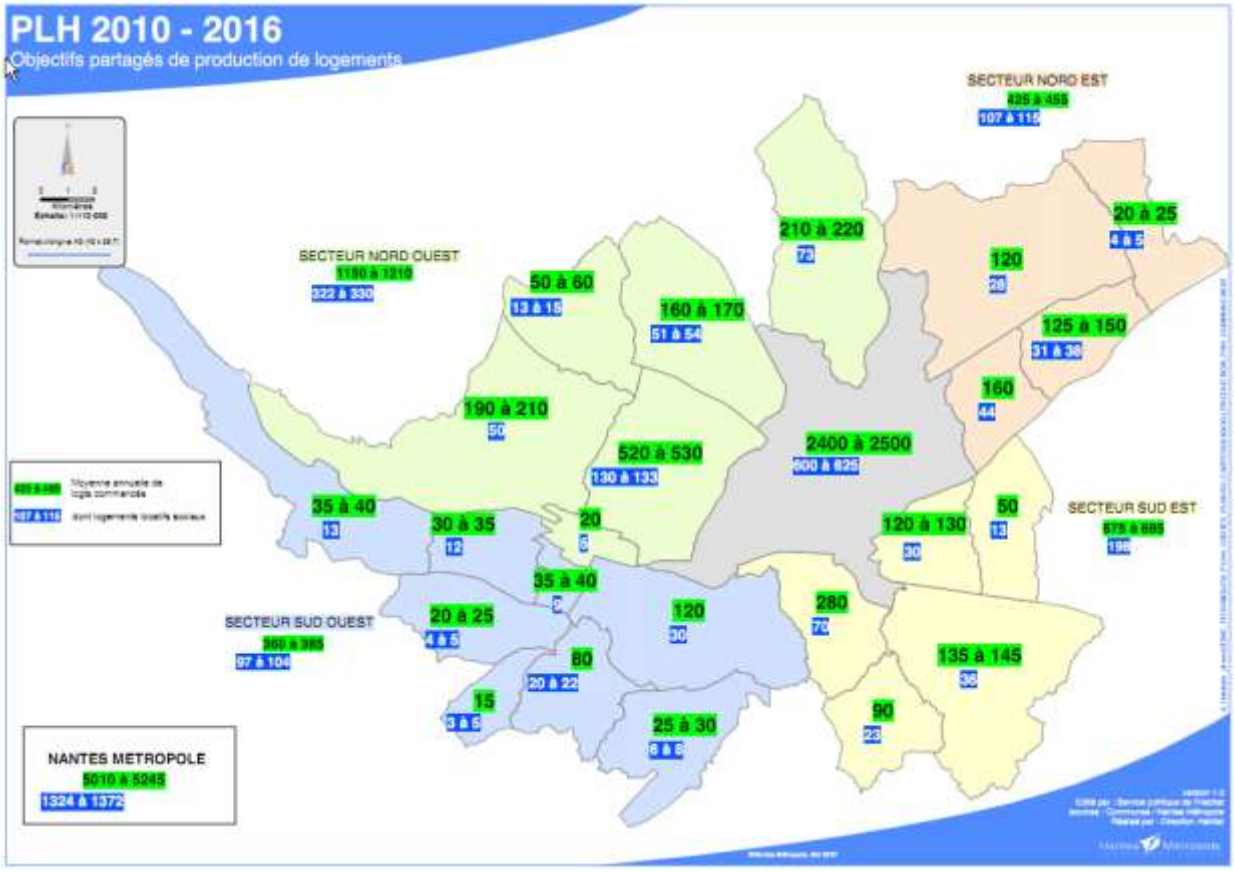
[105] Ce en quoi Nantes Métropole agit sur un mode qui n'est pas sans analogie avec celui que développait l'Etat déconcentré dans les années 1980 et 1990, consistant à institutionnaliser l'action collective dans les territoires.. Cf. Duran P., Thoenig J.C. (1996) « L'Etat et la gestion publique territoriale.», *Revue française de science politique*, 46(4).

PLH

Le premier Plan Local de l'Habitat de Nantes Métropole, adopté à l'unanimité en juin 2004, avait fait de la relance de la construction neuve son objectif principal, nécessaire pour répondre aux objectifs de croissance démographique et d'attractivité métropolitaine, mais aussi pour ralentir le rythme de croissance des prix des logements. Il arrêtait des objectifs ambitieux avec 3 900 logements à construire en moyenne par an entre 2004 et 2008 (1600 sur le territoire de la ville centre et 2300 sur le reste de l'agglomération), dont 900 logements sociaux (675 PLUS, 75 PLAI et 150 logements au titre du renouvellement urbain en PLUS et PLUS CD).. Sur la base de ce PLH, Nantes Métropole a signé en janvier 2006 une convention de délégation pour la programmation des aides à la pierre des aides de l'Etat pour une durée de 6 ans, qui reprend globalement les objectifs de production de logements sociaux en PLUS définis dans le PLH, mais double les objectifs de production en PLAI (150 /an) et PLS (500 /an) par rapport au PLH. Les objectifs de production définis dans ce premier PLH ont été atteints et même dépassés (cf. infra.).

Le second PLH, qui porte sur la période 2010-2016, a été adopté à l'unanimité par le Conseil communautaire en décembre 2010. Il s'organise autour d'objectifs de production renforcés par rapport au précédent : construction de 5000 logements neufs par an contre 3900 dans le précédent PLH. Cette augmentation globale s'accompagne d'un rééquilibrage entre type de produits logements : par rapport au précédent, le nouveau PLH double quasiment les objectifs de production de logements sociaux (1300 à 1400 par an, dont 70% en PLUS et PLUS CD, 30% en PLAI) et de logements abordables dont le prix se situe 20% en dessous du marché (1250 par an, en accession pour les deux tiers, en location pour le tiers restant), et diminue de 20% les objectifs de production du secteur libre (2350 à 2450 logement par an). Celui-ci représente donc un peu moins de la moitié de l'offre nouvelle projetée, qui est dominée par l'offre dite « à coût maîtrisé ». Ces objectifs de production arrêtés à l'échelle de la Communauté urbaine sont répartis entre communes (alors qu'ils n'étaient territorialisés qu'à l'échelle de grands secteurs géographiques dans le PLH 2004-2008), avec une priorité affiché pour la construction dans les centres villes et les secteurs desservis par les transports collectifs.

Si ce second PLH demeure centré sur des objectifs quantitatifs de production neuve, il intègre aussi des orientations plus qualitatives que le précédent, notamment dans le domaine du développement durable : la « volonté de renforcer la synergie entre habitat, déplacement, urbanisme et plan climat dans la production de logements » fait l'objet d'un sous-chapitre dans la partie enjeux et orientations stratégiques du PLH ; il en va de même du « maintien de la qualité et de l'attractivité du parc existant ». Il n'en reste pas moins que le PLH fait du développement de l'offre neuve son principal objectif et son principal levier pour traiter les enjeux de mixité et de durabilité qui sont mis en avant dans le diagnostic. Symptomatiquement, parmi les quatre enjeux et orientations stratégiques du PLH, celui qui traite directement de ces deux mots d'ordre (« favoriser un développement solidaire et durable ») n'occupe que 4 pages contre 8 pour celui qui porte sur le développement de l'offre (« accompagner le développement de la métropole nantaise à l'horizon 2030 ») et autant pour celui qui porte sur la diversification de cette offre (« renforcer la diversification de l'offre de logements neufs »).



Agenda 21

Le Conseil communautaire a décidé, en avril 2004, d'engager une démarche d'élaboration d'un Agenda 21 communautaire, associant les partenaires locaux et les communes de l'agglomération. Sur la base d'un diagnostic réalisé au printemps 2005 et de sa mise en débat dans plusieurs instances (Conseil de développement, ateliers partenariaux *ad hoc*), une trentaine d'actions ont été proposées puis hiérarchisées, pour aboutir à la définition de trois orientations (la lutte contre l'effet de serre, les solidarités et l'évolution des modes de vie, la diversification économique), déclinées dans un plan d'actions, comprenant –comme souvent– 21 actions, dont 17 renvoient aux trois axes retenus et quatre précisent le mode d'emploi de l'Agenda 21 (« Animation du territoire »).

Lutte contre l'effet de serre :

1 : Plan Climat Territorial
2 : Projet communautaire de l'énergie
3 : Développement des éco-technologies
4 : Eco-quartier : quartier durable
5 : Espace « mobilités et déplacements durables »
6 : Plan de réduction des consommations de pesticides de l'agglomération
7 : Vers une gestion partenariale des zones humides

Solidarités et évolutions des modes de vie

8 : Conciliation des temps
9 : Egalité des chances devant l'activité et l'emploi
10 : Mobilisation de l'agglomération pour l'accueil des personnes « seniors »
11 : Handi-« cap » pour l'agglomération nantaise

12 : Atelier des densités urbaines

Diversification économique

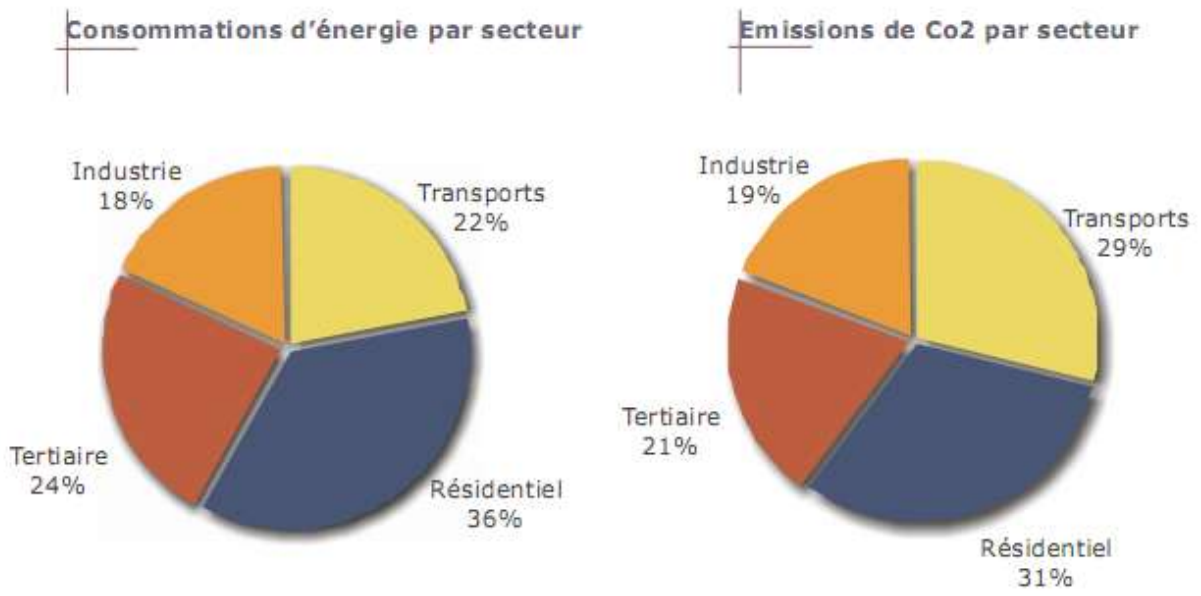
13 : Pour une industrie locale durable
14 : Services résidentiels, filière économique d'intérêt collectif
15 : Vers un pôle international en commerce éthique et équitable
16 : Commande publique et développement durable à Nantes Métropole
17 : Les déchets de nouvelles ressources à maîtriser

Animation du territoire

18 : Animation du «réseau d'agglomération Agendas 21»
19 : Formation des acteurs locaux au développement durable appliqué
20 : Eco-gestes au sein de Nantes Métropole
21 : Baromètre des ressources et des engagements en développement durable

Cet Agenda 21 a été approuvé à l'unanimité par le Conseil communautaire en février 2006. Il a été prolongé par l'adoption, en mars 2007, d'un Plan Climat Territorial (une fois encore voté à l'unanimité), qui vise à mettre en œuvre, à l'échelle du territoire de l'agglomération, l'objectif du protocole de Kyoto, soit une division par deux des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2025. L'objectif est ambitieux, le diagnostic territorial des émissions de CO2 réalisé ayant mis au jour le poids très limité de la Communauté urbaine dans les émissions de gaz à effet de serre produites sur son territoire, 94 % de ces émissions étant le fait des particuliers et des entreprises du territoire.

Diagnostic territorial des émissions de CO2 :



Pour diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2025, le Plan Climat territorial s'appuie notamment sur le réseau agenda 21 d'agglomération, mobilisé pour diffuser et échanger sur les bonnes pratiques et les expériences en matière de développement durable des 24 communes de l'agglomération nantaise. En complément de cet objectif de réduction des émissions par une action sur les causes du changement climatique, le Plan Climat de Nantes Métropole comprend un volet

« adaptation », qui vise à améliorer la connaissance du sujet et à identifier les impacts (positifs ou négatifs) du changement climatique sur différents secteurs.

1.3. Pouvoir politique

La métropole nantaise figure aujourd'hui parmi les agglomérations modèles du développement territorial. Son formidable développement s'accompagne du maintien d'une qualité de vie et d'une cohésion sociale mis à l'épreuve dans d'autres grandes agglomérations. Elle est porteuse d'un projet de développement pour son territoire tout en étant capable de penser son rôle de métropole à diverses échelles (de l'Estuaire au Grand Ouest). Ses politiques sont régulièrement mises en avant par les multiples labellisateurs de « bonnes pratiques ». De nombreux observateurs soulignent l'alignement des acteurs locaux autour d'un projet de développement métropolitain partagé, qui permet un fonctionnement consensuel et dépolitisé de Nantes Métropole. Rien ne prédisposait pourtant Nantes à devenir un territoire modèle de l'intercommunalité française.

a. La construction du leadership

Jusqu'à la fin des années 1980, l'agglomération correspondait moins à un espace de pouvoir politique qu'à un terrain de lutte politique, structuré par des oppositions partisanes (conclues comme le prolongeant des luttes sociales) mais aussi par des rivalités internes à chacun des deux camps qui ont fragilisé le pouvoir nantais. Cette fragmentation politique se prolongeait par une forte politisation des enjeux et des projets supra-communaux, qui a freiné –voire bloqué- la construction intercommunale. L'instabilité politique et les blocages intercommunaux du passé ont laissé place, depuis le début des années 1990, à un double processus de pacification et de rattrapage du retard de la coopération intercommunale, qui sont indissociables de la construction du leadership personnel du maire de Nantes, qui a été réélu sans discontinuer depuis 1989[106].

Celui-ci s'est appuyé, dès sa première élection, sur un travail de pacification de la gauche nantaise et d'élimination de ses rivaux (en particulier Claude Evin), qui lui a permis de s'imposer comme un baron local, maîtrisant la puissante fédération de Loire Atlantique du PS, puis comme un leader partisan national en se faisant élire à la tête de l'Association des maires des grandes villes de France en 1995, puis en prenant la présidence du groupe socialiste à l'Assemblée nationale en 1997. Ces positions nationales lui ont, en retour, apporté d'importantes ressources politiques vis-à-vis des maires socialistes de l'agglomération, contribuant à en faire le leader incontesté du PS et, au-delà, de la « gauche plurielle » locale, des Chevènementistes (au travers de l'alliance Nantes-Saint Nazaire nouée avec Joël Batteux) jusqu'aux Verts. Le soutien apporté par ces derniers à J.M. Ayrault est remarquable : alors que le projet de construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes, poussé par le maire de Nantes, suscite une vive opposition des écologistes à l'échelon national et régional, qui ont fait de ce dossier un emblème de leur lutte contre des politiques d'aménagement qui font primer le développement sur la durabilité, les élus Verts locaux n'ont jamais remis en cause leur appartenance à la majorité municipale nantaise ; ils participent depuis 2001 à l'exécutif de la ville centre et de l'agglomération, et n'expriment que des critiques mesurées du projet d'aéroport dans l'espace public

[106] Il a débuté en 2008 un quatrième mandat, après avoir réélu au premier tour.

local, bien plus modérées en tout cas que celles que les mêmes expriment dans les médias ou les instances nationales de leur parti[107]. Appuyée sur des accords électoraux qui ont permis aux Verts d'accéder à des postes de du pouvoir localement et à l'échelon national[108], l'alliance nouée par le maire de Nantes avec les Verts apparaît solide et faiblement conflictuelle (par comparaison à ce qui peut s'observer dans d'autres grandes agglomérations), même si elle s'accompagne de période de rivalités et de crispations, comme l'ont illustré les dernières élections cantonales où les candidats Verts et PS se sont opposés au premier tour.

Pour faire de Nantes son fief et le tenir, Jean-Marc Ayrault ne s'est pas contenté d'éliminer ses rivaux socialistes, de placer ses affidés et de passer des accords avec ses alliés de gauche. La construction du leadership personnel du maire de Nantes s'est aussi appuyée sur une stratégie d'ouverture vis-à-vis du milieu économique local et d'enrôlement d'opposants politiques. La nomination, en 1996, de Jean-Joseph Régent à la tête de la Conférence consultative d'agglomération (devenue Conseil de développement de la Communauté urbaine en 2001) en fournit la meilleure illustration. Ancien président de la CCI puis du Port Autonome, Jean-Joseph Régent faisait alors figure de candidat potentiel du centre droit à la mairie de Nantes, après l'échec d'Elisabeth Hubert, alors ministre de la Santé, aux élections municipales de 1995. En lui confiant la présidence d'une instance chargée de représenter la société civile de l'agglomération, Jean-Marc Ayrault a fait coup double : d'un côté, il a affaibli la droite locale qui, privée de cette figure respectée, demeure depuis désunie et sans véritable leader ; de l'autre, il s'est assuré le soutien d'une personne-ressource capable de mobiliser acteurs économiques autour du projet mayoral de faire de Nantes une grande métropole européenne[109].

La construction du leadership de J.M. Ayrault ne relève donc pas seulement des jeux partisans. Elle s'est aussi appuyée sur une modernisation de la gestion urbaine à l'échelle municipale puis métropolitaine et sur une politique de communication efficace (*« L'effet côte ouest »)* qui, par la mise en avant de quelques réalisations emblématiques[110] et la construction de visions et de projets mobilisateurs pour le territoire, ont transformé l'image de la ville à l'extérieur. Dans le même temps, elles ont permis de fédérer à l'intérieur autour d'une figure qui incarne le projet de la métropole nantaise tout autant qu'il représente la ville centre. A bien des égards, Jean-Marc Ayrault se rapproche de la figure idéal-typique du leader urbain du début du XXIe siècle, qui articule « *une activité « classique » d'entretien du fief et de contrôle des positions institutionnelles avec une activité de production de*

[107] Ce cas de figure se retrouve sur d'autres dossiers moins emblématiques, comme la concession de l'exploitation d'un système de vélo en libre-service à une société privée, qui conduit à faire financer le développement de ce mode de transports par un développement de l'affichage publicitaire. Opposés à cette option, les deux des principaux élus Verts de l'agglomération (le député François de Rugy, vice-président chargé des Transports à Nantes Métropole et Jean-Philippe Magnen, conseiller communautaire de Nantes Métropole en charge de l'économie sociale et solidaire) ont préféré exprimer leurs critiques dans une tribune du journal Libération plutôt que dans la presse quotidienne régionale (Ouest France ou Presse Océan) et ne se sont pas opposés frontalement au projet dans les conseils municipaux et d'agglomération. Cf. Robriquet M. (2011) « Le Bicloo : le vélo sur un plateau ? L'engouement des collectivités locales pour le vélo en libre-service. » Mémoire de Master 1 Sciences politiques de l'Université de Nantes

[108] En 2007, la première circonscription de Loire-Atlantique fut la seule de France (hormis celles des trois députés Verts sortants) où le PS n'a pas présenté de candidat face aux Verts au premier tour, en vertu d'un accord départemental qui a permis à François de Rugy de devenir député.

[109] Cf. Pinson G. (2002), op. cit.

[110] Dans le domaine culturel notamment, où il s'appuie sur quelques figures de talent : Jean Blaise (Festival des Allumées, Lieu unique, Estuaire), François Delarozière et Pierre Orefice (Machines de l'ile), Jean-Luc Courcoult (Royal Deluxe). Parmi les réalisations régulièrement mises en avant, certaines ont effectivement été initiées par la municipalité Ayrault, mais d'autres, comme le tramway, sont à mettre au crédit de ses prédécesseurs.

représentations du territoire, de valeurs et d'identités, bref de production de 'policy discourses'. Ces leaders sont capables à la fois de maintenir des positions dominantes au sein des arcanes partisans et institutionnels et de susciter des mobilisations sociales larges qu'ils entendent ne pas totalement dominer. On aurait affaire à des figures de leaders charismatiques et visionnaires, mais en même temps pragmatiques et acceptant le pluralisme croissant de la structure du pouvoir dans les grandes villes»[111]

b. La fabrique du consensus

Les années 1990 et 2000 ont ainsi été marquées par un processus de stabilisation du pouvoir municipal nantais et de constitution d'un pouvoir d'agglomération qui s'est renforcé sans discontinuer sur les plans juridique (compétences), financier (budget) et humain[112] sous la houlette d'un leader politique incontesté. Le déblocage de la coopération intercommunale et la montée en puissance rapide de l'institution Nantes Métropole ne peuvent cependant être mis au crédit du seul Jean Marc Ayrault, tant il est vrai qu'il faut être plusieurs pour coopérer ! La structuration d'un puissant pouvoir communautaire n'a pu se faire qu'avec l'accord des 23 communes de la périphérie nantaise, accord qui ne peut s'expliquer exclusivement par l'adhésion au projet métropolitain porté et incarné par le maire de Nantes ou par la soumission des élus au baron local. A Nantes comme ailleurs, le président de l'agglomération doit composer avec les maires des communes périphériques dont il tient son pouvoir, d'autant plus que nombre de celles-ci sont des communes importantes (10 des 24 communes de Nantes Métropole comptent plus de 10 000 habitants, dont la moitié ont plus de 20 000 habitants) disposant de ressources budgétaires et techniques conséquentes qui leur assuraient la possibilité d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'agglomération. En outre, même s'il dispose de ressources partisanes qui lui assurent une position prééminente dans la vie politique locale, Jean-Marc Ayrault n'est pas en position hégémonique dans le milieu politique local, qui compte de nombreux grands élus cumulant leurs mandats municipaux et communautaires avec des mandats départementaux, régionaux et nationaux (le conseil communautaire de Nantes Métropole compte parmi ses membres quatre députés et un sénateur). Le consensus intercommunal autour des politiques de Nantes Métropole est frappant, qu'illustrent les votes à l'unanimité de la quasi-totalité des résolutions soumises au Conseil communautaires, la mise en avant régulières des réalisations de Nantes Métropole dans les journaux municipaux des 24 communes ou le fait que les critiques des politiques intercommunales publiées dans la presse locale provienne d'acteurs de la société civile ou d'élus locaux qui ne siègent pas dans le conseil communautaire[113]. Analyser ce consensus comme le signe d'une soumission des élus au « boss » de l'agglomération ou d'une communauté de vision des enjeux territoriaux et des actions à mener pour les traiter serait une méprise, qui empêcherait de saisir la réalité du pouvoir intercommunal. A Nantes comme ailleurs, le consensus et la dépolitisation partisane qui régissent le fonctionnement intercommunal doivent s'analyser comme le résultat d'une construction politique et institutionnelle dont il convient de retracer l'élaboration.

---

[111] Pinson G. (2006), op. cit..

[112] Le district employait 160 agents ; la communauté urbaine en comptait près de 2000 dès sa création et près de 2800 en 2011 (dont 400 mutualisés avec la ville de Nantes).

[113] Pour nuancer le propos, on peut noter que des controverses publiques se nouent à intervalles réguliers : tous les 6 ans, à l'occasion des élections municipales, des grands projets (aéroport, CHU) de l'agglomération ou certaines composantes de ses politiques (tarification des transports, fiscalité) font l'objet de critiques de la part de concurrents politiques des maires sortants. Mais ces controverses ne perdurent qu'exceptionnellement au-delà de la période de la campagne.

L'histoire de la construction intercommunale, depuis la création du District en 1992, est celle d'une politique des petits pas, d'une montée en puissance incrémentale qui, à chaque étape, s'est accompagnée de la mise en place de dispositifs et de dispositions visant à obtenir l'accord des maires, ce qui est passé en particulier par des gages offerts aux élus de banlieue par leurs homologues nantais contre toute notion de contrainte ou de perte d'autonomie d'une part, par d'importantes politiques distributives (budgets, équipements, aménagements, services) bénéficiant à chacune des 24 communes d'autre part.

C'est ainsi que la création du district a été précédée de la signature d'un contrat avec tous les maires, garantissant à chacun d'entre eux un droit de veto sur les décisions du District dès lors qu'elles touchent directement leur commune. A la demande des maires de droite de l'agglomération, ce contrat stipulait que tous les maires seraient membres de droit du Bureau du District, et que plusieurs présidences de Commission seraient attribuées à des maires de la minorité districale. Ce souci d'intéressement des communes s'est prolongé dans les décisions d'investissement du district, qui ont fait l'objet de marchandages dans lesquels les lois de la régulation politique ont primé sur la logique technique de couverture des besoins au moindre coût. Ce fut en particulier le cas pour la définition du tracé du tramway, devenu une véritable monnaie d'échange pour Jean-Marc Ayrault dans ses négociations avec les maires : plutôt que de chercher à imposer ses choix lors de votes en conseil de district, il a choisi « *d'accepter le partage des bénéfices du tramway par des exceptions faites à la cohérence du réseau et d'attendre en retour un assouplissement des positions de ses homologues périphériques sur un certain nombre de questions districales* » [114].

De la même façon, la création de la Communauté urbaine en 2001 a été précédée (et rendue possible) par la négociation préalable d'une charte de fonctionnement, signée par l'ensemble des maires en décembre 2000, qui constitue le « contrat de gouvernance » de l'institution. Cette charte, dont l'adoption visait à apaiser les craintes suscitées chez les élus locaux par la perspective du transfert d'importantes compétences à la Communauté[115], fixe un ensemble de règles qui structurent les relations entre les communes et l'institution intercommunale, garantissant aux maires des premières un contrôle sur l'action de la seconde sur leur territoire.

Acte politique fondateur de la Communauté urbaine, cette charte de fonctionnement garantit la préservation de l'autonomie du pouvoir communal vis-à-vis du pouvoir communautaire, en excluant l'imposition par ce dernier de décisions qui ne seraient pas validées par les tenants du premier. La charte définit en effet la composition des instances communautaires, assurant à chaque maire une participation à l'exécutif intercommunal. Il y est notamment précisé que tous les maires sont vice-présidents de la Communauté et membres du Bureau. La charte prévoit en outre l'instauration d'une Conférence des maires en plus du Bureau. Cette instance, qui s'apparente à un Bureau restreint et se réunit avant chaque réunion du bureau communautaire, permet aux maires des 24 communes de faire un point régulier sur le fonctionnement de la communauté et de débattre des dossiers importants. C'est en son sein que sont négociées les questions les plus sensibles[116] sur le plan financier, en particulier

[114] Pinson G. (2002), op. cit.

[115] Notamment dans le domaine de la voirie, de l'aménagement des espaces publics et du droit des sols (mise en place d'un PLU communautaire).

[116] Le travail des élus communautaires se déploie donc dans quatre instances : le Conseil communautaire, le Bureau, la Conférence des maires et les Commissions. A ces instances formelles a été ajoutée une dernière instance informelle, dite « Conseil exécutif », qui réunit tous les vice-présidents et responsables de groupes de la gauche plurielle (PS, Verts, PCF).

les règles de répartition d'un certain nombre d'enveloppes (crédits de voirie et d'espace public) gérées par les dix pôles de proximité mis en place en 2001 pour gérer de façon déconcentrée les compétences de la communauté relevant de la gestion de proximité, ou le contenu des contrats co-développement qui déclinent les actions que Nantes Métropole entend mettre en œuvre sur le territoire de chaque commune.

A ces dispositions, qu'on retrouve dans la plupart des intercommunalité, s'ajoutent des règles plus inhabituelles, visant à institutionnaliser le consensus. En particulier, la charte conditionnant l'attribution de délégations aux seuls vice-présidents signataires d'un accord de gestion, au terme duquel ils s'engagent pour trois ans à voter le budget communautaire, ce qui a fortement contribué à la dépolitisation des politiques communautaires, la dépolitisation étant ici entendue comme un processus conduisant à limiter la mise en débat de ces politiques dans l'espace public et à réduire les clivages partisans, au profit de discussions et d'arrangements noués à l'écart du regard public.

La charte de fonctionnement instaure en outre un dispositif de prévention et de gestion des conflits entre communes et communauté, qui protège les maires de l'agglomération contre toute atteinte au principe de libre administration des collectivités. La charte stipule en particulier qu'en cas de désaccord entre la commune et la communauté sur un sujet de compétence communautaire s'appliquant au territoire de la commune concernée, une procédure de conciliation à l'amiable est engagée. En cas d'échec de cette recherche amiable de résolution, la communauté urbaine « *s'engage à ne pas mettre en œuvre sur le territoire de la commune concernée ce que celle-ci a ainsi finalement refusé* »[117]. Cette procédure –qui n'a jamais été mise en œuvre– présente l'intérêt, pour le fonctionnement communautaire, de rendre possible l'expression d'oppositions mais de cantonner cette expression dans des lieux *ad hoc*, à l'écart des instances publiques de la démocratie locale (conseils municipaux et communautaire). La charte de fonctionnement stipule enfin que « *toute réunion publique d'information ou de concertation organisée par la communauté, sur le territoire d'une commune, dans le cadre de ses compétences sera présidée par le maire de la commune ou sont représentant* », marquant par cela la reconnaissance de la primauté de légitimité communale sur celle, de second degré, de la communauté.

Enfin, il était prévu dans cette charte la mise en place d'une gestion déconcentrée et territorialisée des compétences transférées à Nantes Métropole, au travers de deux outils auquel il a été brièvement fait référence ci-dessus : les pôles de proximité et les contrats de co-développement.

Les premiers sont des structures infra-communautaires mais supra-communales, réparties sur le territoire de Nantes-Métropole, qui ont la charge de la gestion déconcentrées des politiques de Nantes Métropole[118], dans une logique de subsidiarité. La création de ces pôles chargés d'organiser la déclinaison territoriale des grandes politiques de Nantes Métropole, en lien avec les élus et services

[117] On peut d'ailleurs noter que ce dispositif a rempli son rôle préventif, comme le souligne le bilan établi en 2007 : « *s'il est arrivé quelques fois que des maires y fassent référence, le dispositif de gestion des conflits n'a jamais été mise en œuvre. L'existence de la charte, le rappel du principe que les communes restent souveraines sur leur territoire, ont sans nul doute contribué à l'apaisement des tensions qui auraient pu se faire jour entre la Communauté et les communes* » (Francois M., Harivel L. (2007) « La construction de la proximité, 2001-2007 », Rapport Nantes Métropole)

[118] Dans les domaines de l'espace public (conception et réalisation de projets d'aménagement, entretien et nettoiement de l'espace public), de l'assainissement (réalisation des réseaux secondaires), du développement économique (traitement des demandes des entreprises déjà installées sur le territoire, suivi des disponibilités foncières et immobilières), de l'urbanisme (modification des PLU, instruction des déclarations d'intention d'aliéner et des avis techniques sur les autorisations du droit des sols), des services urbains (contrôle des services effectués par des opérateurs privés en matière de collecte des ordures ménagère, d'eau, d'assainissement et de transports collectifs)

communaux, répondait aux demandes des maires qui craignaient de voir émerger une administration intercommunale urbaine aussi puissante que distante, sur laquelle ils auraient été sans prise. Les conditions de mise en place de ces pôles de proximité peuvent elles aussi être vues comme des gages donnés aux maires, pour leur assurer une certaine maîtrise sur les conditions de mise en œuvre des compétences transférées des communes vers la communauté (voirie, nettoiement, propreté notamment), en contrepartie de leur accord pour le transfert de ces compétences : le découpage territorial des pôles de proximité a été défini par les maires, qui ont ainsi pu se regrouper avec les communes voisines de leur choix ; le choix du directeur de chacun des pôles a lui aussi été confié aux maires des communes qui les composent.

Couplés avec ces pôles de proximité, la création de la Communauté urbaine s'est accompagnée de la signature de contrats de co-développement signés par la communauté et chaque commune, ainsi définis dans la charte de fonctionnement : « *établis à partir des projets respectifs des deux entités pour une période de trois ans et révisables, ils permettront à la communauté de prendre des engagements précis sur les opérations d'intérêt communautaire intéressant la commune et sur l'évolution des services collectifs gérés par la communauté* ». Plus prosaïquement, ces contrats tri-annuels garantissaient à chaque commune un montant minimal d'investissements de la Communauté urbaine sur son territoire, montant qui devait être au moins équivalent à l'estimation des montants qu'aurait pu investir la commune sur la période si la Communauté urbaine n'avait pas été créé.

C'est donc bien sur un *deal* global préservant les intérêts et l'autonomie des communes que s'est constituée la Communauté urbaine, les premières acceptant de transférer des compétences vers la seconde en contrepartie d'une part d'un droit de regard (et même de véto) des maires pour toutes les interventions de Nantes Métropole sur leur territoire, d'autre part de l'assurance d'une redistribution budgétaire positive pour toutes les communes via les dotations de solidarité communautaire et les budgets dédiés aux pôles de proximité, auxquels s'ajoutent en outre les investissements correspondant à des grands projets portés par les services centraux de Nantes Métropole. Si ces derniers sont pour la plupart localisés dans la partie centrale de l'agglomération et bénéficie donc d'abord à Nantes et à quelques une des grandes communes voisines, les petites communes été largement récompensées de leur engagement dans la Communauté urbaine. Le bilan des pôles de proximité établi en 2007 indique ainsi que : « *sur la période 2001-2007, les investissements ont permis de dépasser de 29% le montant sur lequel s'était engagé la communauté initialement. La communauté a ainsi permis un surcroit d'investissement directs en matière de voirie et d'espaces publics dans les communes estimé à 54M€. Cet effort communautaire a profité à l'ensemble des communes de l'agglomération, mais il a été tout particulièrement bénéfique pour les communes de moins de 10 000 habitants, qui ont vu ces investissements progresser de 60% sur la période 2001-2007 par rapport à ce qu'elles auraient pu investir sans la création de la Communauté urbaine, contre 23% pour les communes de plus de 10 000 habitants* »[119].

La mise en place et la montée en puissance de Nantes Métropole au cours du premier mandat communautaire (2001-2007) se sont ainsi opérées sur des bases très favorables aux communes, qui ont gagné des moyens d'action sans perdre leur liberté d'action. C'était, suivant l'expression utilisée par plusieurs cadres de la Communauté urbaine, « *le prix à payer* » pour que les municipalités acceptent

[119] Francois M., Harivel L. (2007), op. cit.

l'intégration intercommunale et la mise en place de politiques communautaires sur des champs qui relevaient jusqu'alors de leurs compétences. Les six premières années de fonctionnement de Nantes Métropole ont changé la donne : du côté communal, les maires se sont socialisés au jeu intercommunal en même temps qu'ils se sont familiarisés avec une lecture d'agglomération des enjeux territoriaux ; ils se sont approprié les politiques intercommunales, qui leur ont permis de gonfler le bilan de leur mandature. Du côté communautaire, un solide appareil administratif s'est structuré, appuyé sur le recrutement de nombreux cadres de haut niveau attirés par le dynamisme du territoire et de son institution ; celle-ci a multiplié les projets, s'est dotée de nombreux programmes, plans et instruments d'action. A l'aube du second mandat communautaire (2008-2014), l'enjeu n'est plus à la mise en place de l'institution et au développement effréné de nouveaux projets, mais à la consolidation et la rationalisation de l'organisation de Nantes Métropole et de ses interventions, dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires qui affecte à la fois les services communautaires, les communes et leurs opérateurs.

Un mois après les élections municipales de 2008 et de la constitution d'un nouvel exécutif communautaire, une nouvelle organisation de l'administration de Nantes Métropole a été mise en place, avec à sa tête un nouveau DGS, Benoist Pavageaud[120] qui a repris en main une institution qui s'était développée à grande vitesse au cours des années précédentes. Sous sa direction, une démarche de mutualisation des services communautaires et communaux a été engagée (dans les domaines des finances, du personnel, de l'urbanisme et des relations internationales), qui concerne d'abord les services de la ville centre mais qui a vocation à s'étendre aux autres communes (sur la base du volontariat) ; parallèlement, l'organigramme de Nantes Métropole a été réorganisé et de nouveaux instruments managériaux introduits, dont il est attendu qu'ils accroissent la cohérence et la performance des politiques publiques de Nantes Métropole ; ces démarches se sont prolongées par un plan d'optimisation de la dépense, politique publique par politique publique. Autant d'évolutions qui ont conduit à rééquilibrer les termes de l'échange entre les communes et la communauté, dans un sens plus favorable à l'intérêt communautaire.

> *« Les premières années, c'était le guichet ouvert. Il a fallu acheter les maires en arrosant les communes. C'était le prix à payer pour qu'ils acceptent de lâcher des compétences. (…) Le premier mandat communautaire a permis d'installer l'institution dans le paysage, de faire la preuve de sa plus-value qui ne se limite pas aux millions d'euros déversés dans les communes. On a dépassé ce stade aujourd'hui. On a mis en place de grandes politiques publiques, qui correspondent à une vision de l'intérêt général métropolitain qui est partagé par tous les maires. Je ne dis pas qu'ils ont cessé de défendre leur bout de gras, mais ils jouent le jeu de la cohérence des interventions à une échelle supra-communale. Ils n'ont pas le choix, vues les perspectives financières : le régime du guichet ouvert, c'est du passé. » (NM – Directeur)*

> *« La communauté urbaine s'est construite sur de gros programmes d'investissements. On a mis le paquet sur les politiques de développement et d'aménagement, y compris*

[120] Homme de confiance de Jean-Marc Ayrault, il fut son directeur de cabinet à Saint-Herblain, puis à la ville de Nantes, avant d'effectuer un bref passage à la direction générale de la communauté urbaine lors de sa création ; nommé directeur général des services à la ville de Nantes en janvier 2002, il cumule désormais cette fonction avec celle de DGS de Nantes Métropole.

en matière d'habitat où on s'est donné les moyens de faire des acquisitions foncières en attendant la mise en place d'un EPF. Aujourd'hui, on est rattrapés par deux phénomènes convergents : la baisse terrifiante de nos ressources et le renchérissement de nos interventions. Donc il faut rationnaliser, et on le fait à marche forcée. C'était d'autant plus violent qu'on sort de dix ans de période faste. » (NM – Chef de service)

« On s'est construit sur la dépense. On a dépensé sans compter pour les bâtiments, les bennes, l'entretien de la voirie… Sur la voirie, le deal passé avec les maires, c'était qu'on leur en garantissait des montants au moins équivalent à leur dépenses moyennes sur les cinq dernières années, en leur laissant décider librement de l'affectation. On a pris en charge tous les réseaux des ZAC, y compris celles qui nous semblaient déconnantes. Le système était complètement déresponsabilisant » (NM - Directeur)

« Le mandat donné à Pavageau, c'était de serrer les boulons après une période où le message aux services était de développer les projets. On est passé brutalement du 'no limit' au verrouillage. Ca a été très mal vécu dans certains services, sachant que pour contrôler les opérations on a verrouillé à la fois le financement et le jeu d'acteurs. La principale question, ca a été de savoir ce qu'on faisait sur les ZAC. Toutes les opérations étaient sous pilotage ville et la communauté urbaine avait qu'un rôle de pompier. On nous appelait à l'aide pour démerder les opérations plantées. Pavageau a dit à Ayrault qu'il fallait reprendre la main sur les ZAC, faute de quoi on allait dans le mur. Ayrault n'y croyait pas, mais il a laissé faire. L'enjeu, ce n'était pas seulement de prendre le pouvoir sur les ZAC pour remettre en ordre celles qui allaient couler. Il fallait aussi que la communauté urbaine dispose des leviers de son ambition en matière de logements. » (NM – Directeur)

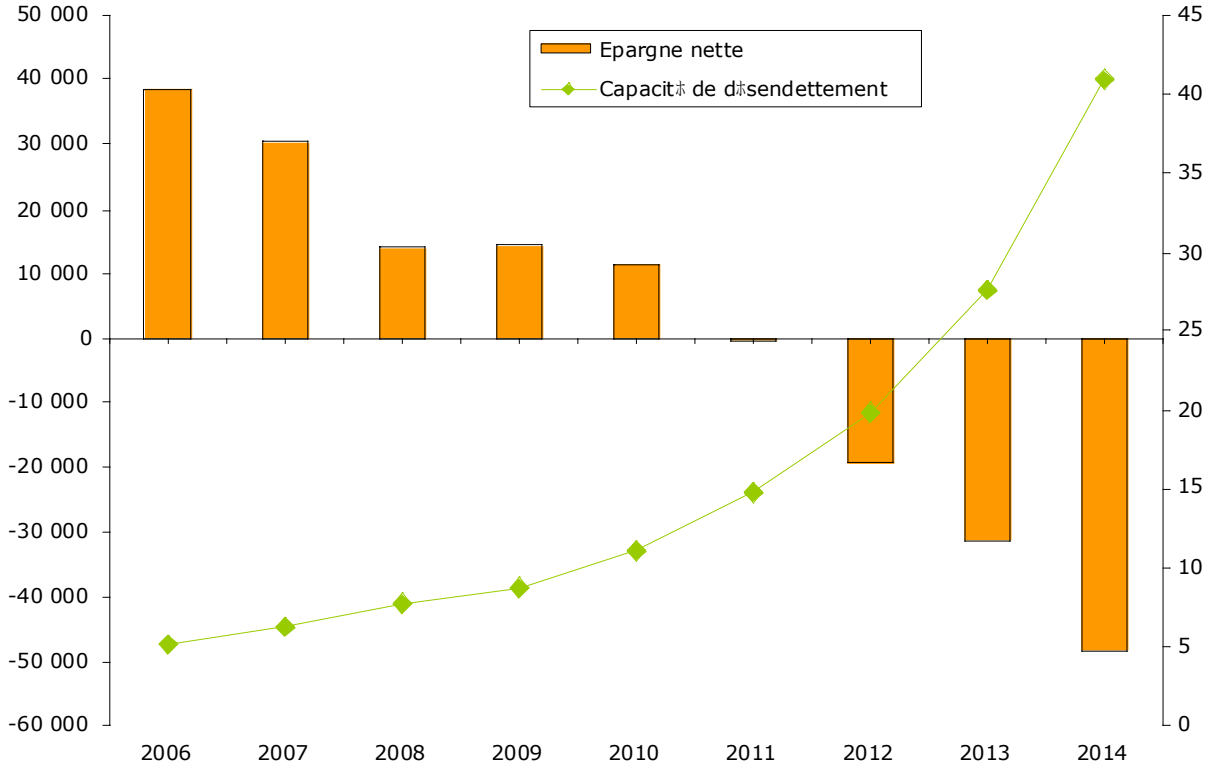
Le virage opéré, d'importance pour une institution qui s'était construite sur le mode du « guichet ouvert », a été justifié par la contrainte budgétaire croissante qui pèse sur Nantes Métropole. La faible croissance des dotations de l'Etat[121] et les réformes fiscales conduites sur un mode incrémental depuis 2003 ont en effet conduit à un ralentissement de la progression de ses recettes, alors que ses dépenses de fonctionnement et d'investissement croissaient régulièrement. Les pertes de recettes liées à ces réformes sont estimées à 15.9 M€ pour la seule année 2010 et à un montant cumulé de 62M€ sur la période 2003-2010[122]. Au-delà de la perte de recettes, ces réformes ont nettement réduit l'autonomie fiscale de Nantes Métropole (en substituant des dotations étatiques à des taxes et impôts locaux), particulièrement en 2011 avec la suppression de la taxe professionnelle[123] qui a fait passer le pouvoir

[121] Depuis 2008, l'évolution de la dotation globale de fonctionnement n'est plus indexée sur l'inflation réelle mais sur des prévisions qui s'avèrent moins favorables aux collectivités. En outre, l'Etat a intégré dans le contenu de l'enveloppe normée (ensemble des dotations) qui le FCTVA, ce qui une baisse des autres dotations et compensations d'exonérations fiscales. En conséquence, les dotations de l'Etat ont cru d'un pourcent par an en moyenne depuis 2004, soit

[122] A rapporter au budget de Nantes Métropole, qui s'élevait à 814M€ en 2010 pour le budget principal et à 960M€ si l'on y ajoute les budgets eau et assainissement

[123] Qui occupait une place dominante dans la structure des recettes réelles de fonctionnement de Nantes Métropole : le produit de cette taxe (et les compensations d'éxonération et dégrèvements) représentaient 45% du total de ces recettes, soit près de deux fois plus que la dotation globale de fonctionnement (26% des recettes) ou le versement transports (22% des

de taux de 76% à 56% des ressources de la Communauté. La Communauté urbaine ne dispose de ce fait que de marges de manœuvre réduites pour augmenter ses recettes, obligeant ses responsables à prendre des initiatives pour maîtriser ses dépenses. La contrainte budgétaire qui pèse sur Nantes Métropole est illustrée par le graphique reproduit ci-dessous, qui a été présenté lors de la Conférence des maires du 3 juillet 2009 consacrée au Plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la période 2009-2014 :



L'échelle de droite correspond au nombre d'années nécessaire pour que l'autofinancement brut rembourse l'encours de dette. Elle correspond à la capacité de désendettement

Le message ainsi adressé aux 24 maires est clair : si rien n'est fait pour infléchir la progression des dépenses, la capacité d'investissement de la Communauté urbaine va se réduire rapidement, et son endettement va exploser. Pour éviter cette situation, la rigueur budgétaire s'est imposée à partir de 2009, touchant l'ensemble des dépenses de fonctionnement[124], des dépenses de personnel (réduction du nombre de postes), à celles liées aux politiques de transports (augmentation des tarifs et net ralentissement du développement l'offre kilométrique), en passant par les subventions aux associations

recettes). Plus encore, il s'agissait d'une ressource dynamique, puisque le produit de cette taxe (produit net de TP + compensations d'exonérations hors « part salaires ») s'était accrue de 4,7% par an en moyenne sur la période 2003-2008.

[124] Comme l'indique le document support du débat d'orientation budgétaire 2001, remis aux conseillers communautaire lors de la réunion du conseil de décembre 2009, « *afin de concilier une baisse imposée des ressources par l'Etat et le maintien d'un haut niveau d'investissement, la maîtrise des dépenses de fonctionnement est une condition indispensable pour garantir un équilibre financier durable.* »

(croissance zéro), ou les dotations de solidarité versées aux communes (redéfinition du mode de calcul de la DSC qui limite son rythme de progression). S'y ajoute un plan d'optimisation de la dépense, politique publique par politique publique, fondé sur la clarification des objectifs poursuivis et le réexamen des actions projetées à l'aune de ces objectifs.

Cette volonté d'optimisation de la dépense a eu des conséquences importantes sur les politiques d'aménagement et d'urbanisme, qui mobilisent une bonne part des crédits d'investissements de Nantes Métropole. Une direction générale du développement urbain mutualisée (Nantes/Nantes Métropole) a été mise en place, chargée d'organiser la convergence des politiques d'aménagement et d'urbanisme d'un double point de vue transversal (politiques de l'habitat, des déplacements et d'urbanisme) et interscalaire (entre les projets de l'agglomération et les projets locaux). Le calendrier était favorable à cette recherche de cohérence des politiques urbaines, avec la mise en révision concomitante des principaux plans qui structurent le développement urbain de l'agglomération (PDU, PLH, PLU). Les documents élaborés entre 2008 et 2010 apparaissent effectivement bien plus cohérents que ne l'étaient leurs prédécesseurs, qui avaient été élaborés sans liens. Plus encore, ils apparaissent bien plus contraignants pour les communes : le PLH se décline en fiches communales qui arrêtent des objectifs de production précis ; ses objectifs (ainsi que ceux du PDU) sont progressivement intégrés dans les PLU à mesure de leur révision, révisions qui conduisent en outre à fortement réduire les possibilités d'extension des zones commerciales dans certaines communes. Dans le même temps, le PDU 2010-2015 révise nettement à la baisse les perspectives d'extension du réseau de transports en commun, extensions qui avaient jusque là servi de « monnaie d'échange » dans les tractations avec les communes. Enfin, par un vote du Conseil Communautaire de juin 2010, les communes ont transféré à la Communauté Urbaine l'ensemble des zones d'aménagement concerté à vocation habitat existantes et futures, fournissant ainsi à Nantes Métropole un levier déterminant pour opérationnaliser ses objectifs en matière de développement urbain, d'autant plus que le contrôle juridique des opérations d'urbanisme s'est accompagnée d'un renforcement du contrôle politique sur les opérateurs, avec la nomination de deux anciens directeurs de cabinet de Jean-Marc Ayrault à la tête de deux principales sociétés d'économie mixte d'aménagement de l'agglomération (SAMOA et Nantes Aménagement).

> *« La CU est tenue par 3-4 élus et 3-4 techniciens qui ont toute confiance d'Ayrault. Tous les verrous à la centralisation ont sauté. Les pôles de proximité, c'était pensé pour garantir aux élus un contrôle sur ce qui se faisait chez eux. Il y avait une enveloppe de PPI qui était donnée aux pôles, libre d'emploi. Depuis que Pavageau est arrivé, on a perdu ces enveloppes et on ne sait même plus de quel budget dispose effectivement chaque pôle. Petit à petit, on a assisté à une transformation : les pôles déconcentrés qui territorialisaient en lien avec les élus locaux sont devenus des agences d'exécution de décisions prises à la Communauté urbaine. » (Commune périphérique – Directeur)*

S'ils ne partagent pas tous, loin s'en faut, l'analyse critique de ce directeur général d'une grande commune périphérique, tous les acteurs interviewés pendant notre enquête (élus comme techniciens, d'agglomération ou communaux) partagent le constat d'une forte progression de l'intégration intercommunale depuis 2008, et d'une convergence des politiques communales autour des orientations communautaires. Le rééquilibrage est donc net par rapport au premier mandat communautaire, qui avait permis aux communes de gagner des moyens d'action sans perdre leur liberté d'action. En prenant appui sur la contrainte externe (au sens où la réduction des marges de manœuvre budgétaires

résulte d'abord de décisions étatiques), les responsables communautaires sont parvenus à faire accepter un approfondissement de l'intégration interne. On ne peut cependant expliquer les accords ainsi obtenus par la seule contrainte budgétaire, sans considérer les conditions concrètes de fabrication d'un consensus intercommunal autour de politiques plus contraignantes que par le passé pour les communes. En la matière, les initiatives prises par la Direction Générale Déléguée à la Cohérence Territoriale ont sensiblement transformé le processus d'élaboration des accords politiques intercommunaux, qui étaient jusque là négociés en conférences des maires. Cette direction, en charge du pilotage de l'action des pôles de proximité, a complété en 2008 ce dispositif technique par un dispositif plus politique, les conférences territoriales, qui visaient à favoriser l'appropriation communales des orientations et projets communautaires par leur mise en débat avec les élus municipaux à une échelle infra-communautaire (mais supra-communale). Entre novembre 2008 et mai 2010, quatre séries de conférences territoriales ont été organisées portant sur l'offre de transports en commun, sur le PLH, sur les opérations d'aménagement et sur la stratégie de développement urbain. Sur chacun de ces thèmes, un document présentant le diagnostic, les enjeux et les orientations projetées à l'échelle de la communauté a été établi par le service concerné de Nantes Métropole. Ce même document a servi de support à une série de réunions organisées à l'échelle d'un quadrant géographique (réunissant deux ou trois pôles de proximité), auxquelles étaient invités les conseillers municipaux, des cadres des services municipaux (choisis par les maires) ainsi que les services des pôles concernés. Animées par le Vice-président en charge de la thématique concernée, son directeur général et le directeur général adjoint chargé de la cohérence territoriale, ces réunions ont permis d'informer, au-delà des maires et conseillers communautaires, l'ensemble des conseillers communaux sur les enjeux et les politiques de l'agglomération, de resituer les enjeux de leur communes dans une vision d'agglomération. Elles ont surtout permis d'amorcer un débat territorial sur la cohérence entre les orientations communautaires et les projets communaux, ainsi que sur les projets développés par plusieurs communes voisines. Elles ont ainsi contribué à l'appropriation des objectifs communautaire par les communes, mais aussi à l'identification, par les responsables communautaires, des points de blocage potentiels qui devaient faire l'objet d'un re-examen technique ou d'une négociation politique en amont d'une discussion en Conférence des maires.

> *« Les conférences ont permis de sortir du dialogue de boutiquier entre communauté et communes. On a eu de vrais débats sur les priorités et les projets. Ce sont devenus des lieux de régulation politique, qui ont permis de préparer la prise de décision en conseil communautaire (…).Par exemple, sur le PLH, il y avait des crispations, pas sur les objectifs de production de logements, mais sur le décalage entre la politique d'urbanisation et la politique de déplacements. Il fallait laisser ca s'exprimer. Il y avait aussi des crispations chez des maires fraichement élus qui avaient hérité de ZAC plombées par la concurrence des grosses ZAC nantaises et qui appelaient à l'aide. On a eu de bons débats en conférences territoriales, qui ont permis de déminer les tensions. » (NM – Directeur)*

En forçant le trait, on pourrait dire que le consensus intercommunal a changé de nature : il portait, au cours du premier mandat, sur le partage des ressources communautaires entre communes ; il s'appuie désormais sur le partage d'une vision des enjeux de l'agglomération, qui rend possible un consensus sur le contenu des politiques communautaires et leur déclinaison dans les politiques communales. La

réalité est bien évidemment plus complexe, comme on le verra dans les chapitres suivants : Nantes Métropole demeure établissement de coopération intercommunale, dans lequel la production du consensus procède par nature d'une régulation politique, fondée sur des pratiques de *bargaining* et des rapports de force.

> *« Il y a trois cas de figure dans l'agglo : 1. les petites communes, on continue à les arroser ; ca coute pas très cher et ca suffit pour qu'elles ne gueulent pas. 2. les villes de droite, c'est plutôt des deals sur des projets précis, une ligne de bus express, un équipement… 3. Les communes de gauche, là c'est du rapport de force politique. Celui qui ne se soumet pas au chef voit la meute lui tomber dessus. » (Commune périphérique – Directeur)*

> *« Le domaine dans lequel on a vraiment imposé des choses aux élus, c'est l'urbanisme commercial. Dans certains cas, la révision du PLU, ca a été un viol. On a imposé des règles de limitation des extensions dont ils ne voulaient pas. On a fait ca au cas par cas, avec doigté. Sur telle opération, on sait que le maire est en difficulté dans son conseil municipal, donc on laisser filer. Sur telle autre, on ferme les yeux. C'est clair que dans cette agglomération, les maires d'opposition sont souvent mieux traités que les petits maires PS qui n'ont pas grand' chose à dire » (NM – Directeur)*

> *« Quand j'entends dire que Nantes Métropole a imposé ses choix aux communes, je souris. Regardez les PLU : on a 24 PLU et croyez moi, si on n'avait pas fait la preuve à chaque maire qu'il avait un document à sa main, on aurait eu du mal à avancer. En réalité, on a une base de doctrine sur ce que l'on veut mais on a fait preuve d'une grande souplesse sur la traduction des objectifs communautaire dans les zonages des PLU communaux. On a une règle générale, qui se décline avec souplesse, en fonction des problèmes et des projets spécifiques de chaque commune. C'est ce qui a permis de bâtir la confiance avec les maires. Aujourd'hui, certains disent que j'ai fait sauter le consensus sur la question de l'immobilier commercial. C'est vrai qu'on a fait un zonage autoritaire pour les zones de plus de 2500 m2, parce qu'il fallait poser des limites claires pour mettre fin à une concurrence qui était préjudiciable à tous Mais c'est l'exception qui confirme la règle. Je mets quiconque au défi de trouver un autre exemple de décision imposée aux maires. » (NM – Vice Président)*

2. LA MIXITE SOCIALE DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national

a. Une question qui émerge difficilement, en l'absence de politique de l'habitat d'agglomération

Les blocages de la construction intercommunale ont longtemps empêché l'émergence d'un débat et de politiques d'agglomération autour de l'enjeu de la mixité sociale. Jusqu'à la fin des années 1980, les services déconcentrés de l'Etat ne semblent pas plus préoccupés que les élus locaux par les phénomènes de ségrégation sociale à l'œuvre dans l'agglomération, qui ne sont pas mentionnés dans les diagnostics territoriaux établis en vue de l'élaboration documents de planification spatiale à cette échelle (qui ne verront pas le jour) et les études sectorielles de l'habitat produites par la DDE dans les années 1970 et 1980. Le désintérêt des acteurs publics pour les problèmes de ségrégation dans l'agglomération[125] s'est prolongé dans les années qui ont suivi le vote des lois de décentralisation. Si quelques municipalités se sont saisi de leurs compétences en matière d'urbanisme et de logement pour faire émerger des politiques de l'habitat à partir de 1983 (en particulier celle de Nantes, sous le mandat de Michel Chauty, et celle de Saint-Herblain dirigée par Jean-Marc Ayrault), ces politiques ses sont concentrées sur la production neuve ou l'embellissement du parc ancien, sans prendre en considération les enjeux de rééquilibrage spatial de l'offre de logements sociaux ni ceux relatifs au peuplement[126].

La situation va changer à la fin des années 1980. Tout d'abord, à la suite de l'élection de Jean-Marc Ayrault à la mairie de Nantes en 1989, la municipalité a affirmé sa volonté d'intervenir pour les problèmes liés à l'habitat, dont la régulation avait été laissée jusque là à la charge du marché et d'un bailleur (Nantes Habitat) en position de monopole sur le territoire communal. L'équipe Ayrault a notamment fait de la relance de la construction de logement un de ses objectifs. A son initiative (et avec le soutien des municipalités de Saint-Herblain et de Rezé), le SIMAN a engagé en 1990 des études en vue de l'établissement d'un PLH, mais cette démarche n'a pas dépassé la phase de diagnostic.

L'année 1989 marque aussi l'engagement de démarches de développement social des quartiers (DSQ) dans plusieurs sites de l'agglomération[127]. Des conventions de DSQ sont signées par l'Etat, les bailleurs sociaux et les communes pour les sites de Bellevue (Nantes-Saint-Herblain), Dervallières et quartiers Nord (Nantes), auxquelles s'ajoutent des conventions de quartier à Malakoff (Nantes) et Château-Mahaudières (Rezé). A la suite de ces conventions, un contrat de ville d'agglomération a été signé en 1994, réunissant l'Etat, le District, les 21 communes qui le composent et les bailleurs sociaux. Ce contrat pointe la spécialisation sociale des quartiers de la géographie prioritaire et fait de la mixité sociale un de ses (multiples) objectifs, mais ses traductions demeureront limitées. Les procédures de la politique de la ville ainsi mises en place au tournant des années 1990 n'ont cependant pas été sans

[125] Nous n'avons pu, faute de temps, exploiter les archives documentaires de l'Agence d'urbanisme (Agence d'Études Urbaines de la Région Nantaise, AURAN) créée en 1978, et ainsi vérifier l'affirmation d'un de ses responsables, qui nous confiait en 2010 que « *la mixité est une question qui a été investie récemment par l'agence* ».

[126] Les politiques locales de l'habitat demeuraient au stade de l'esquisse dans les années qui ont suivi la décentralisation. Aucune commune de l'agglomération ne s'est ainsi engagée dans l'élaboration d'un PLH, défini dans les lois de décentralisation de 1983 comme l'instrument permettant aux collectivités locales de définir leur politique de l'habitat.

[127] Une opération HVS avait été engagée au Sillon de Bretagne (Saint Herblain) dès 1977, qui n'a pas été prolongée par un DSQ en 1983.

effets. Elles ont permis aux élus locaux de réinvestir la gestion de quartiers qui avait été globalement déléguée aux bailleurs sociaux, en particulier aux élus nantais confrontés à un office municipal en position de monopole dans ses quartiers. Les politiques contractuelles de l'Etat ont ainsi servi de levier à une reprise en main par la ville de Nantes d'un bailleur qui avait eu tendance au cours des années précédentes à s'autonomiser vis-à-vis de la municipalité. Plus globalement, elles ont permis à la ville de Nantes de s'imposer dans un rôle d'animation du logement social sur son territoire, qui s'est notamment appuyé sur la constitution d'un comité de coordination inter-bailleurs sur la question des attributions, qui visait à mieux répartir entre ceux-ci les populations les plus précarisées qui étaient concentrées dans le parc de l'office nantais. Cette initiative pilotée par le premier adjoint au maire, Patrick Marechal, a permis d'engager Nantes Habitat et des SA HLM rivales longtemps tenues à l'écart de la ville-centre dans un processus de coopération, qui a abouti à la mise en place d'un fichier commun de la demande[128].

Cette première expérience constitue un jalon important dans la coopération entre bailleurs du territoire, qui s'est prolongée et intensifiée ensuite jusqu'à rendre possible, dans la décennie suivante, la participation des SA HLM au relogement des locataires de Nantes Habitat dans le cadre du GPV puis du PRU de Malakoff : Nantes Métropole, qui assure le pilotage de ce projet de rénovation urbaine, a pris appui sur les dispositifs inter-bailleurs mis en place dans les années 1990 pour impliquer les huit bailleurs sociaux de l'agglomération dans le projet Malakoff. Tous sont signataires de la convention ANRU et de la charte relogement, qui prévoit que la moitié des relogements liés aux démolitions du patrimoine de Nantes Habitat s'organise dans le parc des autres bailleurs. En contrepartie de cette participation au relogement de locataires qui ne sont pas les siens, les SA HLM obtiennent des droits à construire dans les opérations d'aménagement pilotées par Nantes Métropole, en particulier dans le quartier Pré-Gauchet, limitrophe de Malakoff, qui bénéficie d'une localisation très favorisée en cœur d'agglomération, à proximité immédiate de la gare TGV. Il convient néanmoins de souligner que ce partenariat inter-bailleurs, qui illustre parfaitement les avancées de la politique intercommunale du logement, n'a que des effets limités en termes de mixité : les relogements s'opèrent bien à l'échelle de l'agglomération, mais les 14 communes concernées n'accueillent qu'un peu moins d'un cinquième des ménages relogés[129]. L'essentiel des relogements s'opère à Nantes et, dans la ville centre comme dans les communes périphériques, ces relogements se déroulent pour l'essentiel dans des quartiers et des groupes HLM tout aussi spécialisés que Malakoff, qui offrent des loyers très bas, compatibles avec les ressources des ménages concernés. A Nantes comme ailleurs, on peut donc s'interroger sur les effets de la rénovation urbaine en termes de mixité sociale, les mobilités résidentielles initiées par les PRU organisant tout autant une dispersion qu'une re-concentration des ménages les plus pauvres[130]

Revenons aux débuts des années 1990 et aux initiatives étatiques qui ont contribué à inscrire la question de la mixité sur l'agenda politique de l'agglomération. Parallèlement au lancement de démarches de développement social dans les grands ensembles d'habitat social, l'Etat a fait de la question de la mixité sociale un enjeu intercommunal avec la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 31 juillet 1991. Présentée comme une loi « anti-ghettos », celle-ci cherchait à promouvoir la mixité sociale

[128] Cordier M., Meunier J-M. (2009), op. cit.

[129] CERUR (2009), « Deuxième évaluation du dispositif relogement », Rapport pour Nantes Métropole

[130] Lelévrier C. (2010) « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 140-141(1-2)

en organisant la diversification des divers types d'habitat à l'échelle des agglomérations. Elle rendait notamment obligatoire la réalisation de logements locatifs sociaux dans les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants dont le parc de logements en comportait moins de 20%, ce qui était le cas de toutes les communes de l'agglomération nantaise. Pour inciter à la construction de logements HLM dans les communes qui en sont peu pourvues, la LOV obligeait les communes et leurs EPCI à élaborer un PLH, et instaurait des pénalités pour les communes déficitaires qui ne s'engageaient pas dans des politiques de rattrapage. Prenant appui sur cette obligation législative, les maires des trois communes qui réunissent l'essentiel du parc social (Nantes, Rezé et Saint-Herblain), soutenus par ceux de plusieurs communes récemment conquises par la gauche (Saint-Sébastin, La Chapelle sur Erdre), sont parvenus à imposer au district nouvellement créé l'engagement d'études préalables en vue d'un PLH intercommunal. Cette démarche initiée en 1992 sera abandonné quelques mois après le lancement des études, du fait notamment de la résistance larvée de plusieurs communes de droite (Sautron, Vertou) qui s'étaient sur un mode pavillonnaire, dont les élus étaient soucieux de préserver leur autonomie vis-à-vis de l'agglomération et ne cachaient pas leur réticence à accueillir des logements sociaux dont l'architecture et le peuplement auraient dénaturé l'identité (et l'électorat) communale[131].

Cinq ans après cette première tentative d'élaboration d'un PLH districal, les élus de l'agglomération ont voté l'extension de la compétence du district à « *la coordination contractuelle des politiques communales d'habitat ».* Cette définition *a minima* de la compétence habitat s'est traduite par des subventions du district aux opérations foncières et d'habitat social, mais n'a pas permis à la structure intercommunale de véritablement peser sur les politiques de l'habitat, en particulier celles relatives au logement social, qui sont restées définies par les communes, les bailleurs et l'Etat. La prise de compétence habitat du district s'est donc opérée sur le seul registre du soutien aux communes, sans prise ni droit de regard sur les politiques conduites par celles-ci. « *Si le district ne peut prétendre peser directement sur la programmation neuve, l'extension de sa compétence à l'habitat représente cependant une avancée qui est loin d'être négligeable* », estiment toutefois Mathilde Cordier et Jules-Mathieu Meunier : « *tandis que les aides financières accordées par les collectivités s'avéraient souvent très disparates d'une commune à l'autre, l'aide du district assure par exemple aux opérateurs des conditions de financement homogènes sur la totalité de son territoire et active de facto des mécanismes de solidarité intercommunale[132]. Autre progrès dans l'élaboration d'une capacité politique à l'échelle intercommunale, l'émergence du district s'accompagne d'une généralisation à l'ensemble de l'agglomération des expérimentations menées initialement par la ville de Nantes. La création d'un nouvel observatoire partenarial de l'habitat animé par l'AURAN a ainsi vocation à favoriser la production d'une connaissance partagée apte à orienter la programmation et à améliorer son efficacité. L'ouverture d'un lieu d'accueil et d'information au public et la prise en charge par le district de la moitié du coût de fonctionnement du fichier commun de la demande s'inscrivent en outre dans une logique de*

[131] Madore F. (1997), op. cit.

[132] Elle facilite indirectement l'activité des organismes d'HLM qui ont l'opportunité de se développer sur de nouveaux territoires – et notamment la réalisation d'opérations de logement très social, pour lesquelles elle comporte un effet-levier en débloquant automatiquement l'aide prévue par le conseil général de Loire-Atlantique (ibid., p. 69). Cette intervention présente également l'avantage d'une certaine souplesse (ses modalités sont régulièrement réajustées en fonction des évolutions socioéconomiques et des résultats obtenus) et bénéficie de supports budgétaires croissants à la fin des années 1990. La réhabilitation du parc locatif social fait ainsi l'objet d'un effort financier important du district sur la période 1997-2003 (délibération du conseil communautaire du 18 juin 2004).

perfectionnement du système d'attribution des HLM. En suscitant la mise en place de nouveaux forums d'échanges sur la scène locale de l'habitat (comme l'observatoire partenarial de l'habitat), le district s'efforce enfin d'accélérer l'acculturation qui s'opère entre les différentes logiques d'action en présence et de favoriser la réduction des clivages historiques (parmi les opérateurs d'HLM notamment)[133]. »

Les années 1990 ont ainsi vu la ville de Nantes d'un côté, le district de l'autre, prendre une série d'initiatives qui, à défaut de structurer un débat et des politiques de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération, ont créés les conditions d'une avancée vers la construction d'une politique de l'habitat d'agglomération, qui s'est concrétisée au début des années 2000. La création de la Communauté urbaine –qui dispose de droit des compétences en matière d'aménagement de l'espace communautaire (SCOT, PLU, PDU), de gestion de l'habitat social et de politique de la ville– s'est prolongée par l'élaboration, en 2003, d'un Programme Local de l'Habitat adopté à l'unanimité par le conseil communautaire en juin 2004, qui définit une politique de l'habitat volontariste pour la période 2004-2010.

b. La mixité diluée dans une politique de construction massive

Pour répondre aux objectifs de croissance démographique et d'attractivité métropolitaine, mais aussi stabiliser à moyen terme la spirale de la pénurie et de l'augmentation des prix des logements, ce premier PLH communautaire a retenu un scénario volontariste de développement qui s'appuie sur une relance de la construction neuve. Dans cette optique, l'objectif global de production à atteindre sur la période 2004-2010 pour l'agglomération était de 3 800 à 4 000 logements par an, dont 900 logements locatifs sociaux (675 PLUS, 75 PLAI et 150 logements au titre du renouvellement urbain en PLUS et PLUS CD) et 300 logements intermédiaires (PLS)[134].

A partir de ce scénario et d'une évaluation des capacités de construction à l'échelle de grands secteurs géographiques réunissant plusieurs communes, des objectifs de production ont été établis pour chacun des secteurs retenus. Négociés entre la communauté et les communes, ces objectifs se situent au point d'équilibre entre une approche descendante, déclinant les projections de Nantes Métropole (fondées sur l'analyse des évolutions socio-démographiques, de la mobilité des ménages, du niveau du marché et d'une approche des besoins non satisfaits …) et une approche remontante, fondée sur les projets des communes (projets de construction et capacités foncières estimées à partir des projets d'ouverture à l'urbanisation affichés par les communes dans le cadre de la révision des PLU). Les objectifs de production du PLH ont donc été déclinés territorialement, à une échelle supra-communale, avant d'être précisés, commune par commune, à l'occasion des négociations des contrats de co-développement signé par Nantes Métropole et les communes qui la composent pour la période 2005-2007. La révision des PLU communaux conduite sur la même période a permis de prolonger cette déclinaison des objectifs du PLH, en intégrant –toujours de façon négociée– certaines dispositions visant à les concrétiser dans les PADD et les règlements des plans locaux d'urbanisme (définition d'orientations d'aménagement, de secteurs de mixité sociale et d'emplacements réservés au logement social)

[133] Cordier M., Meunier J-M. (2009), op. cit.

[134] Le développement rapide de l'offre de logements intermédiaires pendant les premières années du PLH, offrant des loyers très proches de ceux du secteur libre, a conduit à l'adoption en 2006 d'une délibération communautaire excluant les PLS du décompte des objectifs communaux de production logements sociaux.

La mixité sociale n'était qu'un enjeu secondaire de ce premier PLH, qui avait fait de la relance de la production neuve son enjeu premier, pour accompagner le développement de l'agglomération et résorber le déficit de construction des années précédentes. S'il est secondaire, l'enjeu de mixité sociale n'était pas absent du programme, qui l'abordait sous l'ange du maintien ou du renforcement de la diversité des produits logements dans toutes les communes de l'agglomération. L'objectif portait en particulier sur le logement social, dont le développement équilibré sur le territoire communautaire était recherché au travers d'un objectif de production de 20% de tels logements dans la production neuve pour toutes les communes, qu'elles soient soumises au rattrapage des déficits découlant de l'application de la loi SRU ou non[135]. L'enjeu de mixité sociale apparaît donc bien secondaire : les objectifs de production HLM, exprimés en pourcentage de la construction neuve, varient peu en fonction des communes, alors que la part du logement social dans le parc va du simple au quadruple en fonction des communes. Les perspectives de rééquilibrage sont donc limitées ; d'ailleurs, le développement d'une offre de logement social (et de logements intermédiaires) dans toutes les communes est moins présenté dans le PLH sous l'angle de la réduction de la concentration spatiale des ménages défavorisés (ou des plus favorisés) que de la réponse aux besoins des ménages des classes moyennes[136], dont une partie ne parvient plus à se loger dans une agglomération marquée par l'explosion des prix immobiliers[137] qui alimente la périurbanisation. Dans cette perspective, l'intervention de Nantes Métropole se déploie prioritairement en direction des ZAC d'habitat, au travers de conventions avec les communes et les aménageurs qui prévoient la péréquation des charges foncières entre les différents types de logements et la prise en charge par la communauté urbaine d'une partie des charges foncières pour le logement social et le logement dit « abordable »[138].

Le bilan établi au terme de ce premier PLH fait état de résultats positifs, dépassant même certains des objectifs de production retenus, du fait du dynamisme de la construction dans la ville-centre qui a dépassé de 40% les objectifs retenus. Sous l'impulsion de Nantes Métropole, qui a complété par d'importantes ressources propres les aides déléguées par l'Etat, la construction de logements neufs s'est fortement accrue dans l'ensemble des communes de l'agglomération pour atteindre un rythme annuel supérieur à l'objectif de 4000 logements par an, soit un taux de croissance annuel du parc de 1,2% par an qui place Nantes Métropole en 4ème position dans le classement des agglomérations les

---

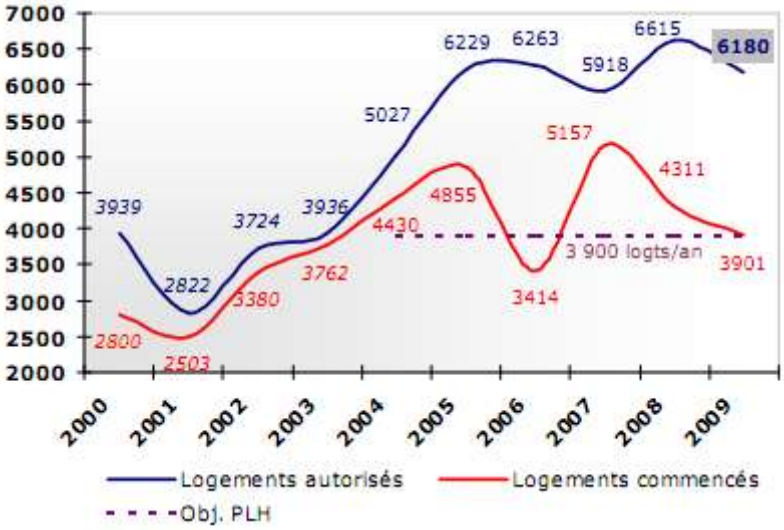
[135] Sur ce plan comme sur d'autres (notamment le SCOT), Nantes Métropole a mis en application de façon exemplaire la loi SRU. Sans qu'il soit possible d'y voir un lien de cause à effet direct, on peut rappeler que Patrick Rimbert, premier adjoint au maire de Nantes, vice-président de Nantes Métropole (délégué aux grands projets urbains et à la politique de la ville) et président de Nantes Habitat, fut rapporteur de la loi SRU lors de son examen par l'Assemblée Nationale.

[136] Sur ce plan, la conception de la mixité sociale qui sous-tend les politiques de la communauté urbaine apparaît parfaitement en phase avec l'ambition des élites nantaise, consistant à faire de la capitale régionale une métropole qui compte dans la compétition inter-urbaine globalisée. Si elle s'appuie sur l'attraction des membres d'une indéfinissable « creative class », cette stratégie suppose en effet aussi le maintien dans la ville de ceux que les britannique appellent les « key workers », ces membres des classes moyennes qui, par leur profession, font tourner la ville mais dont les difficultés pour s'y loger risquent d'enrayer le développement. Cf. Launay L. (2010) « De Paris à Londres : le défi de la mixité sociale par les « acteurs clés ».», *Espaces et sociétés*, 140-141, 1-2.

[137] On peut d'ailleurs relever que les aides à la personne en direction des primo-accédants (cf. infra) constituent, depuis 2007, le premier poste dans le budget consacré à la politique de l'habitat par Nantes Métropole (hors rénovation urbaine), devant les aides à la pierre ou l'action foncière.

[138] Ces logements destinés aux ménages primo-accédants éligibles au PTZ se situent 20% en deçà des prix de l'accession libre, pour des niveaux de prestations comparables. Cette décote est rendue possible par des rabais sur la vente des terrains aux aménageurs, pris en charge par NM, en contrepartie d'un engagement à la répercuter sur le prix de vente d'un nombre déterminé de logements par les promoteurs.

plus dynamiques en termes de croissance du parc de logements dans les années 2000.



Source : Bilan PLH 2009 – Nantes Métropole

Si la relance de la construction a été principalement tirée par l'activité des promoteurs privés locaux, régionaux et nationaux, attirés par la dynamique de développement démographique de l'agglomération nantaise[139], l'activité des bailleurs sociaux y a aussi contribué. La production de logements sociaux a fortement cru et son rythme s'est accéléré sur la période du PLH, pour s'établir à 1300 logements en moyenne annuelle entre 2006 et 2010[140], avec une proportion de logements très sociaux (PLAI) supérieure aux objectifs : la part du locatif social dans les opérations de construction de logements neuf a fini par atteindre 22 % en 2010 alors qu'elle n'était que de 10% en 2004.

> *« Avec le PLH, on a débloqué la construction. C'était indispensable parce qu'on sortait d'une période de glacis qui risquait d'étouffer le développement de l'agglomération. Alors oui, notre politique du logement relève des politiques d'attractivités. Mais ca ne veut pas dire qu'on laisse de côté le social. C'est parce qu'on est attractifs qu'on est en mesure de faire du social. Aujourd'hui, les promoteurs se battent pour venir construire dans l'agglomération, ce qui nous donne les moyens de leur imposer nos exigences de mixité sociale et de haute qualité environnementale. » (NM – Vice Président)*

Le bilan du premier PLH apparaît globalement positif sur le plan quantitatif (relance de la production), plus mitigé en termes qualitatifs de rééquilibrage de l'offre, qu'il s'agisse de la répartition de l'offre neuve entre types de produits logements ou de la répartition spatiale du logement social. De fait, la forte hausse de la production tient d'abord à la promotion privée et si la construction HLM a elle aussi cru en valeur absolu, elle n'a pratiquement pas varié en valeur relative. En conséquence, alors qu'il manquait 7300 HLM pour que le parc de l'agglomération atteigne l'objectif de 20% de la loi SRU en 2007, le déficit s'élevait à près de 8000 en 2010. Si le premier PLH peut être présenté comme un succès, c'est d'abord sur le plan institutionnel. Ce programme a permis à Nantes Métropole de se voir confier la

[139] Garat I. (2009) « L'emballement immobilier et ses effets urbains. L'exemple de Nantes », *Norois*, 212, 3.

[140] La progression a été accélérée par la crise de 2008-2009, qui a conduit Nantes Métropole à mettre en place un dispositif de soutien au BTP fondé sur l'aide au rachat par les bailleurs sociaux de logements privés sous la forme de VEFA.

délégation des aides à la pierre et les réalisations conduites avec son soutien ont contribué à asseoir la légitimité de Nantes Métropole vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de l'habitat (communes, bailleurs sociaux, promoteurs, Etat). Au terme de ce premier PLH communautaire, son rôle de chef de file des politiques de l'habitat dans l'agglomération n'est plus contesté par aucun maire, y compris par ceux qui exprimaient encore, au début des années 2000, leurs craintes de voir la Communauté urbaine restreindre leur autonomie (et, implicitement, la crainte de se voir imposer des logements et une population non désirés).

> *« Si toutes les agglomérations bossaient comme Nantes Métropole, on n'aurait plus qu'à mettre la clé sous la porte. Le suivi de la programmation est très simple. Nous sommes surtout attentifs au respect de l'article 55 de la loi SRU par le délégataire. Comme ils ont la chance d'avoir beaucoup de propositions des bailleurs, ils peuvent faire le choix et quand on regarde les bilans, on est totalement satisfaits. Ils ont mis les moyens financiers qu'il fallait, ils sont parvenus à instaurer un climat de confiance entre bailleurs et entre maires qui rend possible la réalisation d'une politique très volontariste. Non, vraiment, je n'ai rien à redire. » (DDTM – Chef de service)*

> *« La communauté s'est créée en 2001 sur un deal politique transcrit dans la charte de fonctionnement communautaire, qui assure à chaque commune que Nantes Métropole ne lui imposera pas de projet dont elle ne veut pas. C'était la condition du consensus. Le premier PLH s'est construit sur cette toile de fond de subsidiarité, ce qui s'est traduit dans notre approche de la mixité sociale, qui est une mixité consentie et non imposée. Ca a bien fonctionné. La preuve, c'est que tous les maires ont accepté de construire du logement social, même à Vertou. Dix ans plus tard, on a pu passer à un stade supérieur d'intégration intercommunale, en traduisant les objectifs du PLH dans les PLU et en communautarisant les ZAC. » (NM - Directeur)*

C'est sur cet acquis qu'a été élaboré et adopté à l'unanimité le PLH 2010-2016, qui témoigne d'une avancée sensible sur le plan de l'intégration intercommunale. Dans le prolongement du précédent, le nouveau PLH communautaire affiche des objectifs de production volontaristes et une volonté de favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée de l'offre en logements. Comme indiqué dans la partie précédente, ce volontarisme se renforce même avec des objectifs de production de logements sociaux et abordables en hausse à la fois en valeur absolu et en part relative de la production totale, puisqu'il est désormais prévu qu'un quart de la production neuve le soit sous la forme de logements sociaux (dont un tiers de PLAI). Il s'accompagne d'une vigilance affirmée face aux incitations étatiques à la vente de logements sociaux à leurs occupants, jugées contradictoires avec l'objectif de développement de l'offre sociale et susceptibles de générer des problèmes de gestion patrimoniale[141]. Dans cette perspective, le PLH contient une action intitulée « encadrer les ventes de logements sociaux dans un souci de mixité

[141] La réticence exprimée face à cette politique étatique de privatisation du logement social, s'est accompagnée d'une forte mobilisation de l'agglomération dans la mise en œuvre des politiques étatiques de socialisation du logement privé en 2008-2009, en soutenant les rachat en VEFA par les bailleurs sociaux HLM de logements réalisés par des promoteurs privés. Cette politique de soutien des promoteurs immobilier a contribué au dépassement des objectifs de production HLM du PLH.

sociale » qui encadre les projets de ventes à 100 logements sociaux par an, l'agrément accordé par Nantes Métropole pour de telles ventes étant conditionnée par des critères territoriaux : elle est exclue dans les communes en constat de carence au sens de la loi SRU, envisagée de façon exceptionnelle pour les communes comprenant moins de 15% de logements sociaux (« au cas par cas sur la base de critères objectivés avec les bailleurs et les communes ») pour concerner principalement les ZUS ou secteurs comprenant plus de 30% de HLM des autres communes.

Plus encore, les objectifs volontaristes de développement de l'offre HLM qui avaient été définis à l'échelle de vastes secteurs géographiques dans le PLH 2004-2010 le sont désormais à une échelle fine (communale et infra-communale), en prenant appui sur les dispositions de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Les objectifs de production sont effet déclinés dans des fiches communales annexées au PLH, qui indiquent le volume de logements à produire sur la période du PLH ainsi que leur typologie (logement social, abordable et libre) et identifient les opérations sur lesquelles vont porter prioritairement les efforts de la commune et de la Communauté.

Interrogée sur la négociation de ces objectifs et les facteurs qui ont rendu possible l'engagement de tous les maires de l'agglomération dans une politique de construction massive intégrant un quart de logement sociaux, une responsable de la politique de l'habitat de Nantes Métropole nous invitait à considérer le PLH comme le résultat d'un processus décennal d'apprentissage : « *Ce PLH, c'est le résultat de dix ans de petits pas. Il a d'abord fallu lever des oppositions qui étaient vivaces, changer des représentations très négatives du logement social. (…) Tous les diagnostics qu'on a fait dans les années 2000 ont montré qu'il y avait une catégorie de ménage qu'on perdait au profit de la couronne peri-urbaine : les ménages avec enfants. Ca a alerté les maires, qui sont très préoccupés par le phénomène parce que ca met en danger leurs équipements. Ils ont tous compris que pour conserver ces ménages, il fallait freiner la hausse des prix, ce qui passe par du logement abordable et surtout par du vrai logement social. On a aussi pu s'appuyer sur des réalisations exemplaires. Sur l'Ile de Nantes ou dans le diffus on a des opérations qui nous ont servi de vitrines pour montrer qu'aujourd'hui le logement social se fond dans la masse. Bilan, dans l'agglomération plus aucun maire ne s'oppose à la construction de logement social et on a réussi à faire accepter 25% de HLM dont un tiers de PLAI dans le PLH. Gilles Retière* [Maire de Rezé et Vice-Président en charge de l'habitat] *s'est investi sans compter pour faire passer ca. Il a fait un gros travail pédagogique et diplomatique avec ses collègues.* »

c. Les points aveugles d'une politique de mixité sociale par le rééquilibrage de l'offre

Il est affirmé, dans le PLH, que « *le principe de mixité sociale se déclinera sur tous les types de parcs et tous les territoires (…), dans la programmation neuve comme dans le parc existant* ». Il n'en reste pas moins que la mixité est principalement recherchée, dans ce programme, par le biais d'une production neuve massive des différents types de produits logement, dont il est attendu un rééquilibrage spatial du logement social, tant entre communes de l'agglomération qu'à l'intérieur de chacune d'elles. Tout comme dans le PLH précédent, les grandes opérations d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage publique constituent les terrains privilégiés de cette fabrique de la mixité dans l'agglomération, au travers de négociations tripartites entre aménageurs, promoteurs privés et bailleurs sociaux animées par Nantes Métropole, que l'on détaillera dans la partie suivante.

Cette stratégie de mixité par le mélange des produits logements dans les opérations d'habitat s'applique parfaitement aux ZAC, qui constituent cadres d'action contraints pour promoteurs. C'est grâce ces zones, dans lesquelles l'habitat social dépasse fréquemment le quart de la production neuve, qu'a pu être orchestrée la mise en œuvre des objectifs de production HLM du premier PLH. L'Etablissement public foncier envisagé par Nantes Métropole tardant à se mettre en place, les bailleurs sociaux peinent à acquérir des terrains hors de ces ZAC à des prix compatibles avec leurs contraintes, dans un contexte de hausse continue des prix du foncier due à la concurrence que se livrent les opérateurs privés. Alors même que le premier PLH imposait aux promoteurs d'intégrer des logements sociaux dans toutes leurs opérations, dès lors qu'elles dépassaient le seuil de 2500m^2 constructibles, la contribution de ces opérations diffuses au développement du logement social a été quasi nulle dans les années 2000[142] : les promoteurs ont contourné l'obligation de logement social en multipliant les opérations en deçà du seuil de 2500 m^2 constructibles, à partir duquel une servitude de logements sociaux s'appliquait.

> *« Sortir du logement social ou du logement abordable dans des opérations publiques, on sait faire. Hors ZAC, c'est beaucoup plus compliqué, surtout quand il s'agit d'intégrer du logement social dans une petite opération privée. Il faut faire des montages juridiques et financiers complexes. C'est beaucoup d'énergie et de matière grise mobilisés pour sortir parfois un ou deux logements. Est-ce que le jeu en vaut la chandelle ? Est-ce qu'on peut vraiment jouer là-dessus ? Dans le diffus, on n'a pas les moyens de contrôler ce que font les promoteurs. Le seul verrou, c'est le permis de construire qui reste la grande affaire des communes. » (NM – Chef de service)*

> *« Le point noir du bilan [du premier PLH], c'est le diffus. Tant qu'on ne sera pas parvenu à mettre en place l'EPF [établissement public foncier], on restera à la traine sur l'action foncière. La maîtrise du foncier, c'est la condition si on veut peser sur le contenu de la production (…). C'est très très compliqué de sortir du HLM dans les petites opérations qui ne sont pas portées par de gros opérateurs. Les servitudes pour mixité sociale, c'est un levier très difficile à manier. Les conditions de faisabilité sont rarement réunies. (…) Faire du HLM dans le diffus, c'est de la dentelle. On incite les communes à en faire et certaines sont assez volontaires. Mais il ne faut pas se leurrer : on restera sur des petits volumes. Ce n'est pas comme ça qu'on va rééquilibrer l'offre, en tout cas à court et moyen termes. » (NM – Directeur)*

Ainsi, l'enjeu de mixité sociale fait l'objet d'un double rabattement dans les politiques de Nantes Métropole. Tout d'abord, l'enjeu d'une coprésence des différents groupes sociaux dans un même espace résidentiel y est abordé sous l'angle de la répartition spatiale des différents types de produits logements, en particulier le logement social mais aussi le logement intermédiaire[143]. Ensuite, cet enjeu d'équilibre est traité pour l'essentiel par le biais de la production neuve dans les opérations publiques d'aménagement.

---

[142] Garat I. (2009) op. cit.

[143] Sur ce plan, la stratégie nantaise de mixité est moins sociale (ou en tout cas moins ciblée) qu'il n'y parait, puisqu'elle vise au moins autant à conserver les familles des classes moyennes dans l'agglomération qu'à permettre aux ménages les plus défavorisés de vivre aux côtés de voisins qui le sont moins.

Ce double rabattement ne va pas sans poser problème. Car les opérations d'habitat sous maîtrise d'ouvrage publique ne représentent qu'un tiers du volume de promotion neuve dans l'agglomération nantaise. De ce fait, la fabrique de la mixité dans les opérations publiques peut s'accompagner d'un renforcement de la ségrégation à des échelles plus vastes sous l'effet des forces du marché, comme le souligne Isabelle Garat : « *L'espace nantais, dont le recensement de la population de 1999 avait montré la croissance et l'attractivité après une période de déclin, liée à l'exurbanisation de 1975 à 1999, est devenu un espace concurrentiel où s'affrontent dans les années 2000 grands promoteurs à envergure nationale et à l'activité parfois récemment régionalisée et promoteurs régionaux et locaux. Les entreprises de l'immobilier découpent l'agglomération en segments et dédoublent leur activité : en périphérie, elles construisent les maisons destinées aux familles des catégories intermédiaires et ouvrières, au centre et autour des bourgs des communes de banlieue, des collectifs qui logent des personnes seules des catégories sociales intermédiaires et aisées*[144] *».*

Plus encore, le statut juridique d'un logement (lié à son mode de financement) ne détermine que très partiellement la situation sociale de ses occupants : plus de 60% des ménages dispose de revenus qui les rendent éligibles au logement social et la progression du niveau de ressources des locataires ne remettant pas en cause leur droit au bail, il ne suffit pas de construire des logements sociaux dans un territoire socialement favorisé pour que celui-ci avance sur le chemin de la mixité. Comme en conviennent la plupart des acteurs du logement social de l'agglomération, le rééquilibrage de l'offre de logement sociaux n'est qu'un levier partiel de production de la mixité sociale qui, pour être efficace, doit être combiné avec un second levier, celui des attributions. Or, comme l'illustrent les trois extraits d'interviews suivants, il s'agit encore d'une question sensible, à la fois politiquement et dans les rapports entre les différents acteurs du logement social.

> *« Le rééquilibrage de l'offre, ce n'est pas suffisant. La question centrale, c'est les attributions. Aujourd'hui, la politique de peuplement, c'est la boite noire. On a très peu de prise sur ce que font les bailleurs. Avec nos contingents, on joue vraiment à la marge et je ne suis pas certain que Nantes ait plus de prise sur Nantes Habitat. » (Commune périphérique – Directeur)*

> *« Les bailleurs ont la haute main sur les attributions. On les titille dans le cadre des conventions d'utilité sociale. On leur a mis des indicateurs de peuplement : pour chaque bailleur, on demande qu'ils renseignent le pourcentage de ménages en dessous de 60% du plafond et le pourcentage d'attribution DALO en ZUS et hors ZUS. Ca reste très pointilliste… C'est un garde fou, pour leur dire qu'on est attentif. Mais pour le moment, il n'y a aucune volonté de rééquilibrage chez les bailleurs, qui ne veulent pas se fâcher avec les élus » (DDTM – Chef de service)*

> *« Parler de politique d'attribution, c'est un abus de langage. J'aimerais bien pouvoir mener une politique ! Je ne peux pas. Les attributions s'opèrent sous contrainte des réservataires, des interventions des élus, du DALO… On ne maitrise rien. » (HLM - Directeur)*

[144] Garat I (2009), op. cit.

Sur ce sujet, les techniciens et élus en charge de la politique de l'habitat à Nantes Métropole font preuve d'une grande prudence, qui contraste avec l'ambition affichée sur les autres volets de la politique communautaire. Le PLH de 2004 avait bien prévu l'instauration d'une Conférence intercommunale du logement, qui devait définir des objectifs de rééquilibrage de la composition sociale du parc HLM et des procédures d'attribution permettant de les réaliser. Mais cette conférence prévue dans le PLH n'a jamais été mise en place. La volonté d'avancer dans cette direction a néanmoins été réaffirmée dans le second PLH, qui envisage l'élaboration d'une « charte intercommunale de type Accord Collectif Intercommunal visant à définir les engagements des partenaires en matière notamment d'équilibre de peuplement des quartiers et des communes à travers une politique d'attributions concertée » et la déclinaison de cet accord collectif dans des conventions signées avec chaque bailleur social. Mais il s'agit plutôt d'une perspective que d'un engagement. Dans l'immédiat, le PLH prévoit seulement la mise en place d'une instance de réflexion associant toutes les parties prenantes des attributions (Etat, communes, bailleurs sociaux et USH Pays de Loire, Action Logement, Conseil général, associations œuvrant pour le logement des plus démunis, CREHA Ouest, associations représentatives des locataires), pour établir avec l'aide d'un bureau d'études un diagnostic partagé du fonctionnement des attributions dans l'agglomération.

> *« C'est un sujet sensible. On a choisi d'avancer à petit pas. On commence par missionner un bureau d'études qui va analyser les modalités d'attribution dans les 24 communes. C'est un premier pas. Ensuite, on verra si on peut aller plus loin. Rien ne sert de fixer des objectifs ambitieux si on n'est pas en mesure de les tenir ». (NM – Vice-Président)*

L'option retenue apparaît assez fidèle à la stratégie déployée depuis près de dix ans pour mettre en place, de manière incrémentale et en associant l'ensemble des acteurs dans des démarches de diagnostic et de projet partagé, une politique intercommunale de l'habitat. Le succès de cette initiative est néanmoins loin d'être assuré, comme l'indiquent les réactions recueillies lors de notre enquête.

> *« Ca ne fait pas partie des sujets sur lesquels l'unification intercommunale me parait la plus nécessaire. Il faut faire attention à ce que, sous le prétexte louable d'introduire de la transparence, on ne casse pas la dynamique de construction. Si on retire aux maires toute possibilité d'intervenir dans les attributions, je doute qu'après on arrive à tenir les objectifs de construction. On leur a répété pendant des années qu'il fallait construire du logement social pour loger leurs administrés. Il ne faut pas leur renvoyer de signaux inverses. On a déjà suffisamment de problèmes avec les associations qui contestent les permis de construire et qui font monter la pression pendant les périodes électorales, ce n'est pas la peine d'en rajouter. » (HLM - Directeur)*

2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire

La notion de mixité sociale se traduisant pour l'essentiel, dans les politiques de Nantes Métropole, par un objectif de production équilibrée de logements sociaux dans toutes les communes et à l'intérieur de celles-ci, à hauteur de 25% de la production neuve, s'interroger sur la mixité au concret dans l'action communautaire revient à traiter deux questions successives : comment l'accord de toutes les communes sur de tels objectifs de production de logements sociaux a-t-il été obtenu ? De quels les leviers dispose l'intercommunalité pour réaliser ces objectifs ? Il s'agit donc ici de considérer les règles, procédures et instruments qui ont servi de cadre à la production de l'accord politique puis, sur un plan plus technique, ceux qui structurent la mise en œuvre opérationnelle de cet accord.

a. Un pouvoir non coercitif

La politique de mixité sociale par la production équilibrée de logements sociaux fait l'objet d'un large consensus intercommunal, dont témoignent le vote unanime du PLH en Conseil communautaire ainsi que les débats qui l'ont précédé, au cours desquels aucune voix discordante ne n'est exprimée. Ce consensus des maires autour des objectifs du PLH 2010-2016 peut s'analyser comme le résultat d'un processus décennal de construction d'une politique intercommunale de l'habitat, fondé sur un travail d'apprentissage collectif et de sensibilisation, alimenté par de multiples démarches de diagnostics, de projets, de bilans et d'évaluations qui ont constitué autant d'occasions de rencontres et d'échanges entre les acteurs locaux des politiques de l'habitat (Etat, communes, aménageurs, bailleurs sociaux, promoteurs…)[145]. Dans la durée, ces démarches ont permis de faire émerger une représentation partagée des enjeux, de déconstruire certaines représentations négatives du logement social, d'instaurer des relations de confiance entre acteurs. Ce processus cognitif a rendu possible la construction progressive d'une politique intercommunale, appuyée sur la mise en place d'instruments et de mesures qui ont progressivement fait converger l'ensemble des communes vers un même « sentier de dépendance »[146] dont le PLH constitue le débouché.

Ces démarches se sont appuyées sur quelques principes affirmés dès la création de la Communauté urbaine et réaffirmés avec constance, relatifs aux règles du jeu structurant les relations entre Nantes Métropole et les communes qui la composent. Le premier de ces principes, au fondement de la construction communautaire, est celui d'absence de contrainte, la structure intercommunale s'engageant à ne pas imposer aux communes des projets dont elles ne voudraient pas. Cet engagement inscrit dans la charte de fonctionnement signée en 2000, qui garantit aux communes le maintien d'une certaine autonomie dans un cadre commun, a été réitéré dans le document intitulé « Principes d'Aménagement Métropolitain » (PAM) établi en 2010, qui actualise la charte de fonctionnement. Ce document précise les principes d'action, les référentiels et les indicateurs de suivi des opérations d'aménagement inscrites dans les fiches communales du PLH, ainsi que les modalités de la prise de décision à chaque étape de la programmation de ces opérations conduites conjointement par la communauté et les communes. Il s'agit donc d'un document purement procédural, définissant les « règles du jeu » intercommunal pour la déclinaison territoriale d'un programme local de l'habitat dont la

[145] Cordier M., Meunier J-M. (2009), op. cit.

[146] Pierson P. (2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94, 2.

substance (les objectifs et opérations programmées) est définie dans les fiches communales qui lui sont annexées.

Après avoir rappelé « *la volonté réaffirmée de travailler ensemble à toutes les phases d'élaboration et de mise en œuvre des opérations d'aménagement* », et l'engagement de Nantes Métropole et des communes « *à travailler ensemble et le plus en amont possible à toutes les étapes d'avancement de l'opération d'habitat et à engager, chaque fois que nécessaire, les processus de régulation afin de trouver le meilleur compromis opérationnel* », le PAM institue un dispositif pérenne de pilotage auquel est dévolu la charge d'organiser cette régulation dans chaque commune. Il s'appuie sur un groupe de pilotage qui réunit le premier Vice-Président de Nantes Métropole et le Maire ainsi que les collaborateurs de leur choix, assisté d'un groupe technique, composé des collaborateurs techniques de Nantes Métropole et de la collectivité. C'est à ces instances qu'il revient d'organiser la programmation des opérations inscrites dans les fiches communales, du lancement des études préalables permettant d'une part de vérifier que chacune des zones identifiées dans la fiche est en capacité d'accueillir une opération d'aménagement et d'autre part de préciser ses caractéristiques et modalités de mise en œuvre[147], jusqu'à la décision d'engager l'opération puis au suivi des réalisations inscrites dans la fiche et, plus globalement, de la cohérence du développement urbain sur le territoire communal.

Le chapitre du PAM consacré aux modalités d'engagement des opérations d'habitat se conclue par un paragraphe, introduit à la demande des maires, ainsi formulé : « *Il est ici précisé que dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième PLH de l'agglomération, la Communauté Urbaine ne créera aucune ZAC sans l'accord du maire de la commune concernée ».* Ce faisant, Nantes Métropole donne des gages d'autonomie aux communes, leur assurant que prise de compétence communautaire des ZAC habitat ne pourra conduire à leur imposer des opérations d'aménagement qui n'auraient pas leur assentiment. Au contraire, le PAM précise que les opérations d'aménagement qui seront conduites dans le cadre de procédures de ZAC[148] s'appuieront sur un dispositif de pilotage bilatéral Nantes Métropole/commune au sein duquel les deux parties devront s'entendre sur les modalités de concertation avec la population, sur le programme précis de l'opération, sur le parti d'aménagement (forme urbaine, nature des espaces publics…), sur le programme des équipements publics et des infrastructures générés par la ZAC, sur le choix de l'aménageur et sur les modalités de pilotage « au quotidien » du projet.

Au titre des gages d'autonomie fournis aux communes, on peut aussi relever dans le PAM des dispositions qui assurent à ces dernières la maîtrise de la concertation avec la population. Le PAM prévoit en effet que « *La mise en œuvre des choix urbains et des opérations d'aménagement, co-pilotée par Nantes Métropole et la commune, sera régulièrement présentée et discutée dans les instances participatives qui irriguent le territoire aux trois échelles de l'agglomération, de la commune et du*

[147] Le PAM précise le contenu de ces études préalables, organisé autour d'un diagnostic foncier, d'une programmation prévisionnelle, d'une esquisse de schéma d'aménagement, d'une appréciation des conditions de desserte en transports collectifs, d'une estimation du chiffrage de la desserte et des équipements induits par l'opération (ainsi que des coûts induits en matière de gestion et fonctionnement), d'une estimation des financements à apporter au titre du logement social et du logement abordable, d'un premier bilan financier prévisionnel d'opération et d'une analyse des avantages – inconvénients des différents modes opérationnels possibles (ZAC, permis d'aménager…).

[148] Qu'il s'agisse de nouvelles ZAC communautaires ou d'anciennes ZAC communales transférée à la Communauté urbaine : « *Chaque groupe de pilotage bilatéral initiera une analyse détaillée de la prise en compte des référentiels partagés de chacune des ZAC communales devenues communautaires afin de proposer d'éventuels amendements aux opérations en cours de mise en œuvre.* »

quartier », mais précise qu' « *aux échelles de la commune et du quartier, les modalités de mise en débat seront arbitrées par la commune en accord avec Nantes Métropole* ». Le « *dialogue citoyen* » demeure donc une prérogative municipale, visiblement sensible puisque les douze pages du PAM comprennent trois formules différentes garantissant que « *les modalités de concertation avec la population seront adaptées en fonction de chaque commune* », et que celles-ci auront le dernier mot en la matière, y compris dans les ZAC communautaires où « *les modalités de concertation avec la population* [seront définies] *dans le respect des textes réglementaires en vigueur et en cohérence avec les pratiques communales en matière de débat citoyen* ».

S'il s'inscrit dans le prolongement de la charte de fonctionnement signée en 2000, en garantissant aux communes un droit de regard et un droit de véto sur toutes les opérations conduites par l'intercommunalité sur leur territoire, le PAM comprend plusieurs dispositions qui témoignent d'un certain rééquilibrage des relations entre la Communauté urbaine et ses composantes. Car la charte de fonctionnement conditionnait les interventions communautaires dans une commune à l'accord de cette dernière, sans prévoir de réciproque. En particulier, les communes pouvaient décider d'engager une opération d'aménagement sur leur territoire sans obtenir l'accord de Nantes Métropole, même lorsque cette opération contrevenait aux orientations de celle-ci et générait des dépenses pour financer les réseaux de desserte qui relevaient de ses compétences et étaient donc à sa charge. Sur ce plan, le PAM marque une évolution dans le partenariat entre la communauté et les communes, la première se voyant reconnaître la possibilité de ne pas engager de financements pour accompagner les opérations décidées par les communes sans son accord. Le chapitre du PAM consacré aux opérations non identifiées dans la fiche communale (notamment celles qui auraient émergé en aval de la signature de cette fiche) est à cet égard explicite : « *Il est précisé qu'en l'absence d'accord formalisé, aucune participation financière de Nantes Métropole ne pourra être obtenue en matière de financement des réseaux de desserte en zone 1AU ou d'aide au logement social ou abordable. Nantes Métropole se réserve également la possibilité de repousser toute demande ultérieure de requalification de l'espace public induite par la réalisation d'opérations auxquelles elle n'aurait pas été associée* ».

Il s'agit là d'un rééquilibrage sensible qui, couplé avec la communautarisation des ZAC habitat, permet à Nantes Métropole de retrouver des marges de liberté vis-à-vis des communes, comme le résume un de ses directeurs : « *Le système était complètement déresponsabilisant et inflationniste. Il incitait les communes à lancer des ZAC qui n'étaient pas viables économiquement. Elles s'en foutaient parce que toutes les dépenses d'équipement étaient externalisées. C'était à notre charge, pas celle de l'aménageur. Vu l'état de nos finances et vu le nombre d'opérations plantées, il était temps de mettre le hola. Les nouvelles règles du jeu sont plus saines : si un maire veut faire une opération qu'on juge peu prioritaire ou mal conçue, libre à lui de la faire, mais sans un euro de Nantes Métropole.*»

Pour être sensible, ce rééquilibrage ne remet pas en cause le principe sur lequel s'est fondé la Communauté urbaine et qui a rendu possible la construction progressive d'une politique de l'habitat intercommunale, à savoir l'absence de contrainte : le pouvoir intercommunal est structurellement non coercitif, la mise en œuvre de ses politiques ne pouvant se faire sans l'accord des communes, y compris lorsqu'elles relèvent de domaines de compétences communautaires. Ne pouvant ni imposer ses objectifs ni organiser hiérarchiquement la coordination de l'action des communes, la Communauté urbaine doit négocier la déclinaison de ses propres objectifs pour le territoire de chacun d'elles ainsi que les conditions de leur mise en œuvre. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'habitat, où le

partage effectif des compétences entre le niveau communautaire et le niveau communal donne à ces dernières le contrôle de la programmation des opérations. Le PLH 2010-2016 ne dit pas autre chose lorsqu'il indique que « *les communes conservent dans ces mêmes domaines* [urbanisme et habitat] *un ensemble de compétences, ce qui implique la mise en œuvre d'un processus de co-élaboration des politiques publiques entre Nantes Métropole et les communes de l'agglomération dans un esprit de consensus, conformément à l'esprit qui a présidé à l'élaboration du PLH et qui continuera à présider à sa mise en œuvre future. Afin d'aboutir à une vision partagée des enjeux en matière d'habitat, dans un souci de complémentarité et de solidarité de la Communauté Urbaine au côté de chacune des communes, Nantes Métropole et les communes de l'agglomération ont décidé dans le cadre de ce second PLH d'arrêter d'un commun accord la programmation des opérations d'habitat pour les années à venir. Ainsi, les fiches communales intégrées à ce nouveau PLH constituent la feuille de route commune à Nantes Métropole et à chaque commune. Etablie en cohérence avec la programmation des déplacements et celle de la voirie, la fiche communale sera reprise dans le contrat de co-développement liant Nantes Métropole et chaque commune ».*

Ce « processus de co-élaboration » du PLH s'est appuyé sur un lourd dispositif organisé autour d'un comité de pilotage réunissant les 24 maires et des élus de Nantes Métropole, qui s'est réuni à quatre reprises, de conférences territoriales structurées à l'échelle de 5 secteurs géographiques, qui se sont réunies trois fois, et de deux séries de rencontres bilatérales entre la communauté urbaines et chacune des 24 communes. Piloté par Gilles Retière (maire de Rezé et Vice Président délégué à l'urbanisme et l'habitat), ce dispositif a permis d'organiser, en partant du recensement des opérations prévues dans chaque commune, une répartition territorialisée des objectifs globaux de production de logements du PLH, actée dans les 24 fiches communales qui constituent « *une feuille de route partagée entre Nantes Métropole et chaque commune* ». Tout autant qu'à la multiplication des réunions conduites à différentes échelles supra-communales, qui ont permis de partager largement le diagnostic et les enjeux, l'accord obtenu avec chacune des 24 communes –accord qui, rappelons le, prévoit qu'au moins un quart de la production neuve de chaque commune soit constituée de logements sociaux– s'appuie sur des négociations bilatérales entre la communauté et les communes, qui ont permis d'intégrer dans les fiches communales les demandes des maires portant sur le volume de production, sur la répartition de cette production entre produits logements (notamment entre PLUS et PLAI) ou sur le choix des opérations inscrites dans la fiche communale.

> *« L'Etat nous a demandé de que 30% de la production de logements sociaux soit en PLAI. Plutôt que répercuter ca partout, j'ai souhaité tenir compte de la situation de chaque commune. Pour les communes qui ont beaucoup de logements sociaux anciens, donc avec des loyers modérés, on a mis un objectif PLAI de 20-30%. Pour celles qui n'ont pas beaucoup de logements sociaux à bas loyers, on a négocié un objectif de 30-40%. Comme ca, on rééquilibre l'offre de logements très sociaux. […] Ce sont des principes généraux, qu'on a adapté au cas par cas. Il y a eu autant de négociations que de communes. Dans certains cas, ca portait sur le pourcentage de PLAI, dans d'autres sur l'objectif global de production ou sur l'inscription dans la fiche d'une opération précise. Par exemple, les élus de Saint-Sebastien ne voulaient pas qu'on affiche d'objectifs de construction élevés. Leur crainte, ce n'était pas le logement social –ils ont même accepté l'obligation d'en faire dans toutes les opérations de plus de 300 m2–*

> *c'était vraiment qu'on mette des objectifs de production qui aurait effrayé leurs électeurs, ce que je peux parfaitement comprendre. On a donc mis dans la fiche communale des objectifs qui sont très sous-évalués, tout en sachant qu'au final ils vont construire plus. » (NM – Vice-Président)*

> *« Lors de la première réunion, Nantes Métropole trouvait qu'on en faisait trop : trop de logements, trop de logements sociaux, trop de tout ! Mais on est la deuxième ville de l'agglomération. On a de l'ambition et les moyens de nos compétences. Comme nos opérations habitat ne sont pas en ZAC, on n'est pas sous la tutelle de l'agglomération. Bref, ils nous disaient qu'on avait des objectifs de production trop élevés. Donc on a négocié mais au final on a obtenu presque tout ce qu'on voulait. Les communes sont peut être des dinosaures, mais on n'a pas encore disparu ! » (HLM - Directeur)*

La négociation des fiches communales correspond donc à un processus itératif de rapprochement des objectifs intercommunaux et des projets communaux en partant de ces derniers[149], bien plus que de déclinaison hiérarchique des objectifs de production du PLH. L'absence de contrainte intercommunale se prolonge au stade de la mise en œuvre, ce qui explique d'ailleurs en grande partie l'accord sur les objectifs consignés dans les fiches communales. Ces objectifs correspondent en effet à de simples engagements politiques, en l'absence de mécanismes de sanction pour les communes qui ne les atteindraient pas, voire ne mettraient pas en place les actions nécessaires pour les atteindre. Au contraire, ces fiches communales s'inscrivent dans la tradition nantaise en matière de planification urbaine, qui fait primer une logique de projet sur une logique de règlement. Loin d'être un document rigide et contraignant, arrêtant de façon intangible les objectifs et les opérations qui seront réalisées sur la période 2010-2016, la fiche communale est un instrument souple, qui doit évoluer au gré de l'avancement des opérations, de l'émergence de nouveaux projets ou de la remise en cause de projets initialement envisagés[150]. Tout autant que le résultat des négociations entre la communauté urbaine et les communes, les fiches communales sont ici conçues comme les supports d'un suivi et d'une négociation permanente entre les deux parties. Cette fonction apparaît clairement dans le PAM : « *Cette fiche communale vise à identifier la portée opérationnelle des objectifs de production de logements. A cet effet, elle est actualisée chaque année et constitue l'outil de suivi de la production d'habitat sur le territoire de la commune : le stade d'avancement des opérations inscrites dans la programmation sera précisé, en valorisant le nombre de logements sociaux, abordables et libres effectivement produits ; les opérations dont la programmation doit être revue seront précisées et celles dont la faisabilité est remise en cause seront supprimées ou décalées dans le temps ; de nouvelles*

---

[149] Le caractère plus remontant que descendant de la démarche est mis en avant dans le PLH, qui la décrit de la façon suivante : « *Une série de deux rencontres avec chaque commune a permis de recenser de façon précise les opérations en cours ou en projet qui peuvent contribuer au PLH 2010-2016, et celles qui viendront alimenter le PLH suivant. Pour chaque opération, le nombre de logements et le poids du logement social et du logement abordable ont été estimés. Ce recensement constitue la base des objectifs territorialisés des communes. Cette liste d'opérations est retranscrite dans la fiche communale et permet de garantir l'opérationnalité des objectifs globaux du PLH, faisables en termes de capacités constructives* »

[150] L'évolution continue du contenu de la fiche communale est explicitement prévue dans le PLH : « *Grâce à des principes de réactualisation, la fiche communale constitue un outil de pilotage du PLH sur la durée du PLH. Cette actualisation permet d'adapter le rythme de production et de lancer, en tant que de besoin, des études de faisabilité. À cet effet, elle est actualisée chaque année et constitue l'outil de suivi de la production d'habitat sur le territoire de la commune* »

opérations pourront être inscrites dans la mesure où elles sont cohérentes avec la stratégie de développement urbain durable de Nantes Métropole. ».

Les engagements de construction quantifiés et localisés pris par chaque commune en signant la fiche déclinant le PLH sont donc fort peu contraignants, puisque l'intercommunalité ne peut ni leur imposer de mettre en œuvre les opérations qui y figurent, ni se substituer à elles ni les sanctionner en cas de non respect de leurs engagements[151]. Ces engagements pris par les maires sont en réalité moins substantiels que procéduraux, consistant à instaurer une scène de négociation bilatérale permanente, sous la forme d'un groupe de pilotage dont le rôle est ainsi défini dans deuxième fiche action du PLH (intitulée « Mettre en place un mode de gouvernance partagée ») : « *Le groupe de pilotage bilatéral analyse l'avancement des opérations inscrites dans la fiche communale, examine les retards et valide les propositions d'opérations nouvelles en substitution d'opérations décalées. Il identifie les besoins en matière d'engagement d'études de faisabilité sur les opérations identifiées ou nouvelles. Il précise dans une note d'orientation son accord sur les projets et les modalités d'intervention respectives de Nantes Métropole et des communes* ».

C'est à l'usage qu'il sera possible de juger de la fonction effectivement jouée par ces fiches communales, que les élus présentent comme des supports de négociation mais que certains cadres métropolitains espèrent pouvoir mobiliser comme des instruments de contrôle de l'action communale.

> *« Les fiches communales annexées au PLH, c'est un pour contrôler ce qui se fait dans le diffus. C'est des feuilles de route avec des objectifs précis, localisés, qui permettent de contrôler le process. On a les moyens de faire un suivi fin, histoire de s'assurer que l'argent mis par Nantes Métropole aille bien là où c'est prévu. Comme ca, on se tient par la barbichette : OK, on ne peut pas faire à la place des communes, mais on a les moyens de ne pas lâcher nos crédits pour des opérations dont on ne voudrait pas » (NM – Chef de service)*

b. Les moyens d'agir

A la différence des trois autres agglomérations étudiées, aucun des acteurs que nous avons interrogés n'a désigné une commune de Nantes Métropole qui serait encore opposée ou très réticente à la construction de logements sociaux sur son territoire. Si elles font preuve d'une appétence variable pour ces produits logements, toutes semblent disposées à organiser la construction d'un volume conséquent de logements sociaux sur leur territoire, à hauteur des objectifs définis dans les fiches communales. Mais nombre de nos interlocuteurs ont souligné l'existence de difficultés pour atteindre les objectifs arrêtés en matière de production équilibrée de logements sociaux (systématiquement présentés comme « ambitieux »), qui tiennent au prix du foncier, aux stratégies des acteurs privés (promoteurs et

---

[151] Ce qui n'interdit pas l'invention, ex post, de formes de sanction renvoyant moins à une régulation juridique que politique, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec un directeur adjoint de Nantes Métropole :

« La fiche communale, c'est la feuille de route partagée de Nantes Métropole et de la commune »

RE : « Et que se passe-t-il en cas de sortie de route ? Si une commune ne réalise pas les opérations de la fiche, vous faites quoi ? »

« En cas de sortie de route… Il n'y a rien de prévu dans le PLH ? Ca veut dire qu'on fera du cas par cas en fonction des enjeux et des rapports de force politiques. J'imagine qu'on sera intraitable avec certains et très cool avec d'autres ! »

particuliers) et à l'incomplétude de l'arsenal juridique disponible pour contraindre ces acteurs à intégrer dans leurs opérations d'habitat les logements sociaux attendus. Dit autrement, la fabrique de la mixité sociale se heurte moins, dans l'agglomération nantaise, à des oppositions politiques (les fameux « égoïsmes municipaux ») qu'à des difficultés techniques et financières. Dès lors, considérer la mixité au concret dans l'action communautaire suppose, au-delà de l'examen des modes de définition des objectifs communaux de production de logement social, de considérer les actions développées par Nantes Métropole pour aider les communes à réaliser leurs objectifs. Ces actions se déploient dans quatre registres complémentaires : financier (soutien aux opérations), foncier (constitution de réserves et réduction de la charge foncière pour les bailleurs sociaux), juridique (intégration des objectifs du PLH dans les PLU) et cognitif (suivi, observation, animation, conseil…)[152]. Sur chacun de ces registres, Nantes Métropole s'est saisie des possibilités ouvertes par la réglementation nationale. Mais l'action de la Communauté urbaine en faveur du logement social ne se limite pas à la mise en œuvre des mesures du pouvoir central ; au-delà, elle s'est engagée dans une stratégie de diffusion centrifuge des expérimentations de la ville centre, visant à organiser la dissémination du logement social dans les opérations d'aménagement sous maîtrise publique. Le transfert des ZAC habitat de l'ensemble des communes de l'agglomération à la Communauté urbaine constitue sur ce plan un levier privilégié pour généraliser, à l'échelle de l'agglomération, un « modèle de mixité à la nantaise », suivant l'expression de Pierre-Arnaud Barthel et Célia Dèbre[153]. Avant de détailler les caractéristiques de ce « modèle », présentons les interventions plus classiques développées par Nantes Métropole pour soutenir les communes dans leurs efforts de production de logements sociaux.

L'intervention de Nantes Métropole est d'abord financière. Au titre des compétences qui lui ont été déléguées par l'Etat en matière de programmation des aides à la pierre, la Communauté urbaine dispose de droits à engagements qui avaient estimés à près de 43 M€ en 2006, pour la période 2006-2011. Sur la même période, Nantes Métropole s'est engagée dans la convention de délégation à consacrer un montant global de 31 M€ sur ses ressources propres (hors intervention foncière et aide à l'accession à la propriété). La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) établie en 2009 pour la période 2009-2014 fait état de montant bien plus conséquents, la différence tenant à la fois à la montée en puissance de l'intervention communautaire dans le domaine de l'habitat et à une différence de périmètre dans les modes de comptabilisation des dépenses. La PPI prévoit en effet l'engagement de 147M€ entre 2009 et 2014 au titre de l'habitat. Ce montant, qui intègre les aides à la pierre déléguées par l'Etat, comprend à la fois les subventions aux programmes de constructions neuves[154], de réhabilitations du logement social, le financement d'un dispositif d'accession sociale et de diverses

[152] Ce dernier registre d'intervention, qui a été abordé au fil des pages précédentes, est ici mentionné pour mémoire. Il ne sera pas développé plus longuement dans la présente partie.

[153] Barthel P.A., Dèbre C. (2010) « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et sociétés*, 140-141, 1-2.

[154] Les montants et les modes de calculs des aides de Nantes Métropole aux opérations de construction de logements sociaux étaient en cours de renégociation au moment de notre enquête. Il n'est pas exclu que cette renégociation, qui s'inscrit dans un contexte de révision générale des politiques de la Communauté urbaine, aboutisse à une réduction des sommes qu'elle consacre par cette dernière au logement social, comme nous l'indiquait un de ses directeurs : « *Les HLM pleurent : l'Etat nous coupe les vivres et nous colle des exigences de plus en plus délirantes ; si Nantes Métropole réduit ses aides, on ne peut plus rien faire. Mais les financiers ici nous disent que les bailleurs sociaux ont des fonds propres. Ce qui veut dire qu'on peut leur lâcher le foncier un peu plus cher sans qu'ils soient plombés. Ca passe mal en interne, avec la direction de l'habitat, et en externe, avec les bailleurs avec qui on est en ce moment dans une négociation dure. On a mis la barre très haut, histoire de pouvoir lâcher un peu ensuite…* »

actions en faveur de la requalification de l'habitat ancien (notamment sur le plan énergétique). S'y ajoutent les crédits mobilisés pour les opérations de renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (78 M€), ainsi que ceux dévolus à la politique d'acquisition foncière de l'agglomération (42 M€).

Cette politique foncière constitue le second volet du soutien apporté par la Communauté urbaine aux communes, en vue de réaliser leurs objectifs de production de logements sociaux. Mise en place en 2004, dans le cadre du premier PLH, l'action foncière de Nantes Métropole s'appuie sur deux outils principaux : un programme d'action foncière au bénéfice des communes et des acquisitions directes de foncier par Nantes Métropole. Dans le premier cas, il s'agit de faciliter la constitution de réserves foncières à moyen et long terme pour les futures opérations d'habitat en intervenant sur les zones NA[155] et les secteurs en renouvellement urbain[156]. Le portage est assuré par Nantes Métropole pour les communes sur une durée maximum de 10 ans, la Communauté urbaine prenant en charge 100 % des frais financiers (le capital devant être remboursé par les communes à l'issue du portage). Dans le second cas, Nantes Métropole acquiert directement, en accord avec les communes, des emprises foncières capables de recevoir au plus 80 logements, majoritairement destinées à des logements sociaux. Elle rétrocède ensuite les terrains à des aménageurs ou de bailleurs sociaux, à prix coutant ou minoré, pour réaliser soit des opérations mixtes, soit uniquement des logements sociaux. L'objectif fixé en 2004 était de capter par ce dispositif des emprises foncières représentant 25 000 m² de SHON chaque année, pour réaliser environ 350 logements sociaux, soit un tiers des objectifs du premier PLH. Cette politique foncière a été prolongée dans le cadre du second PLH 2010-2016, dont l'action n°6 porte pour titre « relancer une action foncière à la hauteur des enjeux ». Le volontarisme affiché dans ce programme apparaît dans les crédits réservés à l'action foncière, mais reste à traduire sur le plan institutionnel. La création d'un Etablissement public foncier d'agglomération, régulièrement évoquée depuis 2004 mais jamais concrétisée[157], ne figure pas dans le programme d'actions du PLH. Le projet a néanmoins a été relancé récemment par Jean-Marc Ayrault, qui a évoqué la création d'un tel EPF à l'échelle du SCOT Nantes Saint-Nazaire, parallèlement à la création de celui-ci en Pôle Métropolitain. Dans l'attente de cet hypothétique EPF, le second PLH envisage simplement la mise en place d'un observatoire foncier d'agglomération permettant de fournir des références sur les valeurs foncières aux communes et aux SEM, d'organiser la veille sur les secteurs soumis à de fortes pressions et de disposer d'un « outil d'alerte permettant au cas par cas d'intervenir pour créer des références foncières raisonnables ».

L'assistance apportée par Nantes Métropole aux communes pour réaliser leurs objectifs de production HLM ne se limite pas à un soutien financier direct (subvention) et indirect (via l'action foncière). Le levier règlementaire est lui aussi mobilisé, au travers des Plans locaux d'urbanisme. Ces plans communaux dont la révision est pilotée par la Communauté urbaine, intègrent depuis 2006 des dispositions visant à faciliter la construction de logements sociaux. Les objectifs de production définis dans le premier PLH ont en effet guidé la révision simultanée de tous les PLU de l'agglomération entre 2005 et 2007.

[155] Non constructibles actuellement mais susceptibles d'être urbanisées, sous la forme d'opérations groupées, à l'occasion d'une modification du PLU ou de la création d'une ZAC.

[156] Il s'agit alors, par l'action foncière, de reconstituer des parcelles de taille suffisante pour redessiner la voirie, implanter des équipements publics et réaliser des logements sociaux.

[157] Nos enquêtes ne nous ont pas permis de comprendre les raisons du blocage, que plusieurs de nos interlocuteurs ont mis sur le compte des problèmes managériaux de la Direction générale du développement urbain de Nantes Métropole.

Chaque PADD a ainsi affiché un objectif de production de logements découlant du PLH, qui a été traduit dans les volets réglementaires du PLU : détermination des capacités de renouvellement urbain et des zones à urbaniser ; amélioration des règles de densité dans les centres-villes, les bourg et leurs extensions ; suppression des coefficients d'occupation des sols et des surfaces minimales de terrain ; mise en place des servitudes de mixité sociale ; introduction d'orientations d'aménagement fixant un programme et un schéma d'aménagement sur des secteurs d'urbanisation future ou à forts enjeux de renouvellement urbain. Ces évolutions réglementaires, qui visaient à augmenter la constructibilité du territoire communautaire, se prolongent depuis 2008 avec l'instauration progressive dans les PLU de secteurs dits « loi ENL », qui imposent à toute opération de construction de logements, à partir d'un seuil de nombre de logements déterminé dans le règlement du PLU, un pourcentage de logements HLM à produire. Cette possibilité a d'abord été expérimentée dans le PLU de Nantes, avant d'être généralisée dans les secteurs de communes à la fois bien situés par rapport aux centres et/ou aux transports collectifs et qui dégagent de fortes constructibilités : Rezé, Saint-Sébastien-sur-Loire, La Chapelle-sur-Erdre, Bouguenais et Bouaye. Son instauration dans les PLU d'Orvault, de Vertou, de Saint-Herblain, de Carquefou et des Sorinières est désormais à l'étude, le choix des zones concernées et la détermination du seuil à partir duquel l'obligation de construction de logements sociaux s'applique étant défini avec les communes.

La généralisation progressive à l'ensemble des communes de l'agglomération d'une mesure expérimentée dans un premier temps à Nantes n'est pas propre aux PLU. Ce processus de diffusion centrifuge d'une solution d'action publique développée dans la ville centre peut s'observer dans d'autres domaines d'action de Nantes Métropole, qui incitent à considérer les politiques intercommunales sous l'angle du *policy transfer*[158]. Cette approche apparaît tout particulièrement adaptée pour l'analyse des politiques de mixité sociale de la Communauté urbaine, qui s'appuient non seulement sur la mise en place de dispositions et dispositifs issus de la réglementation nationale mais aussi désormais sur la généralisation à l'ensemble des ZAC de l'agglomération d'un modèle de « mixité à la nantaise » expérimenté au cours des dernières années dans les opérations d'aménagement phares de Nantes Métropole : la ZAC de l'ile de Nantes et celle du Pré-Gauchet, toutes deux déclarées d'intérêt communautaires et localisées sur le territoire de la ville centre [159].

Ces vastes opérations de renouvellement urbain, pilotées par les deux principales sociétés publiques d'aménagement de l'agglomération (SAMOA pour l'Ile de Nantes, Nantes Métropole Aménagement pour le Pré-Gauchet), partagent un certains nombre d'objectifs communs relatifs à la qualité architecturale et environnementale, mais aussi à la mixité fonctionnelle et sociale. Sur ce dernier plan, la recherche de mixité s'est traduite par des opérations expérimentales visant à organiser l'imbrication, à l'échelle de l'ilot (et non seulement de la ZAC dans son ensemble), de différents types de produits logements : logements locatifs sociaux, logements abordables et logement en accession libre. La diversité de produits logement s'accompagne ici d'une diversité des statuts d'occupation (locataires

[158] Le *policy transfer* est ici entendu au sens donné par David Dolowitz et David Marsh, à savoir un processus par lequel des savoirs et des savoir-faire développés dans les politiques publiques d'un système politique donné sont empruntés et utilisés dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique. Cf. Dolowitz D., Marsh D. (1996) « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44, 2.

[159] Une approche comparable a été mise en œuvre dans les deux opérations d'aménagement d'éco-quartiers communaux de la ville de Nantes : ZAC Bottière-Chênaie et ZAC Erdre-Porterie.

HLM, locataires du secteur libre, primo-accédants, propriétaires occupants…), dont il est attendu une diversité des profils des résidents, sinon une indéfinissable mixité sociale.

> *« On sait bien que de la mixité des programmes à la mixité sociale, il y a un pas. Mais vu que personne ne sait définir la mixité sociale, le mélange des produits logements et des statuts d'occupation est ce qui s'en approche le plus. » (NM – Directeur)*

La mise en œuvre de cet objectif, imposé par la Communauté urbaine aux sociétés d'aménagement en charge des opérations, s'est avérée difficile. Car elle suppose l'intégration dans les programmes de construction des promoteurs privés de logements qui seront pour certains vendus à des bailleurs sociaux (à des prix compatibles avec les loyers HLM), pour d'autres à des primo-accédants dont les revenus sont éligibles au PTZ (à des prix inférieurs de 20% à ceux du marché) et enfin de logements commercialisés aux prix du marché. Ce cahier des charges contraignant n'est pas sans conséquence sur l'équilibre financier des opérations, la vente de logements sociaux et abordables générant des marges réduites voire un déficit, puisque les cahiers des charges de l'aménageur ne permettent qu'une faible différenciation architecturale et des prestations entre les différents produits logements, ce qui limite le différentiel des couts de production. Certes, ces exigences de l'aménageur ont pour contrepartie la cession du foncier à des prix modérés. Mais cette économie ne lève pas toutes les craintes des promoteurs quant à l'équilibre financier des opérations[160], d'autant plus que la présence de logements sociaux dans les programmes était perçue par certains d'entre eux comme un facteur de risque pour la commercialisation des logements du secteur libre. C'est pourquoi les exigences initiales de Nantes Métropole reprises par les aménageurs, qui portait à la fois sur la typologie des logements (la moitié de l'offre produite devait être en logement abordable, l'autre moitié se répartissant entre logement social et libre) et sur leurs prestations ont fait l'objet de longues négociations entre aménageurs, promoteurs et bailleurs sociaux, qui ont pu conduire à une révision à la baisse des objectifs de production HLM, des objectifs de qualité architecturale et environnementale, ainsi qu'à une augmentation des prix de vente des logements aux bailleurs sociaux[161].

Les ZAC de la ville centre ont ainsi servi de cadre à l'expérimentation d'une approche particulière de la fabrique de la mixité sociale, fondée sur un long processus de négociation tripartites entre aménageurs, promoteurs privés et bailleurs sociaux, sous l'égide des services de Nantes Métropole. A défaut d'être parvenues à instaurer la coprésence équilibrée de tous les groupes sociaux dans les nouveaux quartiers qui sortent de terre[162], ces expérimentations ont permis de définir un modèle de « mixité à la

---

[160] La subvention de Nantes Métropole à ces opérations, via la réduction de la charge foncière, ne couvrant qu'une partie des pertes de recettes liées à la vente à prix réduits d'une partie des logements, les promoteurs ne peuvent reconstituer leurs marges qu'en augmentant les prix de vente des logements libres. De ce fait, ce sont les acheteurs de ces logements qui financent en grande partie la construction des logements sociaux de leurs voisins. Cette péréquation exercée à une échelle fine, celle de l'ilot, ne va pas sans susciter des interrogations puisqu'elle conduit à faire payer le prix de la mixité sociale par ceux qui l'acceptent, plutôt que par ceux qui la refusent en se réfugiant dans l'entre-soi résidentiel. Cf. Baraud-Serfaty I. (2011) « Ville durable cherche modèle économique », *Etudes foncières*, 149

[161] Barthel P.A., Dèbre C. (2010) op. cit.

[162] Au terme de leur analyse des processus complexes d'élaboration de la programmation de ces opérations, Pierre-Arnaud Barthel et Célia Dèbre estiment qu'elles aboutissent plutôt à la production de quartiers de classes moyennes, dont les plus riches et les plus pauvres sont absents : « *À travers le mixage fin d'une palette de types de logements, les stratégies des élus privilégient le milieu de l'échelle sociale. Elles répondent à une demande importante en termes de logements « abordables » (pour les primo-accédants) et de locatifs sociaux (de meilleure qualité que dans les grands ensembles). Mais la*

nantaise ». Ce modèle, fondé sur le mélange à l'échelle de l'ilot de logements libres, abordables et sociaux, s'appuie sur une coopération durable entre promoteurs et bailleurs sociaux, qui étaient plus habitués à se concurrencer pour l'accès à la ressource foncière qu'à coopérer dans la définition de programmes constructions. Les expérimentations conduites dans les opérations nantaises, qui ont vu les aménageurs organiser des « mariages arrangés » entre ces opérateurs, a permis aux uns et aux autres de faire l'apprentissage de la coopération. De la même façon, ces expérimentations pilotées par Nantes Métropole ont permis à la Communauté urbaine de calibrer ses dispositifs de soutien et ses exigences, dans la perspective d'une généralisation de ces expérimentations à l'ensemble des ZAC habitat de l'agglomération, dont le transfert à la Communauté urbaine a été voté par le Conseil communautaire en juin 2010.

La communautarisation de l'ensemble des ZAC habitat permet en effet à Nantes Métropole de sortir de la position de *sleeping partner* qui était la sienne, pour maîtriser économiquement et sur le plan programmatique d'opérations dont le succès conditionne la réalisation des objectifs du PLH, comme l'indique l'exposé des motifs de la déclaration d'intérêt communautaire des ZAC à vocation habitat : « *le deuxième PLH de l'agglomération marque la volonté d'une progression quantitative de la réalisation de logements, tout en répondant mieux aux besoins des populations à accueillir. Le rythme annuel de production pour les prochaines années est fixé entre 4 500 à 5 000 logements commencés, dont 50 % de logements locatifs sociaux et de logements abordables.[…] La réussite de ce 2ème Programme Local de l'Habitat, plus ambitieux, nécessite que Nantes Métropole anticipe mieux les opérations qui pèsent le plus fortement sur les objectifs de production et de diversification du logement, les opérations où l'action publique est la plus efficiente pour maîtriser les prix de sortie des logements et la qualité de vie des quartiers : les zones d'aménagement concerté […] En déclarant communautaire l'ensemble des ZAC de l'agglomération, nous serons collectivement en capacité d'une part de mieux coordonner les programmes de logement, les coûts de sortie et les rythmes de livraison des opérations, d'autre part d'anticiper et de planifier les besoins de financement de ces opérations en matière d'aide au logement social et abordable ou en matière d'infrastructures de viabilisation et de déplacements*. »

Les enjeux de mixité sociale ne se réduisent pas à la seule offre développée dans les ZAC, qui ne représentant qu'un tiers de la construction neuve de l'agglomération. Ces opérations d'aménagement sous maîtrise publique constituent néanmoins un levier majeur pour atteindre les objectifs de production du PLH, en particulier les objectifs de production de logements sociaux. Plus encore, le transfert à la Communauté urbaine de ces opérations doit permettre d'organiser le transfert –i.e. la diffusion- à l'échelle intercommunale d'un modèle de fabrication de la mixité sociale expérimenté dans la ville centre, fréquemment présenté comme exemplaire tant dans l'agglomération qu'à l'extérieur.

> *« Nantes a montré l'exemple. Tout ce qu'on a fait sur l'Ile de Nantes a rejailli à l'échelle de l'agglomération. C'est là qu'on a appris aux promoteurs privés et aux bailleurs sociaux à travailler ensemble. Ce qui en est sorti, c'est un urbanisme à la nantaise qui prouve qu'on peut mélanger du logement social, du logement abordable et du logement privé sans faire de concession sur la qualité architecturale. C'est vraiment une vitrine.*

---

question du logement des ménages précaires reste à la marge. Les quartiers aménagés ne seront vraisemblablement habités ni par les ménages riches ni par les très pauvres ». Barthel P.A., Dèbre C. (2010) op. cit.

Aujourd'hui, l'enjeu c'est de parvenir à reproduire ca un peu partout dans l'agglomération. » (Aménageur – Chef de projet)

Au regard de la problématique générale de notre recherche, on ne peut conclure ce chapitre consacré à la mixité sociale sur cette communautarisation des ZAC, sans revenir sur les négociations qui l'ont précédé. Car ce transfert correspond à l'abandon par les maires d'une partie de la souveraineté communale. Si les maires ont ainsi accepté de confier à Nantes Métropole les clés des principales opérations d'urbanisation de leur territoire, c'est d'abord au nom de l'intérêt communal puisque ce transfert permet à plusieurs communes de se dégager d'opérations déficitaires et appelée à générer d'importantes charges de fonctionnement. En outre, le transfert ne les prive pas réellement de la maitrise de l'opération, puisque les principes de gouvernance formalisés dans le PAM leur assure le copilotage des ZAC communautaires ainsi qu'un droit de véto sur toutes les opérations qui pourraient y être conduites. Autant d'éléments qui, complétés par des négociations bilatérales avec certains d'entre eux, ont convaincu les maires d'accepter ce transfert qui marque assurément un approfondissement de l'intégration intercommunale.

« Bien sur qu'il y a eu une appréhension à voir les ZAC passer dans le giron communautaire. Mais bon… mes collègues mesurent bien ce que peut leur apporter un portage par la communauté, sur le plan politique, technique et financier. Il faut bien voir que certains maires se sont fait avoir par des aménageurs et des urbanistes qui leur ont fourgué de sublimes espaces verts, sans se rendre compte que ce serait à la commune de les entretenir. Ils ont compris qu'ils n'étaient pas bien armés pour négocier avec des aménageurs et de ce point de vue, la communautarisation est une solution. C'est une solution de compromis : OK, ils perdent en partie la maitrise de l'opération mais on leur retire une grosse épine financière du pied sans leur retirer le pouvoir puisqu'il a été convenu que ce sera le maire qui représentera la communauté urbaine dans les commissions d'appel d'offres des ZAC ; ils auront donc toujours leur mot à dire sur la programmation. » (NM – Vice-Président)

« Il y avait des maires dont les ZAC étaient plantées techniquement et financièrement. Ils nous appelaient à l'aide. Ceux là n'avaient pas le choix. On a d'autres élus qui sont vraiment dans une logique d'agglomération et en plus voient bien que les moyens techniques sont ici, pas chez eux. Donc ils voyaient d'un bon œil la communautarisation des ZAC. Il y avait aussi tous les élus PS sans ZAC qui s'en foutaient et qui ont fait ce que leur disait le chef. Les maires de droite, il a fallu les acheter individuellement : on laisse sortir telle opération, on finance telle ligne TCSP. Finalement, il n'y a que Saint-Herblain et Carquefou qu'il a fallu violer » (NM - Directeur)

3. LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE L'HABITAT

3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national

a. Une conversion relativement tardive

Si elles sont structurées par des rationalités techniques, des savoirs experts, des intérêts économiques et des luttes sociales et politiques, les politiques urbaines sont aussi guidées par des modes. En la matière, la ville et l'agglomération nantaises peuvent être rangées dans la catégorie marketing des *trend setter,* c'est-à-dire du groupe de précurseur dont l'action contribue à établir une tendance et à faire évoluer la mode. Qu'il s'agisse de la réintroduction du tramway, de la reconquête du fleuve et de ses rives, du renouvellement urbain et de la valorisation du patrimoine industriel, du *branding* territorial[163] appuyé sur la culture, de l'inscription dans des démarches inter-territoriales, Nantes est régulièrement érigée en modèle. Elle l'est aussi désormais sur le plan du développement durable, comme en témoigne l'obtention récente du label convoité de Capitale Verte de l'Europe pour l'année 2013. La mobilisation locale autour de cette notion aujourd'hui centrale (dans les discours) du développement territorial est pourtant récente. En la matière, Nantes fait plutôt figure de *follower* que de *trend setter*. Si la conversion nantaise au développement durable est réelle, elle apparaît relativement tardive par comparaison à des agglomérations comme Lille ou Grenoble et même par rapport à certaines agglomérations voisines de plus petite taille comme Angers ou Saumur. Certes, Nantes a signé dès 1996 la charte d'Aalborg et s'est engagée l'année suivante dans une première démarche d'élaboration d'un Agenda 21 local. Mais cette démarche, qui a surtout traité de l'aspect environnemental du développement durable, n'a pas abouti à la définition d'un plan d'actions. La ville de Nantes a ensuite été recalée en 2000 lors du premier appel à projet national du Ministère de l'environnement pour élaborer un Agenda 21, alors que la ville d'Angers faisait partie des lauréats[164].

Il faudra attendre 2002 pour que de nouvelles démarches Agenda 21 soient lancées dans l'agglomération, d'abord à Bouguenais et Rezé, puis à Nantes. Enfin, en 2004, c'est au tour de la Communauté urbaine de s'engager dans cette voie, suivie de la plupart des communes qui la compose. Là encore, la comparaison avec la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole conduit à souligner le retard au démarrage de l'intercommunalité nantaise : pendant que sa voisine se construisait, en 2001, autour d'un projet d'agglomération qui faisait du développement durable son fil rouge, Nantes Métropole développait de multiples projets dans lesquels cette notion n'apparaissait pas ou de façon très secondaire.

> *« Le projet métropolitain, c'est un projet de développement. C'est là-dessus que s'est construite l'intercommunalité en 2001. Le durable a été ajouté dans un second temps, à partir de 2005-2006, une fois que les grandes politiques étaient mises en place. Il y a eu*

[163] La communication nantaise s'est développée, dans les années 1990, autour du slogan «l'effet côte ouest», suggérant que Nantes était au bord de la mer, qui constitue aujourd'hui un cas d'école, étudié comme tel dans les formations de plusieurs Ecoles supérieures de commerce.

[164] Emelianoff C. (2005) « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], URL : http://developpementdurable.revues.org/532

> *une grosse mobilisation autour de l'Agenda 21 qui diffuse depuis, plus ou moins vite suivant les domaines. Par exemple, sur les transports, tout était déjà là. Le PDU, c'était du développement durable avant la lettre. Dans d'autres domaines, on partait de beaucoup plus loin. » (NM – Chef de service)*

Le fait que la notion de développement durable n'apparaisse pas centrale dans les politiques mises en place par la communauté urbaine dans les premières années de son existence ne signifie pas que les enjeux de durabilité aient été laissés de côté dans les politiques intercommunales. La politique de déplacements en fournit effectivement l'illustration. Dès le milieu des années 1980, une politique ambitieuse a été engagée en faveur des transports collectifs par le Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération nantaise. Cette politique s'est structurée et renforcée au début de la décennie suivante avec l'approbation, en 1991, d'un premier plan de déplacements urbains qui faisait du développement des transports collectifs (et des modes de déplacements doux) sa priorité. Ce plan s'est décliné sous la forme d'un schéma directeur des transports collectifs, d'un schéma des continuités cyclables et d'un schéma des continuités piétonnes. Il a été prolongé, en 2000, par un nouveau plan de déplacements urbains qui affichait un objectif de réduction de 10 points de la part de la voiture dans les déplacements à l'horizon 2010, pour atteindre un équilibre entre la voiture particulière et les autres modes (transport collectif, vélo, marche à pied). A cette fin, l'agglomération a massivement investi dans l'amélioration du réseau de transports collectifs, en créant de nouvelles lignes en site propre, en investissant dans l'achat véhicules propres à haut niveau de service, en créant des parking-relais aux terminus ou le long des lignes de tramway… Au terme de ce second PDU, Nantes dispose du premier réseau de tramway en France avec 42 km de lignes et l'objectif de report modal a été en partie atteint[165]. Le PDU 2010-2015 poursuit le travail entrepris, en affichant un objectif de forte réduction de la voiture dans les déplacements à l'horizon 2030 (31%), remplacé pour l'essentiel par marche à pied et vélo.

Prenant appui sur cet exemple, plusieurs de nos interlocuteurs ont récusé le caractère tardif de la mobilisation nantaise autour du développement durable, deux d'entre eux utilisant la même formule : « *Nantes Métropole faisait du développement durable comme monsieur Jourdain faisait de la prose* ». De la même façon qu'il a fallu au *Bourgeois Gentilhomme* un maître de philosophie pour révéler ses talents de prosateur, Nantes Métropole a eu besoin d'un élu Verts pour que ses politiques se présentent sous l'angle du développement durable. Elu en 2001 sur la liste gauche plurielle de Jean-Marc Ayrault, Ronan Dantec a depuis lors porté l'ensemble des démarches qui, de l'Agenda 21 au Plan Climat Territorial puis à la candidature pour être Capitale verte européenne, ont permis à la ville de Nantes et à la Communauté urbaine de rattraper leur retard. Aujourd'hui adjoint au Maire de Nantes (en charge du développement durable, de l'environnement, de l'Agenda 21 et de la biodiversité) et vice-Président de

[165] La part de la voiture a fortement diminué entre 2000 et 2010 pour les habitants de l'intérieur du périphérique, pour s'établir à 49 %, mais elle est demeurée stable à l'extérieur. De ce fait, l'équilibre entre la voiture et les autres modes n'a pas été atteint : la voiture assurait en 2010 57 % des déplacements des habitants de Nantes Métropole, soit 5 points de moins qu'en 2002. Cf. Insee Pays de la Loire (2009) « Les déplacements à Nantes Métropole : la pole position de la voiture contestée », *Etudes*, 80

Nantes Métropole (délégué à l'Environnement, au plan climat, à l'Agenda 21, aux risques et pollutions), Ronan Dantec figure parmi les élus qui comptent dans le système Ayrault[166].

> *« On est parti sur des approches très environnementales : les espaces verts, l'eau… Ensuite, on nous a associé dans les instances de pilotage des grandes opérations d'urbanisme, mais c'était un strapontin. Le développement durable, c'était cantonné… Du côté des élus, c'était l'affaire de spécialistes : Ronan Dantec et aussi Pascale Chiron [adjointe verte chargée des énergies, qualité environnementale dans les bâtiments publics]. Ronan Dantec s'est démené pour mobiliser. Il a porté l'Agenda 21, qui a été le premier exercice participatif à grande échelle de l'agglomération. On a eu plus de 600 participants au total, plus des réunions avec les cadres de toutes les directions et de toutes les villes. Ca a été le point de bascule. » (NM - Directeur)*

La démarche Agenda 21, engagée en 2004 et conclue par un vote unanime du conseil communautaire en février 2006, visait effectivement, pour ses promoteurs à faire sortir le développement durable d'une petite sphère de spécialistes des questions environnementale, pour en diffuser les principes auprès de l'ensemble des acteurs et dans l'ensemble des politiques de l'agglomération. Habilement vendu par R. Dantec à Jean-Marc Ayrault comme un projet visant à faire de Nantes une métropole exemplaire en matière de développement durable, rivalisant sur ce point avec les villes d'Europe du Nord[167], l'Agenda 21 communautaire se présente comme un document stratégique de référence, visant à faire de la durabilité un principe transversal pris en compte par toutes les politiques intercommunales et, ce faisant, à favoriser leur mise en cohérence. L'Agenda 21 ne couvre pourtant qu'une petite partie des champs d'intervention de la Communauté urbaine. Il se limite à 21 actions, choisies participativement parmi la trentaine de celles qui avaient émergé de multiples ateliers, dans un souci d'exemplarité et avec l'espoir de produire un effet d'entrainement. Tout autant que ces actions, la démarche qui a abouti à leur élaboration a permis, en multipliant les lieux et moments d'échanges entre élus, techniciens, acteurs économiques et de la société civile, de faire partager l'enjeu de développement durable au-delà de la sphère des seuls militants environnementalistes, et ainsi d'amorcer sa prise en compte par les politiques de l'agglomération comme le raconte Ronan Dantec : « *Ayrault fait confiance à ceux qui ont l'expertise et qui se battent pour faire avancer leurs dossiers. Ce que je lui ai apporté, ce n'est pas de grandes orientations stratégiques –il les avait– mais une compétence sur l'environnement, sur la biodiversité. Il m'a laissé carte blanche sur l'Agenda 21. (…) Les 21 chantiers de l'Agenda 21, ce n'est pas 21 actions en plus mais 21 petits leviers pour intégrer le développement durable dans toutes les politiques publiques de Nantes Métropole. Quand Jean-Joseph Régent* [Président du Conseil de développement] *est intervenu sur l'Agenda 21 en Conseil communautaire, il a fait une intervention très positive. Ca a changé la donne, ca me permettait de dire que l'Agenda 21, ce n'est pas celui de Ronan Dantec mais du territoire. Les élus qui voyaient ca comme un joujou des Verts ont été obligé d'en tenir*

---

[166] Il représente le maire de Nantes dans de nombreuses instances européennes et internationales. C'est à ce titre qu'il est devenu porte parole climat du réseau mondial Cités et Gouvernements Locaux Unis lors de la conférence de Cancún sur le changement climatique en 2010.

[167] Combe H., Goxe A. (2006) « Métropoliser le développement durable ? Réflexions sur l'élaboration des agendas 21 locaux de Nantes-Métropole et Dunkerque Grand-Littoral » in Bachelet F., Ménerault P., Paris D. (dir), *Action publique et projet métropolitain*, Paris : L'Harmattan

compte. Avec le Plan Climat, on a enfoncé le clou. Aujourd'hui, le développement durable est un axe transversal de toutes les politiques et vu ce qu'on représente maintenant dans les urnes, je vois mal comment on pourrait revenir en arrière »

Les grands projets d'urbanisme de l'agglomération illustrent parfaitement le caractère tardif de la conversion nantaise au nouveau mantra des politiques urbaines, en même temps qu'ils témoignent de la capacité avérée des acteurs de l'agglomération à faire évoluer leurs projets (et plus encore leurs discours sur leurs projets) pour les adapter aux exigences du moment.

Lorsqu'ils sont lancés, à la fin des années 1990, les deux grands projets de renouvellement urbain portés par l'agglomération (Ile de Nantes et Malakoff-Pré Gauchet) ne font aucunement référence aux enjeux de durabilité. Au stade de la définition du projet Ile de Nantes, Ronan Dantec avait bien proposé –au nom des élus Verts– d'en faire un éco-quartier qui aurait servi de vitrine du développement durable, à la fois localement et à l'échelle européenne. Mais cette proposition n'avait pas reçu un accueil enthousiaste des responsables politiques et techniques en charge du projet, comme le raconte Pierre-Arnaud Barthel[168] : l'aménageur et son maitre d'œuvre (l'Atelier de Ile de Chemetoff) avaient refusé d'intégrer dans les cahiers des charges des promoteurs des clauses contraignantes d'un point de vue environnemental, tout en soulignant le caractère par nature durable d'un projet de renouvellement de la ville sur elle-même, articulé autour de la mise en valeur de quelques éléments patrimoniaux emblématiques (la grue Titan)[169] et dans lequel la place de la voiture est réduite au profit de dessertes en transports commun et d'aménagement de circulations douces.

Il faut attendre 2004 pour que les notions d'urbanisme durable et d'éco-quartier s'imposent dans les discours et les projets des aménageurs nantais. La ville de Nantes ouvre le feu avec le projet éco-quartier Bottière Chênaie, construit sur des friches maraîchères. La Communauté urbaine prend la suite, en associant les chargés de mission environnement et développement durable aux instances de pilotage de ses deux projets phares. Mais le recyclage de ces projets en vitrine de l'urbanisme durable ne s'est véritablement opéré qu'à la suite du vote de l'Agenda 21 communautaire en 2006, dont l'action n°4 « Eco-quartiers/projets durables » définissait deux objectifs : l'élaboration d'un référentiel pour la prise en compte du développement durable dans les actions de renouvellement urbain et périurbain et la conduite de quelques expérimentations. L'Ile de Nantes et Malakoff-Pré Gauchet étaient designés comme site-tests pour ces expérimentations, qui devaient permettre de définir à terme un référentiel développement durable commun à tous les aménageurs et opérateurs. Les deux projets, qui étaient déjà en phase opérationnelle, ont alors fait l'objet d'une relecture par un groupe de travail chargé d'analyser comment ils intégraient la durabilité, et de proposer des orientations et des actions permettant d'améliorer la prise en compte de cet enjeu. A défaut d'aboutir à un référentiel applicable à l'ensemble des opérations d'urbanisme de l'agglomération, cette démarche a conduit à une nette transformation de la communication sur ces projets. L'Ile-de-Nantes est devenue un éco-quartier et le GPV de Malakoff un emblème de la politique de biodiversité nantaise. Cet affichage s'est accompagné d'un approfondissement d'actions visant à préserver les ressources naturelles, à réduire les consommations, à faciliter les mobilités et à accroitre la mixité des fonctions et des publics, sans changer néanmoins substantiellement le contenu des projets, comme le souligne Pierre-Arnaud Barthel : « *les enjeux initiaux des deux projets plaident a priori en faveur d'un affichage éco-quartier après coup : une économie du foncier grâce à un renouvellement urbain en centre-ville et des densités*

[168] Barthel P.A. (2009), « Faire la preuve de l'urbanisme durable : Les enjeux de la régénération de l'île de Nantes », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 9, 2 [En ligne], URL : http://vertigo.revues.org/8699.

[169] Garat I, Gravari-Barbas M., Veschambre V. (2008), « Préservation du patrimoine bâti et développement durable : une tautologie ? Les cas de Nantes et Angers », *Développement durable et territoires* [En ligne]. URL : http://developpementdurable.revues.org/4913

urbaines associées ; une diversification des fonctions et des activités grâce à une grande mixité fonctionnelle ; un souci d'équilibre et de diversité des populations assurée par une prise en compte de la mixité sociale ; la préservation et la gestion de la biodiversité et des espaces naturels : l'Angélique des Estuaires sur l'Ile de Nantes, la Petite Amazonie (zone humide urbaine classée Natura 2000) pour Malakoff-Pré-Gauchet ; un rapport retrouvé avec la Loire. »[170].

b. La durabilité comme levier et conséquence de la stratégie d'internationalisation

L'enjeu de durabilité s'est donc imposé tardivement dans l'agenda des politiques urbaines nantaises, mais le retard a été rapidement comblé : au cours des dernières années, Nantes Métropole a accumulé les distinctions, prix et labels qui récompensent son engagement en faveur du développement durable : avec trois éco-quartiers (Prairie aux Ducs et Bottière-Chênaie à Nantes, les Perrières à la Chapelle-sur-Erdre) et un projet EcoCités (Eco Eco métropole Nantes Saint Nazaire) labellisés par l'Etat, Nantes est l'agglomération la plus primée des appels à projet Ville Durable ; la reconnaissance n'est pas seulement nationale, puisqu'elle s'est vue décerner le titre envié de Capitale Verte Européenne pour l'année 2013. La conversion nantaise au développement durable, récompensée par ces labels, ne peut s'expliquer exclusivement par l'activisme de quelques élus et la mobilisation de techniciens militants. Si ceux-ci sont parvenus à faire partager leur préoccupation pour la durabilité à une large coalition d'acteurs, c'est en grande partie du fait de l'importance croissante de cette notion dans les discours et les schémas de pensée des élites urbaines qui, à Nantes comme ailleurs en Europe, ont transformé l'enjeu environnemental en un élément de la compétition inter-territoriale.

La volonté de distinction dans cette compétition occupe, on l'a déjà souligné[171], une place centrale dans l'histoire de la construction intercommunale nantaise et dans la définition de ses politiques. Depuis l'arrivée au pouvoir de Jean-Marc Ayrault, les acteurs politiques, économiques, culturels, scientifiques de l'agglomération se sont alignés autour d'un projet territorial d'affirmation du caractère métropolitain de la capitale ligérienne et de développement de son attractivité à l'échelle européenne et internationale. Cette ambition a été affirmée, réaffirmée, affermie et précisée dans de multiples projets territoriaux développés à différentes échelles (de l'Ile de Nantes à l'Estuaire, et désormais à l'échelle inter-territoriale de Nantes-Rennes). Au-delà des démarches de projets, elle se traduit dans le contenu des politiques publiques de la Communauté urbaine, en particulier dans les domaines culturels et du cadre de vie (aménagement des espaces publics, qualité architecturale, environnement), qui sont perçus localement comme les principaux leviers et atouts de l'attractivité nantaise[172]. Mais le projet international porté par les acteurs du territoire se déploient plus largement dans l'ensemble des politiques publiques de l'agglomération, du soutien à la recherche (grandes écoles, institut d'études avancées) et aux industries de la création (quartier de la création), jusqu'aux politiques qui relèvent

[170] Ibid

[171] On renvoie une nouvelle fois, à ce sujet, à la thèse de Gilles Pinson.

[172] Non sans succès, à l'image des Folles journées (festival de musique classique organisé chaque année depuis 1995 à Nantes, qui se sont exportées à Lisbonne en 2003, Bilbao en 2004, Tokyo en 2005, Rio de Janeiro en 2007, Varsovie et Niigata en 2010, puis Montréal en 2012) ou de la troupe de théâtre de rue Royal de Luxe, qui s'est installée à Nantes en 1989 après le refus de la ville de Toulouse de lui apporter son soutien financier, et dont les tournées dans les cinq continents contribuent à la notoriété de sa ville d'accueil au delà des frontières hexagonales et européennes. Le lancement, en 2007, d'Estuaire, biennale d'art contemporain, s'inscrit dans une même perspective de renforcement de l'attractivité du territoire. Cf. Guidet T. (2007), *Nantes saisie par la culture,* Paris : Autrement.

apparemment plus de la proximité, comme la mise en place d'un système de vélos en libre service[173] ou la révision des PLU communaux[174].

Le projet visant à faire de Nantes une métropole qui compte dans le concert des villes européennes se concrétise enfin dans une stratégie offensive d'insertion de l'agglomération nantaise dans des réseaux de villes constitués à l'échelle européenne et mondiale. Nantes Métropole a été impliquée, depuis 1997, dans 16 projets européens. Elle est partie prenante de nombreux consortiums traitant des transports urbains et de mobilité, domaines dans lesquels son expérience est reconnue : projets Vivaldi et Cost de l'initiative CIVITAS (CIty–VITAlity–Sustainability), projet COMPRO (COMmon PROcurement of clean collective and public service transport vehicles), COST BHLS (Bus with a High Level of Service), EBSF (*European Bus System of the Future*), BAPTS (Boosting Advanced Public Transport Systems). Elle participe actuellement à deux autres projets qui portent l'un et l'autre sur des entrées privilégiées du développement durable : la revitalisation de friches industrielles (projet REVIT - REVITalising industrial sites) et l'énergie (CONCERTO ACT2 - ACTion of cities TO mainstream energy efficient building and renewable energy systems across Europe). Enfin, Nantes Métropole est chef de file sur le projet ECCE (developing Economic Clusters of Cultural Entreprises) qui soutient les industries culturelles.

Outre son inscription dans divers consortiums de villes européennes autour de projets soutenus par l'Union, Nantes Métropole participe activement à de plus vastes réseaux de grandes villes. Elle a été élue au comité exécutif (2004) puis à la présidence du Forum Culture (2008) d'Eurocities, qui est à la fois un réseau d'échanges d'expériences et un organe de représentation des intérêts de ses membres (140 villes européennes de plus de 250 000 habitants) auprès des institutions européennes. Elle a aussi assuré la présidence du groupe de travail sur le changement climatique de ce réseau européen, qui a abouti à la rédaction et l'adoption de la déclaration des villes européennes sur le changement climatique, signée en octobre 2008 par 45 villes, dans laquelle elles affirment « la pertinence du niveau local pour agir, tant pour engager des actions dans leur domaines de compétences que pour sensibiliser et permettre les changements de comportements des citoyens ». Dans le prolongement de cette déclaration, Nantes Métropole a été désignée, en 2009, chef de file du groupe changement climatique de la CGLU (C*ités et Gouvernements Locaux Unis*), principale organisation mondiale de villes qui compte un millier de membres dans 95 pays. A ce titre, Ronan Dantec a porté la voix des collectivités locales lors des sommets des Nations Unies de Copenhague (2009) et de Cancun (2010). A cela s'ajoute la participation de Nantes Métropole à l'AFCCRE (Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe) dont elle préside la commission Environnement ainsi qu'à la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique, qui fédère une centaine de collectivités de la façade atlantique, où elle anime depuis 2008 la commission du développement urbain durable. Enfin, Nantes Métropole s'implique dans la coopération décentralisée, au travers d'accords de jumelage et de coopération avec plusieurs grandes villes du Sud (Agadir, Recife, Durban, Dschang, Rufisque, Cochabamba).

---

[173] Robriquet M. (2011), op. cit.

[174] La révision des PLU des 24 communes de Nantes Métropole amorcé en 2005 a été précédée par l'élaboration d'un document de cadrage sur les orientations générales des Projets d'aménagement et de développement durable (PADD), rappelant de façon globale les orientations communautaires pour les PADD communaux. Symptomiquement, il s'ouvre par un chapitre intitulé « Les défis à relever dans un monde en profonde mutation », qui fait de la construction d'une métropole européenne l'enjeu structurant des politiques communautaires et donc des PLU locaux. Cf. Nantes Métropole (2005) « Orientations communautaires pour les Plans Locaux d'Urbanisme », Document de travail pour le Conseil communautaire du 14 octobre 2005

C'est dans ce contexte que peut se comprendre la conversion accélérée de Nantes Métropole au développement durable. L'approche environnementaliste et locale qui primait lors de la première tentative d'élaboration d'un agenda 21 nantais à la fin des années 1990 a laissé place, quelques années plus tard, à un discours insistant sur les enjeux internationaux du changement climatique et sur l'effet levier que peut jouer le développement durable sur l'attractivité territoriale. Cette reformulation des enjeux du développement durable, qui a puissamment contribué à sa légitimation locale, est assumée par Ronan Dantec, qui en a été un des principaux porteurs : « *A partir du moment où on est dans un monde de mobilité des classes moyennes supérieures qui font leurs choix de localisation en fonction de la qualité de l'offre urbaine, la qualité environnementale, c'est un enjeu de développement économique. Parce que la capacité à attirer des entreprises dépend de la capacité à attirer les actifs que recherchent les entreprises. Donc si on veut être attractifs pour les entreprises, il faut donner envie de vivre ici. Et ca passe par deux choses : la culture et la qualité de vie, donc l'environnement. Ayrault l'a bien compris. Il a parié sur la culture et le développement durable, parce qu'il a bien compris que c'était la clé de l'image et de l'attractivité internationale de Nantes. Il m'a donné carte blanche pour aller représenter Nantes dans des réunions aux quatre coins du monde. Alors oui, tout ce qu'on fait sur le développement durable, c'est de l'adaptation de la ville à la compétition néolibérale entre territoires. Ca ne me pose aucun problème, si ca me permet d'avancer mes pions pour diviser par deux les émissions de CO2.* »

Le développement durable occupe donc une place importante dans la stratégie d'internationalisation nantaise, lui servant de levier privilégié pour s'inscrire dans des projets européens et prendre des responsabilités dans des réseaux de villes. Ce positionnement de Nantes Métropole dans les réseaux européens et internationaux du développement durable n'est pas sans effet, en retour, sur le positionnement du développement durable dans les politiques de la Communauté urbaine. D'abord parce que la prise de responsabilités dans des arènes internationales renforce la légitimité locale de ceux qui en sont les porteurs, qui se trouvent en meilleur position pour faire avancer leurs dossiers. Car l'agglomération ne peut prétendre sérieusement conserver les positions d'animation et de représentation des villes européennes et mondiales sur divers dossiers relatifs au développement durable si elle ne fait pas preuve d'exemplarité dans ce domaine. Ensuite parce que ces réseaux constituent des canaux par lesquels transitent des idées, des expériences, des contacts et des financements qui alimentent l'action publique locale. La participation à des projets européens fournit l'occasion de voyages et de réceptions de délégations étrangères, au cours desquels circulent des « bonnes pratiques »[175] qui peuvent ensuite être réappropriées dans les politiques intercommunales. Ainsi, plus Nantes Métropole est impliquée dans des réseaux européens et internationaux de villes autour du développement durable, plus ses techniciens disposent de ressources pour intégrer, dans les politiques communautaires, des actions ou modes d'actions répondant aux exigences de durabilité.

> *« L'activité de base des réseaux, c'est l'échange d'expérience. Chacun fait son exposé. Hambourg nous présente son compteur qui cumule les initiatives individuelles de réduction des émissions de CO2, on se dit 'tient, cette idée est intéressante, est-ce que je peux la transposer ou m'en inspirer ?' Chaque voyage, c'est aussi l'occasion de*

[175] Sur les usages de ces « bonnes pratiques » dans les politiques urbaines nantaises, cf. Devismes L., Dumont M., Roy E. (2007) « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale.», *Espaces et sociétés*, 4, 131.

trouver des partenaires pour montrer des consortiums pour d'autres projets. Et ca permet de vendre la ville, surtout sur la culture et l'environnement. On nourrit une image et ca peut attirer des entreprises qui vont se dire que c'est intéressant de s'implanter chez nous (…) C'est parce qu'on est très actifs dans Eurocités qu'on a été invité à faire une présentation de nos projets dans une réunion business du World Climate Summit de Copenhague. Il y avait plein de multinationales dans la salle. Ca a été l'occasion de vendre Nantes. » (NM – Chef de service)

« Il y a deux trois ans, j'ai assisté à une présentation du nouveau plan de transports de Londres. Ils ont mis en place un système de transport groupé d'enfants à pied. J'ai trouvé ca intéressant, parce que ca coute rien et ca évite aux mamans de prendre leur bagnoles pour amener les gamins à l'école. En rentrant, j'en ai parlé à mon correspondant dans le service transports pour voir si c'était transposable. Il m'a dit que ca existait, mais sous la forme d'initiatives citoyennes. Je l'ai mis en contact avec les londoniens et je crois qu'ils ont décidé de le systématiser. » (NM - Chargé de mission)

« Je n'ai jamais autant voyagé que depuis que je m'occupe de développement durable. On a commencé par aller voir ce que faisaient les villes d'Europe du Nord, parce qu'elles avaient quelques années d'avance. Ensuite, on s'est inscrits dans des projets européens, qui nous ont permis d'engranger beaucoup d'expériences. Par exemple, le programme Concerto nous a permis de voyager à Malmoe et Hanovre. On en a profité pour aller visiter des écoquartiers, histoire de voir ce qu'on pouvait transposer. Avec les projets européens, on a pris l'habitude de la réflexion en réseau. C'est très important, parce que ca permet de ne pas passer son temps à réinventer ce qui a déjà été travaillé ailleurs ou de reproduire les erreurs des autres. » (NM – Chef de service)

« Avec Concerto, on a une douzaine d'opérations sur l'Ile-de-Nantes qui sont subventionnées à hauteur d'un tiers du surcout induit pour réduire la consommation ou pour s'alimenter en énergies renouvelables. Ca a permis de sortir la centrale photovoltaïque sur le toit du centre commercial. Au-delà, l'assistance à maitrise d'ouvrage qu'on a pu se faire financer par Concerto nous est très utile aujourd'hui pour voir comment on peut promouvoir les bâtiments basse conso un peu partout dans l'agglomération. » (NM - Directeur)

c. Reconnaissance externe

Le caractère exemplaire de Nantes Métropole sur le plan du développement durable est reconnu par tous, y compris par certains militants de l'écologie politique qui dénoncent une notion utilisée dans une perspective de greenwashing. Pour ces derniers, Nantes est effectivement une parfaite illustration de la manipulation opérée par les promoteurs du développement durable, qui ont recours à cette notion pour neutraliser la critique écologiste sans rien changer à un modèle de développement insoutenable d'un

triple point de vue économique, environnemental et social[176]. Le projet d'aéroport de Notre-Dames-des-Landes leur sert d'emblème, pour remettre en cause dans un même mouvement les discours des élites nantaises sur la croissance verte, sur la ville durable et sur la démocratie participative. Ces critiques sont relayées au sein du Conseil régional des Pays de Loire, où des élus Europe Ecologie - Les Verts s'opposent vigoureusement au projet de Notre-Dames-des-Landes, mais sont absentes des débats consensuels du Conseil communautaire de Nantes Métropole où siègent pourtant 15 élus de ce parti (huit élus nantais, deux de St-Herblain, un de Rezé, un de La Chapelle-sur-Erdre, un d'Orvault, une Bouguenais et une de Couëron). Si ces critiques ont pu avoir un certain écho dans la presse locale, à l'occasion de manifestations contre l'aéroport, elles demeurent peu audibles au milieu des discours, articles et reportages célébrant le développement durable nantais, qui se multiplient au gré des inaugurations de bâtiments basse consommation, des livraisons de logements dans les éco-quartiers ou de l'obtention de labels, trophées et autres prix qui viennent récompenser les projets de développement durable de Nantes métropole.

Il faut dire que l'agglomération accumule les honneurs verts depuis quelques années. Elle a été obtenu en octobre 2009 le *CIVITAS Award City of the Year*, qui récompense la ville dont la politique de déplacements intégrée et durable est la plus « *remarquable, ambitieuse et innovante* »[177]. Un mois plus tard, Nantes a raflé quatre prix aux concours EcoCités et EcoQuartiers du programme Ville Durable lancé par Jean-Louis Borloo l'année précédente : l'EcoMétropole Nantes Saint-Nazaire fait partie des 13 lauréats du prix EcoCités pour son projet sous-titré « Construire la ville autour du fleuve » et parmi les 28 économique-quartiers primés (sur 160 candidats), trois sont dans l'agglomération (le quartier Prairie au Duc pour sa préservation de la biodiversité, Bottière-Chênaie pour sa compacité, et le quartier des Perrières pour l'intégration de la nature en ville). La ville de Nantes et Nantes Métropole ont aussi reçu l'European Energy Award® 2011 (sous la forme de sa version française, le label Cit'ergie, décerné par l'ADEME), qui récompense les meilleurs « processus de management de la politique énergétique et climatique territoriale ». Nantes est –avec Grenoble– la première ville française récompensée par ce label créé en 2003 dont bénéficie plus de 200 collectivités locales européennes.

Enfin et surtout, Nantes Métropole a obtenu le titre envié de Capitale verte de l'Europe en 2013, après Stockholm en 2010, Hambourg en 2011 et Vitoria-Gasteiz en 2012. Décerné par la Commission européenne pour distinguer une ville engagée de manière exemplaire dans un développement urbain respectueux de l'environnement[178], ce prix a tout autant récompensé l'excellence des politiques de

---

[176] Voir à ce sujet le numéro consacré à Nantes par la revue Z au cours de l'automne 2010, en particulier les articles « Un aéroport en vert et contre tout », « La petite planète des grands singes », « Eco-quartiers de haute sécurité », « Ville durable, l'éthique du toc »

[177] Suivant les termes du communiqué de presse annonçant le choix de Nantes par le CIVITAS Political Advisory Committee. La victoire nantaise y est présentée de la façon suivante: "Nantes' winning entry focused on four action areas, which helped it earn the "City of the Year" award. The first two actions relate to the bus network: the development of a clean bus fleet (more than 80% of the city's total bus fleet now runs on compressed natural gas; and the design of a new "Chronobus" quality and performance mark for bus lines within Nantes. Third, Nantes demonstrated aggressive improvement in bicycle use through the construction of secure bike parking spaces, extension of the rent-a-bike service, and experimentation with the use of foldable bicycles in combination with public transport. Finally, the city remodelled city centre roads to favour public transport (tram lines, for example) over private cars."

[178] Le règlement du concours définit de la façon suivante les objectifs de ce prix : « The objectives of the European Green Capital Award are to: a) Reward cities that have a consistent record of achieving high environmental standards ; b) Encourage cities to commit to ongoing and ambitious goals for further environmental improvement and sustainable development ; c) Provide a role model to inspire other cities and promote best practice and experiences in all other European cities. »

Nantes Métropole sur le plan de développement durable, que l'investissement de ses responsables dans la promotion de leur action en la matière et leurs talents de bêtes de concours, capables de développer une tactique gagnante face à des adversaires plus forts qu'eux. 17 villes issues de 12 pays européens avaient en effet déposé un dossier pour le concours attribuant les prix de 2012 et 2013[179], dont Rome, Budapest, Barcelone, Reykjavík, Ljubljana, Glasgow, Bologne, Séville et Anvers. Dans ces dossiers, les villes devaient renseigner une batterie d'indicateurs structurée autour de onze entrées (contribution au changement climatique, transports, espaces verts, usage durable de l'espace, nature et biodiversité, qualité de l'air, pollution sonore, gestion des déchets, consommation d'eau, traitement de l'eau, management environnemental), complétée par une présentation en 500 mots de leurs politiques et projets sur chacune de ces entrées. Les dossiers ont été évalués par un panel d'experts, qui notait chaque entrée sur 15 points, 5 points étant attribués en fonction de la situation actuelle, 5 pour les mesures prises par les autorités locales et 5 pour les engagements à court et moyen terme. Soit un potentiel maximum de 165 points, auxquels pouvaient s'ajouter jusqu'à 20 points pour le programme de communication proposé par la ville candidate candidats en vue de disséminer l'expérience et les bonnes pratiques de la ville dans les domaines environnementaux.

Au terme de ce premier round d'évaluation par les experts européens, Nantes n'apparaissait que 5e position avec 134,75 points, derrière Barcelone (163,25), Malmö (150), Vitoria-Gasteiz (139) et Reykjavik (137,5). Cette position permettait néanmoins à Nantes d'être dans le groupe des 6 villes inscrites sur la *short-list* du second tour. Chacune fut invitée à réviser son dossier, pour répondre aux demandes de précision du panel d'experts, puis à en faire une présentation orale devant le même panel d'expert et le jury du concours (qui réunit des représentants des principales organisations européennes et internationales du domaine de l'environnement sous la présidence du Directeur général de l'Environnement de la Commission Européenne). Quinze points supplémentaires étaient mis en jeu à l'oral : 5 points pour la présentation de la ville, 5 points pour les engagements, la vision et l'enthousiasme, 5 points pour les réponses aux questions posées à l'oral. Au terme de ce second round, le classement des experts est demeuré inchangé pour le trio de tête : Barcelone (168,3 points sur un total de 200 possible), devant Malmö (167,7) et Vitoria-Gasteiz (166,6). En revanche, Nuremberg est remonté de la 6e à la 4e place (152,35 points), Reykjavik a suivi le chemin inverse (142,6 points) et Nantes est resté à la 5e place (149,3 points). Les trois villes de tête distançant de quinze points les suivantes, tout en n'étant séparées entre elles par moins de deux points, le panel d'experts concluait son rapport d'évaluation en recommandant au jury de choisir les Capitales vertes européennes 2012 et 2013 parmi ces trois villes (Barcelone, Malmö, Vitoria-Gasteiz).

Le jury n'a pas suivi les experts. Pour justifier son choix (Vitoria-Gasteiz pour capitale 2012 et Nantes pour capitale 2013), le jury a mis en avant l'enjeu de diffusion des bonnes pratiques en direction de villes européennes de tailles variables et présentant des caractéristiques contrastées d'une part, la capacité des lauréats à susciter l'intérêt de nouvelles villes pour le trophée[180]. Soit deux éléments qui

[179] Le faible nombre de candidats s'explique en grande partie par le caractère public des évaluations du jury d'experts. Lors du concours pour les années 2010 et 2011, 35 villes avaient candidaté dont certaines avaient obtenu de très mauvaises notes (ainsi Bordeaux avait obtenu un zéro sur l'entrée Contribution au changement climatique). Loin des honneurs espérés, la participation au concours a abouti a une mise au pilori fortement publicisée, ce qui a pu refroidir les velléités de candidature d'autres villes.

[180] *« In its deliberations on the 6 cities shortlisted on the basis of 12 indicators, the jury also paid attention to the following elements : the opportunities for replication of best practices among cities of various sizes and with different characteristics*

font écho à l'argumentaire développé par la délégation nantaise, qui avait mis en avant son activisme dans les réseaux européens sur les questions environnementales, ainsi que les effets de démobilisation pour les prix ultérieurs qu'aurait risqué de susciter le jury en sélectionnant de nouveau une métropole d'Europe du Nord.

> *« Pour le premier trophée, il y avait 35 villes candidates. Pour le second round, il n'y en avait que 17. C'était problématique pour la Commission, parce que le but de ce prix, c'était de faire un effet boule de neige. C'est pour ca qu'on a choisi de tout miser sur le volet dissémination dans notre présentation orale. On leur a dit que si l'objectif c'était de servir de modèle pour les autres villes européennes, il fallait qu'ils changent leur fusil d'épaule, après Stockholm et Hambourg. La capitale verte, ca ne peut pas être que des villes d'Europe du Nord ou des métropoles millionnaires, sinon l'effet d'entrainement est limité. C'est sûr que d'un point de vue technique, notre dossier était loin derrière celui de Barcelone. Sur le volet communication-diffusion, on a été plus forts. Le jury y a été sensible et il a fait un choix politique. » (NM - Chargé de mission)*

Dans le discours qu'il a prononcé lors de la remise du Prix de capitale verte, Jean-Marc Ayrault s'est félicité en ces termes : « *En nous récompensant, le jury de la Commission européenne souligne la qualité du projet de métropole durable que nous menons ici. C'est une belle victoire pour notre métropole qui récompense 20 années d'efforts et d'engagements pour l'environnement. Notre politique globale mêlant aménagement urbain et mobilité, nos audaces successives avec le tramway et le busway, notre volonté d'innover dans la gestion des déchets, notre volonté continue de préservation du patrimoine naturel autour de l'Estuaire de la Loire sont reconnus au niveau européen. Cette reconnaissance démontre que la voie nantaise vers le développement durable est devenue une réalité. »*

L'obtention du titre de Capitale Verte de l'Europe parachève, en le récompensant, l'investissement des élites nantaises dans la construction d'une image de métropole durable. On ne se prononcera pas ici sur la durabilité du développement nantais, tant il est vrai que le prix récompense tout autant la prise en compte dans les politiques de Nantes Métropole d'un enjeu de durabilité perçu localement comme déterminant dans la compétition inter-urbaine, que le savoir faire de l'institution intercommunale en matière de mobilisation de ses services (et de ceux de ses partenaires) pour élaborer des dossiers de candidature, les mettre en forme et les défendre. On peut néanmoins suivre les chevilles ouvrières de la candidature au prix de Capitale Verte, lorsqu'ils soulignent la double fonction de l'honneur reçu : tout autant qu'il célèbre les mérites de l'action menée au cours des dernières années par Nantes Métropole, le prix fonctionne comme une puissance incitation à la vertu pour l'avenir.

> *« Bien sur que dans le développement durable il y a beaucoup de com'. Quand on regarde ce qu'il y a derrière, c'est beaucoup de greenwashing. J'ai la prétention de penser que nous faisons du structurant. Si on ne faisait pas du structurant, on n'aurait pas été désigné capitale verte européenne. A part l'aéroport, qui est une connerie, Jean-*

---

across Europe ; the potential of the winning cities to reach out to new audiences, also with a view to promoting a growing interest in the European Green Capital scheme, which is still in its early years »

Marc Ayrault a intégré le développement durable dans tous les choix stratégiques. (…) Ce que je fais depuis 10 ans, c'est d'instrumentaliser la com' pour peser dans les arbitrages. Plus on parle de Nantes comme une ville modèle du développement durable, plus je gagne du poids dans les arbitrages ici. Regardez la Petite Amazonie : certains élus voulaient en faire un jardin urbain pour Malakoff. A partir du moment où j'ai réussi à ce que ce soit présenté au niveau national comme un symbole d'une politique urbaine de biodiversité, c'est devenu intouchable localement. European Green Capital, c'est la cerise sur le gâteau ; avec ça, je suis sûr de gagner tous les arbitrages pendant les trois ans qui viennent » (NM – Vice-Président)

« Ce que ce prix change ? Juridiquement, ca ne nous oblige à rien. Mais on ne va pas se foutre de la gueule du Commissaire à l'environnement, qui peut nous soutenir sur certains projets. Comme on a fait le choix d'un engagement de long terme sur cette thématique, on ne peut pas se permettre de faire les choses à moitié. C'est notre crédibilité qui est en jeu. Le titre de Capitale verte nous oblige à être exemplaires, parce qu'on va être beaucoup plus exposés » (NM - Chargé de mission)

3.2. Le développement durable au concret dans l'action communautaire

a. L'insaisissable développement durable

A première vue, l'option la plus simple pour présenter le développement durable au concret dans les politiques d'aménagement et de l'habitat de Nantes Métropole consiste à établir la liste des opérations portées ou soutenues par la Communauté urbaine, puis à considérer comment l'enjeu de durabilité est pris en compte dans ces opérations. Mais s'il est possible d'établir un tel inventaire pour une intercommunalité de taille moyenne, l'exercice s'avère quasi-impossible dans le cas d'une grande Communauté urbaine comme Nantes Métropole, dont les interventions urbaines se déclinent dans des centaines d'opérations. La difficulté est renforcée par le fait que nombre d'opérations d'aménagement ou immobilières en cours sur le territoire de Nantes Métropole sont présentées comme « durables » par leurs promoteurs. La liste des opérations à prendre en compte s'apparente alors à un inventaire à la Prévert, qui va des éco-quartiers aux bâtiments BBC ou HQE en passant par les rénovations thermiques, les créations de lignes de transports en commun, le déploiement d'un système de vélos en libre service, le développement des énergies renouvelables, la création de réseaux de chaleur, etc.

Comme on l'a déjà noté dans le chapitre précédent consacré à Angers Loire Métropole, il est bien plus difficile d'analyser le développement durable au concret dans les politiques intercommunales que de saisir la traduction donnée à la notion de mixité sociale dans ces politiques. Car cette dernière s'y réduit tendanciellement à un objectif de rééquilibrage spatial de l'offre de logements sociaux par la production neuve, pour lequel on peut aisément identifier les moyens mis en œuvre et suivre les réalisations. Il en va autrement de la notion de développement durable : par nature transversale, celle-ci se décline dans des objectifs multiples assortis d'indicateurs couvrant un large spectre de registres et dans des actions relevant de nombreux domaines sectoriels.

Du fait de ce caractère transversal, la simple identification des ressources consacrées au développement durable par Nantes Métropole s'avère incertaine, dépendant des conventions retenues pour délimiter ce qui, dans les budgets, y contribue. Si l'on reprend les conventions indigènes, en l'occurrence celles utilisées par Nantes Métropole dans ses documents budgétaires, un quart des investissements communautaires sont consacrés au développement durable. C'est ce qu'indique la Programmation pluriannuelle des investissements qui répartit l'ensemble des investissements de la Communauté urbaine suivant trois axes : développement durable, attractivité, cohésion sociale et territoriale. Sur la période 2009-2014, un quart des investissements prévus par Nantes Métropole le sont pour des opérations inscrites dans l'axe développement durable (309 M€), soit autant que pour les investissements en faveur de l'attractivité de l'agglomération (308 M€), le solde étant dirigés vers des opérations réunies dans l'axe cohésion sociale et territoriale (620 M€). L'essentiel des investissements réunis dans l'axe développement durable correspondent aux projets du PDU (54 M€ pour les projets d'infrastructures de transport en commun, 156 M€ pour l'exploitation des transports et 24 M€ pour le stationnement), qui visent à promouvoir le report modal et la fréquentation des transports en commun, à renouveler le matériel roulant par des tramways et des bus à énergie propre ainsi qu'à développer l'usage des modes de déplacements doux et alternatifs à la voiture individuelle (vélo, marche à pied, covoiturage, auto-partage). Les investissements prévus pour des actions énergétiques, environnementales et de prévention des risques sont eux aussi conséquents, même si réduits au regard de ceux consacrés aux déplacements (6 M€ consacrés à la restauration des milieux aquatiques, 9 M€ aux eaux pluviales, 3 M€ à la mise en valeur des espaces naturels, 8 M€ aux énergies, 4 M€ pour les risques, soit un total de 30M€ contre 236 M€ pour les déplacements), tout comme ceux consacrés à l'amélioration de la gestion des déchets (38 M€ pour étendre la collecte sélective et réhabiliter les déchetteries). Ne figurent donc pas dans l'axe développement durable de la PPI les investissements communautaires en faveur de l'habitat (147 M€), de la construction de voiries pour des projets d'urbanisation (84€), de l'aménagement d'espaces publics (39 M€) ou de la constitution de réserves foncières (42M€), qui apparaissent dans l'axe cohésion sociale et territoriale. L'essentiel des investissements réalisés pour densifier la ville, polariser le développement résidentiel vers les zones les mieux desservies par les transports collectifs ou pour améliorer la performance énergétique des logements n'apparaissent donc pas dans l'axe Développement durable de la PPI.

Il est d'autant plus difficile de définir précisément le périmètre du développement durable dans les politiques de Nantes Métropole que celles-ci ont, au-delà de leur dimension transversale, un caractère inter-scalaire et inter-territorial[181]. Les actions de la Communauté urbaines en faveur du développement durable se structurent à de multiples échelles, avec d'un côté des programmes intercommunaux qui doivent contribuer à la résolution de problèmes globaux (Plan Climat Territorial), de l'autre une

[181] Le développement durable soulève ainsi des questions complexes pour les acteurs publics, comme pour le chercheur qui étudie leur action, qui doivent combiner des enjeux d'intégration transversale et d'articulation des échelles spatiales. On peut même ajouter un niveau de complexité en rappelant que la volonté d'articulation des échelles n'est pas seulement spatiale mais aussi temporelle. Suivant la formule canonique du rapport Brundtland, le développement durable peut être défini comme un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Le développement durable interroge donc les conséquences à long terme de l'action présente. Dans l'idéal, il faudrait donc prolonger l'analyse ici développée en considérant comment ce principe de long terme est articulé avec le temps démocratique, marqué par des échéances électorales régulières qui influent sur les rythmes de l'action gouvernementale, le plus souvent dans le sens d'une valorisation de l'action produisant des résultats (ou des réalisations) rapides. Cf. Payre R., Marrel G. (2006) « Temporalités électorales et temporalités décisionnelles. Du rapport au temps des élus à une sociologie des leaderships spatio-temporels », *Pôle Sud*, 25, 25

participation active à des négociations internationales dans lesquelles Nantes Métropole porte, au nom d'un millier de villes des cinq continents, le projet de création d'un mécanisme financier innovant à l'échelle mondiale permettant de soutenir les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre des villes du Sud. En cela, l'action de la métropole nantaise ne relève pas seulement du *Think global, Act local* (Penser au niveau Global, Agir au niveau Local), mais aussi du *Act global, Think local*. Plus encore, l'approche inter-scalaire se prolonge par une approche inter-territoriale, qui illustre parfaitement les thèses de Martin Vannier[182] : les projets inter-territoriaux auxquels participe la Communauté urbaine, du SCOT Nantes-Saint-Nazaire à l'EcoMétropole structurée sur les mêmes périmètres se présentent comme des projets de développement durable, et cette thématique occupe une place centrale dans les projets et réseaux européens auxquels elle participe, comme dans son inscription dans les associations de grandes villes françaises (Nantes Métropole anime plusieurs groupes de travail sur le sujet au sein de l'ACUF et l'AMGVF).

b. Le développement urbain durable, de la politique communautaire aux opérations communales

A défaut de pouvoir établir précisément le périmètre des interventions de Nantes Métropole qui relèvent du développement urbain durable, examinons les opérations d'aménagement et d'habitat réalisées sur son territoire, pour analyser de quelle manière y est déclinée la stratégie énoncée dans l'Agenda 21 communautaire (et précisée par plusieurs plans et programmes thématiques, du Plan Climat Territorial au PDU en passant par le PLH). Il s'agit donc ici de considérer les règles, instruments et procédures mis en place par Nantes Métropole pour que les divers intervenants de la fabrique urbaine agissent conformément à ses objectifs de densification urbaine, de polarisation du développement, d'éco-mobilité, d'efficacité énergétique, de mixité fonctionnelle et sociale. On ne reviendra pas sur ce dernier objectif, analysé dans le chapitre précédent, si ce n'est pour noter que l'analyse du développement urbain durable au concret corrobore largement celle développée au sujet de la mixité sociale : la politique communautaire en la matière, qui se déploie au travers d'interventions directes (dans les opérations d'intérêt communautaire) et indirectes (via les opérations communales), privilégie systématiquement l'incitation à la contrainte, la recherche d'accords singuliers négociés entre les parties prenantes à la définition de normes générales, et la construction progressive d'une politique d'agglomération appuyée sur la généralisation centrifuge d'expérimentations conduites sur le territoire de la ville centre.

S'il existe un « urbanisme à la nantaise »[183], celui-ci se caractérise moins par son contenu substantiel que par sa dimension procédurale. La référence régulière à *La forme d'une ville* de Julien Gracq par les acteurs de la fabrique urbaine nantaise ne signifie pas qu'ils sont porteurs d'une vision de ce que doit être la forme de la ville. L'urbanisme à la nantaise correspond moins à une théorie ou une doctrine urbanistique qu'à des modes de conception et de conduite des opérations d'urbanisme qui, en faisant primer des démarches de projet aux instruments réglementaires de la planification, apparaissent à bien des égards conformes aux principes procéduraux du développement durable (intégration de l'incertitude, des interdépendances, des jeux d'échelle, de la délibération, etc.). Cette approche du

[182] Vanier M. (2008) *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.

[183] Voir à ce sujet les débats le compte-rendu des débats du Colloque POPSU « Nantes, une fabrique urbaine » organisé le 26 mars 2009, dont une session s'intitulait « Y a-t-il un urbanisme à la nantaise ? » En ligne : http://www.popsu.archi.fr/POPSU/valorisation/IMG/pdf/colloquepopsunantes3.pdf

développement urbain durable se traduit dans l'adoption d'instruments faiblement coercitifs, qui incitent les acteurs publics et privés de la fabrique urbaine à adopter les comportements attendus plutôt que de les y contraindre, en développant des actions de sensibilisation et des démarches d'expérimentation. Le volet urbanisme de l'Agenda 21 et les actions du PLH qui traitent de l'enjeu de durabilité en témoignent.

Ainsi, la fiche action de l'Agenda 21 communautaire consacrée à l'urbanisme (action intitulée Eco-quartiers / projets durable) reproduite ci-dessous, qui vise à « *proposer aux habitants de l'agglomération des quartiers et des projets d'aménagement intégrant les exigences du développement durable* », fixe pour objectif la définition d'un « référentiel » à partir d'opérations exemplaires portées par Nantes Métropole. Il ne s'agit donc pas d'établir des normes qui s'imposeraient à tous les projets d'aménagement du territoire mais de mobiliser les parties prenantes de ces opérations d'aménagement dans une réflexion collective sur la manière dont l'enjeu de durabilité y est pris en compte, pour aboutir à la définition de « *questions à se poser et de pistes de solutions pour intégrer le développement durable dans les projets de renouvellement urbain et/ou périurbain conduit dans l'agglomération* ».

Agenda 21 – Action n°4 : Eco-quartiers / projets durable

Objectifs

- Elaborer un référentiel pour la prise en compte du développement durable dans les actions de renouvellement urbain et périurbain (aménagement, construction et fonctionnement).
- Conduire quelques expérimentations, avant développement sur les opérations urbaines et périurbaines

Contexte

Nantes Métropole souhaite que le développement durable soit au cœur des projets d'aménagement urbains et périurbains. Pour cela, il s'agit de définir et d'introduire des critères sociaux, participatifs, culturels, économiques et environnementaux dans ses projets urbains, pour définir le niveau d'ambition et se doter à terme d'un référentiel commun à tous les aménageurs et opérateurs.

Action

Plusieurs projets d'aménagement peuvent aujourd'hui servir de site-tests pour passer en phase opérationnelle, et notamment l'Ile de Nantes, Malakoff-Pré Gauchet, Rives de Loire, les zones d'activité en projet, que Nantes Métropole souhaite exemplaires en termes de «durabilité». La méthode suivante pourrait être proposée :

- Mobiliser un groupe témoin partenarial (proposant un panel représentatif des parties prenantes des projets).
- Relire les projets au regard du développement durable; c'est-à-dire analyser collectivement comment ils intègrent (ou pourraient intégrer mieux) la «durabilité», identifier les atouts et les manques.
- Réaliser un référentiel, qui synthétise les questions à se poser et des pistes de solutions pour intégrer le développement durable dans les projets de renouvellement urbain et/ou périurbain conduit dans l'agglomération.
- Ajuster les cahiers des charges des opérations engagées et rédiger les recommandations permettant d'agir dès les études de préfiguration.
- Faire le bilan de la méthode de travail et des premiers résultats obtenus, avant systématisation.

Résultats attendus

Fin 2007 : détenir un référentiel de questionnement et les outils d'évaluation éco-quartier/projet durable.

- Gouvernance : concertation accrue ; responsabilisation des concepteurs, aménageurs, maîtres d'œuvre, gestionnaires des sites (y compris les habitants).
- Cohésion sociale : concertation accrue.
- Environnement : chantiers puis gestion «propres», utilisation d'éco-process et écoproduits, déplacements alternatifs à la voiture.
- Economie plurielle : prise en compte du «coût global» des opérations ; développement des services résidentiels.

Cette approche purement méthodologique de l'urbanisme durable, privilégiant l'élaboration progressive de grilles de questionnement et d'évaluation partagées susceptibles de guider l'action de tous les acteurs de la fabrique urbaine à l'adoption de normes impératives se retrouve dans le programme d'actions du PLH qui, après avoir rappelé dans son préambule la stratégie de développement urbain métropolitain durable[184], arrête cinq actions pour l'opérationnaliser :

- Action n°3 : Définir un référentiel partagé - Le Guide de l'EcoQuartier métropolitain
- Action n°4 : Amorcer et accélérer le passage de la production neuve aux exigences énergétiques supérieure
- Action n°10 : Améliorer la qualité énergétique des logements sociaux neufs
- Action n°19 : Améliorer la qualité énergétique des logements sociaux existants
- Action n°24 : Expérimenter l'accompagnement des copropriétés dans la décision de lancement de travaux de remise aux normes énergétiques

Dans ces cinq actions, qui sont issues de l'Agenda 21 (le Guide de l'EcoQuartier métropolitain correspond au référentiel éco-quartiers / projets durable de l'Agenda 21 ; les quatre autres actions sont issues du Plan Climat Territorial, qui est la première action de cet Agenda 21), l'approche est la même : il s'agit toujours de mettre en place des groupes de travail partenariaux, chargés de réfléchir aux conditions d'intégration dans les opérations d'habitat des principes du développement durable, de s'appuyer sur des actions expérimentales pour définir des référentiels, des principes d'interventions, des guides. Si la définition d'exigences précises en matière de durabilité est bien envisagée dans ces actions, sous la forme par exemple de niveaux de performance énergétiques des logements qui conditionneraient l'obtention des aides de Nantes Métropole, c'est au titre de perspective et au conditionnel. Les élus et fonctionnaires en charge des politiques communautaires de l'habitat sont plus clairs encore lors des entretiens, critiquant vertement les normes environnementales qui ne leur apparaissent ni pertinentes, ni cohérentes avec d'autres objectifs de la politique de l'habitat.

> *« Dans le cadre du Grenelle, on a de plus en plus de normes environnementales. Sur la performance énergétique, on a des contraintes de plus en plus fortes. Le problème c'est que le BBC, c'est un surcout de 15% en moyenne pour le logement social. Vu qu'on réduit en parallèle toutes les aides aux HLM, comment on s'en sort ? Si on rajoute des normes techniques encore plus contraignantes que celles du Grenelle, on fait exploser les coûts et on n'est plus capables de sortir du logement social. Les normes, on va en crever ! (…) On est très prudents sur le primat des solutions techniques. On ne peut pas faire du développement durable avec une logique d'ingénieur : j'ai un problème, je trouve la solution technique. Les problèmes sont tellement complexes… Il y a des agglomérations qui conditionnent leurs aides au respect de normes techniques ; nous,*

[184] Le programme d'actions du PLH rappelle, en introduction, que : « la stratégie de développement urbain métropolitain durable, réaffirmée dans le cadre des Principes d'Aménagement Métropolitain (PAM), consiste à organiser la densité, la polarisation, l'efficacité énergétique et l'accessibilité sur le territoire de Nantes Métropole. L'objectif de cette stratégie est de construire une ville pour tous, plus mixte, plus compacte et plus polarisée, plus accessible car plus économe en déplacements lointains et plus favorable aux déplacements de proximité, la ville des quartiers et des courtes distances. La convergence des politiques publiques de l'urbanisme, de l'habitat, du développement économique et des déplacements est une nécessité pour assurer ce développement durable du territoire. »

> *on a choisi de mettre en place des expérimentations sur des opérations ciblées, d'évaluer ce qu'on fait, et on verra ensuite s'il y a des choses généralisables. » (Nantes Métropole - Directeur)*

Plutôt que d'imposer des normes environnementales ou de critères d'éco-conditionnalité de ses aides, Nantes Métropole s'appuie, pour mettre en œuvre la stratégie communautaire de développement urbain durable, sur des démarches de sensibilisation, d'élaboration partenariale de principes et de règles partagées, en prenant appui sur des expérimentations dans quelques opérations d'aménagement communautaires (Ile de Nantes, Malakoff-Pré Gauchet), présentés dans l'Agenda 21 comme des « *sites-tests (…) que Nantes Métropole souhaite exemplaires en termes de durabilité* »

Le projet Ile de Nantes ayant déjà été présenté dans les parties précédentes, considérons comment l'objectif de durabilité a été intégrée dans l'opération Malakoff-Pré Gauchet, qui couple la rénovation d'un grand ensemble d'habitat social et la construction d'un nouveau quartier d'affaire. Le projet initialement élaboré dans le cadre de la procédure des GPV (et repris dans la convention signée avec l'ANRU), insistait sur les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle. Ce projet, qui articulait des objectifs de développement économique et de cohésion sociale, ne prenait en compte le troisième plier du développement durable qu'au travers de la sanctuarisation de la Petite Amazonie, espace naturel classé Natura 2000. Ce n'est qu'à partir de 2005, alors que le projet était déjà en phase opérationnelle, que la prise en compte des enjeux environnementaux dans l'habitat a commencé à être envisagée. Pour en faire une opération exemplaire de l'urbanisme durable, Nantes Métropole a alors demandé à l'aménageur, aux promoteurs et aux bailleurs sociaux de faire évoluer leurs programmes immobiliers neufs pour qu'ils se conforment à la norme HQE. Comme le montrent Marc Dumont et Dominique Andrieu, l'intégration de cette exigence normative s'est faite de manière souple et négociée (mais non sans rapports de force)[185]. Les promoteurs immobiliers impliqués dans cette opération devant intégrer un quart de logements sociaux dans leurs programmes, l'exigence HQE a suscité des tensions avec les bailleurs sociaux, qui exigeaient des coûts de sortie modérés (<1000 m€/m2). Les promoteurs immobiliers estimaient pour leur part impossible d'équilibrer des opérations combinant de tels prix de sortie et les contraintes de la norme HQE, sauf à exclure du quartier les classes moyennes qui constituaient la cible principale de l'opération. Céder à ce prix un quart de logements en HQE les auraient en effet obligé à augmenter le niveau de péréquation entre produits logements (pour récupérer sur les logements libres ce qu'ils considèrent comme les ventes à perte des logements sociaux), à des niveaux tels qu'ils iraient à l'encontre de la politique d'habitat abordable de Nantes Métropole. Après plusieurs mois de négociations entre les deux parties sous l'égide de l'aménageur, une solution intermédiaire a été retenue par les élus : la norme HQE a été abandonnée au profit de la certification Qualitel, moins exigeante, et promoteur et bailleurs sociaux se sont accordés sur un coût moyen de 1 300 euros le m² de logement social. En cela, Malakoff-Pré Gauchet est bien une opération exemplaire de l'approche du développement urbain durable dans les politiques de Nantes Métropole, dont les objectifs sont évolutifs et les normes souples, évoluant au fil des démarches de projet et des négociations qui les accompagnent.

[185] Dumont M., Andrieu D. (2006), « Qualité urbaine et ville durable à l'épreuve du renouvellement urbain. L'exemple du Grand Projet de Ville Malakoff Pré Gauchet à Nantes », *Norois* [En ligne], 198, 1. URL : http://norois.revues.org/2004

Tout autant que ces expérimentations conduites dans quelques opérations communautaires, les instruments mis en place pour organiser la généralisation des résultats de ces expérimentations à l'ensemble des opérations communales illustrent le caractère non coercitif, voire fort peu directif, de l'intervention intercommunale dans le domaine de l'urbanisme durable. Celle-ci s'inscrit prioritairement dans les registres de la pédagogie, de la sensibilisation et de l'animation de tous les acteurs de l'aménagement (promoteurs, bailleurs, entreprises du BTP, habitants). Cette fonction se traduit notamment par l'animation d'un réseau de référents développement durable présents dans toutes les communes de l'agglomération, dont la création faisait partie des actions de l'Agenda communautaire. Deux tiers des communes de l'agglomération disposent aujourd'hui d'un Agenda 21 et toutes ont désigné un référent développement durable dans leurs services, que Nantes Métropole réunit régulièrement pour des actions de formation, de soutien méthodologique, pour organiser le partage d'expériences et la mutualisation d'outils, ou pour rapprocher les politiques conduites au niveau communal et intercommunal.

Les marges de manœuvre de la Communauté urbaine pour dépasser cette simple fonction d'animation en se dotant d'instruments lui permettant de s'assurer de la prise en compte de ses objectifs de durabilité dans les opérations d'aménagement communales sont limitées par les Principes d'Aménagement Métropolitain (PAM). Certes, il y est affirmé que *« chaque opération d'habitat s'inscrit dans la stratégie de développement urbain durable. Elle doit ainsi contribuer à l'atteinte des objectifs de compacité (elle est capable d'accueillir le développement et de répondre aux besoins de mobilité sans gaspiller les ressources environnementales), de mixité sociale et urbaine, de polarité (elle rééquilibre la répartition de l'habitat et des emplois au sein du secteur tout en valorisant les atouts spécifiques de son site d'implantation), de qualité (elle préserve les paysages et le patrimoine, valorise l'espace public et assure une forte présence de la nature en ville). »* S'il affiche ainsi *« la volonté de construire une ville durable »*, le PAM n'est –on l'a déjà noté- qu'un document purement procédural, définissant les « règles du jeu » intercommunal dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat. Suivant ces règles du jeu, l'initiative communale prime dans les opérations d'aménagement et la prise en compte des principes de durabilité dans ces opérations s'appuie sur l'élaboration d'un référentiel partagé, dont la mise en œuvre fait l'objet de négociations bilatérales entre la Communauté urbaine et les communes dans un second temps, sans possibilité pour la première d'imposer ses choix aux secondes[186].

La stratégie de généralisation à partir d'opérations expérimentales ne s'appuie donc pas sur l'adoption de normes générales s'imposant à toutes les opérations d'aménagement, mais sur l'élaboration d'un référentiel, document qui a vocation de servir de cadre de référence à tous les acteurs mais qui n'est opposable à aucun d'entre eux. Ce référentiel, qui figurait dans le programme d'actions de l'Agenda 21,

[186] La reconnaissance de l'autonomie communale est particulièrement spectaculaire en matière participative qui est reconnu, dans les Principes d'Aménagements Métropolitains, comme relevant de la seule sphère municipale. La participation figure pourtant parmi les principes fondateurs du développement durable et de la politique de Nantes Métropole en la matière. L'Agenda 21 communautaire, puis le Plan Climat Territorial se sont appuyés sur de vastes exercices participatifs à l'échelle de l'agglomération, et ils ont été prolongés par des démarches participatives de grande ampleur, à l'image de l'Atelier Climat qui a mobilisé 150 ménages de l'agglomération pendant un an pour mesurer les freins et les facteurs favorisant les changements d'habitude des citoyens, mais aussi pour tester les politiques publiques accompagnant le mieux les habitants dans un changement ou une adaptation de leurs habitudes. Les opérations d'aménagement d'intérêt communautaire s'appuient elles aussi, à l'image du GPV Malakoff, sur des démarches participatives assez exemplaires, du moins si on apprécie l'exemplarité participative dans un cadre purement national (Cf. Donzelot J., Epstein R. (2006) « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 326 ; Cornec U. (2010) « Mettre en œuvre le renouvellement urbain. De Nantes à Greifswaldé », *Etudes foncières* ; 145).

est au centre de la stratégie durable du PLH et du PAM, qui en précisent le contenu et la fonction : renommé « guide de l'EcoQuartier Métropolitain » dans le PAM, il doit « *proposer une vision partagée des enjeux tant urbains que financiers et des éléments de définition communs en matière de cohérence urbaine et de durabilité des nouveaux quartiers*. » Le PAM précise que « *le Guide de l'EcoQuartier métropolitain constituera le référentiel urbain à atteindre pour chacune des opérations d'aménagement. Une déclinaison de critères thématiques traduira les exigences de la ville durable pour construire des quartiers pensés en rapport à une centralité, en lien avec leur environnement, agréables à vivre et à voir, et économes en ressources. L'approche se veut opérationnelle. L'ensemble des items permet d'interroger chaque opération, dans le cadre du dialogue entre maître d'ouvrage et aménageur, et du partenariat entre Nantes Métropole et les communes, tout au long des principales phases de l'opération* ».

Le référentiel éco-quartier est donc un instrument clé de la stratégie séquentielle d'aménagement durable de Nantes Métropole, consistant à conduire des expérimentations dans quelques opérations communautaires, avant de les généraliser dans les opérations communales. Pourtant cinq ans après l'adoption de l'Agenda 21 communautaire qui prévoyait sa mise en place, Nantes Métropole ne dispose toujours par de cet instrument. Elle a bien mis en place, en mars 2007, un atelier éco-quartier réunissant des cadres de ses services et des représentants des aménageurs, et recruté un chef de projet chargé de l'animer. Un premier projet de référentiel a été élaboré, qui mobilisait tout autant les expériences nantaises (en particulier celle de l'Ile de Nantes) que les « bonnes pratiques » observées dans d'autres villes européennes, voire des éléments repris dans les chartes écoquartiers d'autres agglomérations française. Ce projet, qui portait sur la seule production de nouveaux quartiers, a été récusé par la direction générale et les vice-présidents concernés, qui ont souhaité que le référentiel puisse s'appliquer à toutes les opérations d'aménagement, y compris de renouvellement urbain. Une seconde version a été élaborée, qui a elle aussi été jugée insatisfaisante. Depuis lors, l'atelier éco-quartier ne se réunit plus et rien ne laissait entrevoir, au moment de nos enquêtes, l'achèvement de ce référentiel. La plupart des acteurs que nous avons interrogés sur les causes de ce blocage mettent en avant des problèmes managériaux de la Direction générale du développement urbain de Nantes Métropole, liés à des erreurs de recrutement à sa tête (quatre directeurs généraux adjoints ont été en charge de l'urbanisme depuis 2007). Le déficit de pilotage qui s'en est suivi au été amplifié, suivant l'analyse d'un cadre de cette direction, par un portage politique déficient et des tensions entre les trois vice-présidents concernés par le dossier (R. Dantec, VP environnement et Agenda 21; G. Retière, VP Aménagement du territoire, Urbanisme et Habitat ; P. Rimbert, VP Attractivité internationale et projets métropolitains, emploi et politique de la ville). Plus que les causes de ce blocage, qu'il faudrait analyser plus précisément, ce sont ses conséquences qui méritent attention. Celles-ci semblent relativement limitées : l'absence de référentiel éco-quartier n'empêche pas la multiplication des projets d'éco-quartiers dans l'agglomération nantaise, qui déclinent chacun de façon singulière les objectifs communautaire de densification urbaine, de polarisation du développement, d'éco-mobilité, d'efficacité énergétique, de mixité fonctionnelle et sociale.

On peut donc suivre les principaux porteurs de la politique de développement durable dans l'agglomération lorsqu'ils estiment que les actions de sensibilisation et de mobilisation qu'ils ont déployées depuis l'Agenda 21 a porté ses fruits, et que la politique communautaire d'urbanisme durable parvient à se déployer sans l'instrument qui devait la structurer.

> *« Je n'ai pas de fétichisme du programme d'actions. L'Agenda 21, c'est d'abord une dynamique. On a mobilisé plus de 600 personnes pour le préparer. Il y a eu ensuite le Plan Climat, les ateliers… L'objectif, c'était de responsabiliser tout le monde. Que chacun se dise : là où je suis, je peux faire quelque chose. Que le développement durable soit intégré dans les politiques communautaires, comme dans celles des communes et dans les actions quotidiennes des habitants de l'agglomération. Et je trouve qu'on n'a pas trop mal réussi. » (Nantes Métropole - Vice Président)*

Le succès de cette stratégie de sensibilisation apparaît surtout dans une approche comparative. A la différence des autres agglomérations étudiées, aucun de nos interlocuteurs nantais n'a présenté le développement urbain durable comme une mode ou un mot d'ordre creux. Tous ont cherché à nous faire la preuve, par des exemples, de l'intégration de ce mot d'ordre dans les politiques et les projets du territoire, tout en soulignant parfois les limites de cette stratégie incitative, appuyée sur la sensibilisation et la pédagogie. Car en l'absence de déclinaison normative ou même de cadre de référence formalisé, les traductions concrètes des objectifs de développement urbain durable de l'agglomération apparaissent comme le produit de négociations, de rapports de force et d'arbitrages politiques avec le risque que l'enjeu de développement prime sur celui de durabilité.

> *« Tout va très vite. Quand on a une opportunité, il faut savoir la saisir. Si le développement économique récupère un projet d'implantation d'entreprise mais que l'entreprise hésite parce que le PDU empêche de construire trop de places de stationnement dans les zones bien desservies, on doit bien arbitrer. On a deux logiques en tension : celle du package PDU-Agenda 21-Plan Climat et celle du développement économique. Et à la fin, c'est le développement économique qui gagne. » (Nantes Métropole - Directeur)*

> *« Dans le dossier Ecocités, on était très réticents sur l'urbanisation des zones inondables. C'est un point de crispations répétées avec la Communauté urbaine, parce que leurs grands projets de développement sous tous en zone inondable ! Dans une approche de développement durable, ca n'a aucun sens. Mais Nantes sait très bien tordre le développement durable pour l'adapter au projet politique. Je ne dis pas qu'ils traitent ca par-dessus la jambe. Ce qu'ils font dans leurs politiques quotidiennes est exemplaire, mais sur les grands projets d'aménagement, le projet politique d'attractivité prime sur tout le reste. » (DRTM)*

> « *Le grand défi pour les élus, c'est l'attractivité. Le développement durable, c'est une priorité de deuxième ou de troisième niveau.* » (Nantes Métropole – chef de projet)

MELUN VAL-DE-SEINE

Monographie établie par Thomas Kirszbaum

1. L'AGGLOMERATION

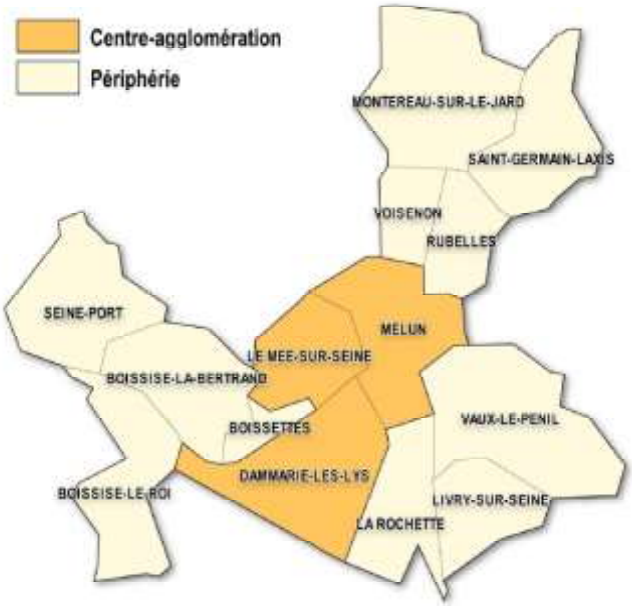
1.1. Structure et dynamiques socio-spatiales

Située au sud du département de la Seine-et-Marne, la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine (CAMVS) regroupe 14 communes. Peuplée de 108 585 habitants en 2007, c'est le premier EPCI du département et le sixième d'Île-de-France au regard de son poids démographique.

La première commune de la CAMVS est Melun (38 851 habitants), ville-préfecture qui regroupe les principales administrations départementales (Conseil général, préfecture et services déconcentrés, Tribunal administratif, Cité judiciaire, Chambre de commerce et d'industrie, centre hospitalier…). Si l'on met de côté ses fonctions administratives, la ville de Melun n'est pourtant guère une ville-centre hégémonique, sa population ne pesant que pour un gros tiers dans la démographie de l'agglomération, contre 60 % à la fin des années 1960. Le pôle urbain central de l'agglomération agrège en fait plusieurs communes ayant connu un développement très rapide à partir des années 1960 et 1970. Il s'agit du Mée-sur-Seine (21 083 habitants), de Dammarie-lès-Lys (20 735 habitants) et de Vaux-le-Pénil (11 289 habitants).

Autour de ce pôle se trouvent des communes périurbaines à vocation résidentielle et/ou agricoles : Boissise-le-Roi (3 774 habitants), La Rochette (3 042 habitants), Seine-Port (1 968 habitants), Livry-sur-Seine (1 941 habitants), Rubelles (1 883 habitants), Voisenon (1 155 habitants), Boissise-la-Bertrand (991 habitants), Montereau-sur-le-Jard (588 habitants), Saint-Germain-Laxis (543 habitants) et Boissettes (426 habitants). Les zones urbaines construites en habitat ne représentent qu'environ 1 500 hectares, sur une superficie totale de près de 6 700 hectares, dont plus du tiers d'espaces boisés et de sites préservés. Il faut également compter 40 kms de berges de Seine.

Les 14 communes de l'agglomération



Source : PLH 2010-2015.

Le territoire de la CAMVS obéit à une logique concentrique, avec des communes-centres comptant une forte proportion d'habitat collectif et des densités nettement supérieures à celles de la périphérie. Le rythme de progression des surfaces dédiées à l'habitat est de 1 % par an, avec une progression relative plus rapide de l'habitat individuel, notamment dans les communes périphériques.

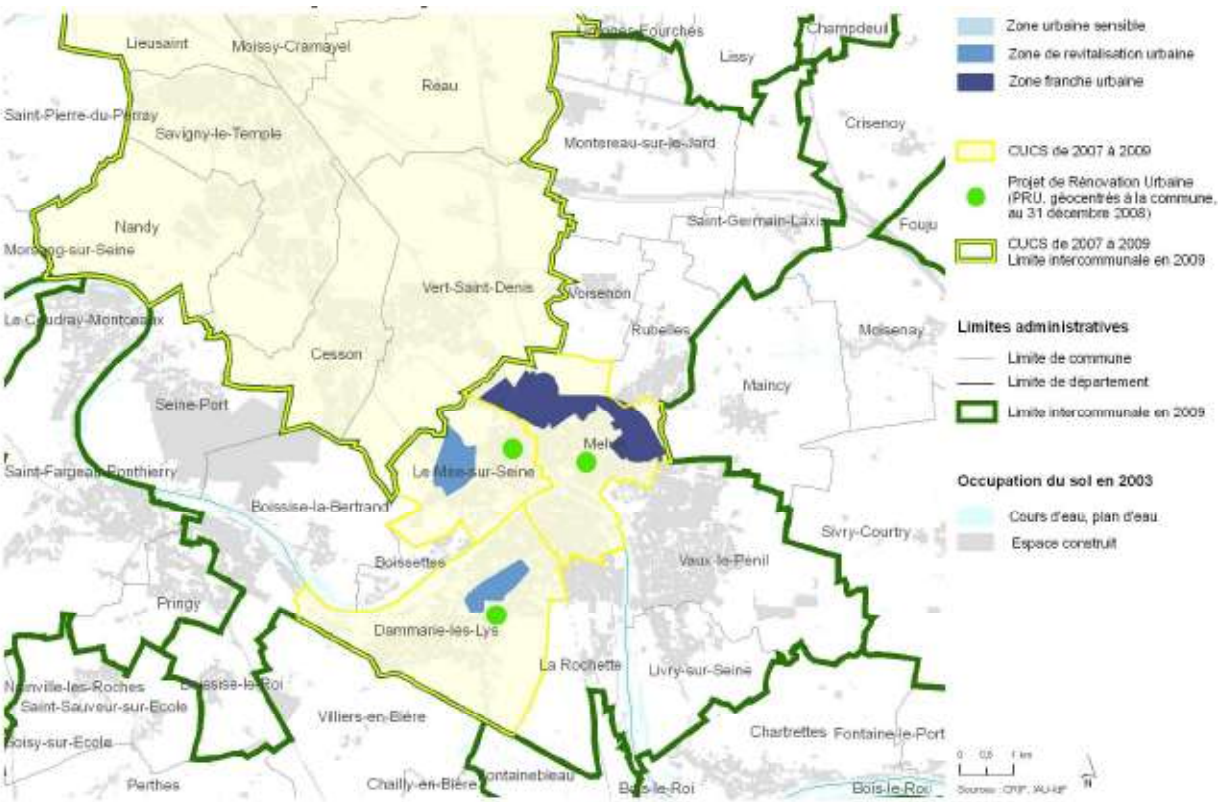
Le Programme local de l'habitat indique une croissance moyenne annuelle de la population passée de 0,4 % entre 1990 et 1999 à 0,6 % entre 1999 et 2007. Cette évolution s'explique principalement par l'augmentation du solde naturel, couplée à une réduction du déficit migratoire entre 1999 et 2007. Le déficit d'attractivité résidentielle touche surtout les communes-centres (avec un solde migratoire de - 0,8 % par an) et rejaillit sur l'ensemble de la CAMVS (- 0,4 % par an). Du fait du vieillissement de leur population, les communes périphériques enregistrent néanmoins un ralentissement de leur croissance démographique par rapport à la décennie précédente, à l'inverse des communes centrales qui connaissent un rajeunissement.

La structure des revenus révèle d'importantes divergences entre le centre et la périphérie avec un pôle urbain central hébergeant la grande majorité des populations les plus modestes du territoire (45% de foyers fiscaux non-imposables contre 27% en périphérie). Les contrastes centre-périphérie sont également visibles dans la distribution des 14 951 logements sociaux familiaux comptabilisés en 2009, dont 94 % sont localisés sur les trois communes-centres. Le taux de logements sociaux est de 54 % au Mée-sur-Seine, 48 % à Melun et 44 % à Dammarie-lès-Lys[187]. En parallèle, le nombre de ménages modestes logés dans le parc locatif privé connaît une nette progression ces dernières années. Cette population est surtout composée de locataires dans le centre de l'agglomération, et de propriétaires-occupants en périphérie.

La concentration du parc social dans les communes urbaines tient en grande partie à l'héritage des opérations d'aménagement des années 1960. Melun s'était vu appliquer, avec Montereau-Fault-Yonne et Meaux, la politique dite des « 3M » dans le cadre du Schéma directeur d'aménagement de la région parisienne de 1965. Depuis les années 1980, les quartiers d'habitat social des communes-centres ont fait l'objet de différentes procédures de la politique de la ville. Le pôle urbain central comporte une Zone franche urbaine (Quartier nord Maincy à Melun), deux Zones de redynamisation urbaine (ZAC des Courtilleraies et Plaine du Lys à Dammarie), trois Zones urbaines sensibles (Quartier nord à Melun, ZAC des Courtilleraies au Mée, Plaine du Lys à Dammarie), faisant chacune l'objet d'un projet de rénovation urbaine. Au total, 49 % des habitants de Melun, 43 % des habitants du Mée-sur-Seine et 37 % des habitants de Dammarie-lès-Lys résident en ZUS. S'ajoutent plusieurs quartiers non-ZUS concernés par la politique de la ville au Mée (Sorbiers, Acacia, Marché Marais, Pôle Fenez) et à Dammarie (La Justice).

[187] CAMVS, Observatoire de l'Habitat, *Bilan 2009*, n°3.

Territoires de la politique de la ville



IAU, Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France, 2010.

1.2. Institution

a. Périmètre et compétences

L'histoire de l'intercommunalité à Melun Val de Seine apparaît moins volontaire que réactive face aux tentatives d'imposition de regroupements par l'État. Melun et Le Mée-sur-Seine s'étaient associés dans un District en 1972, mais l'État les a fait entrer autoritairement dans la ville nouvelle de Melun-Sénart créée par décret du 9 mars 1973. La suite de l'histoire révèlera une forte capacité de résistance des élus locaux qui mettront en échec le projet de ville nouvelle voulu par l'État[188]. Les élus du District redoutaient notamment d'avoir à payer pour la ville nouvelle, fortement endettée et partiellement située dans un autre département, celui l'Essonne. Sénart était en outre orienté à gauche (y compris au niveau technique de l'Établissement public d'aménagement, EPA), tandis que Melun et Le Mée penchaient à droite. Les élus du Mée étaient particulièrement critiques vis-à-vis de l'EPA qu'ils accusaient d'avoir urbanisé leur territoire à marche forcée, en y construisant de nombreux logements sociaux.

Après un premier recours juridique initié par Le Mée-sur-Seine, la ville finit par se retirer de la ville nouvelle en 1984, accompagnée de Melun, de Seine-Port et de cinq autres communes. La loi Rocard du 3 juillet 1983 ouvrait cette faculté en accordant la majorité des sièges aux élus dans les conseils

[188] Béhar et al. (2003), *Les villes-nouvelles en Île-de-France. Séminaire organisé dans le cadre du programme Histoire et évaluation des villes-nouvelles*, Acadie.

d'administration des EPA des villes nouvelles. Cette scission était d'autant plus lourde de sens que Melun avait été désigné comme centre urbain de l'agglomération. En créant la ville nouvelle, l'État ne visait pas la création d'une nouvelle centralité, mais plutôt la maîtrise d'une urbanisation qui se développait de manière anarchique dans le tissu périurbain. C'est ainsi que Melun-Sénart avait été baptisée « ville verte »[189].

L'épisode de la ville nouvelle a entretenu une méfiance au long cours des municipalités vis-à-vis à l'intercommunalité. Les petites communes restées à l'écart du projet de ville nouvelle avaient observé les événements. Elles ont fait montre de prudence, voire d'une franche hostilité, pour certaines d'entre elles, aux regroupements ultérieurs. Plutôt que se voir imposer des regroupements par l'État, les élus du territoire ont préféré prendre les devants. D'où l'élargissement du District qui prend le nom de District de l'agglomération melunaise (DAM), en 1991, année où Vaux-le-Pénil et La Rochette sont intégrés. Puis vint le tour de Livry-sur-Seine en 1993, de Boissise-la-Bertrand et Voisenon en 1994, et enfin de Dammarie-lès-Lys en 1997. Outre les craintes vis-à-vis de l'État, les transports urbains, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers (gérés en liaison avec le SIGUAM, créé en 1962[190]) sont apparus comme les principaux éléments fédérateurs de cette association[191].

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 impliquant la disparition des Districts, les élus ont fait le choix de la transformation du DAM en Communauté d'agglomération. C'est ainsi que la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine voit le jour, au 1er janvier 2002. Outre la transformation du DAM, la CAMVS absorbe le SIGUAM. Par la même occasion, l'agglomération accueille six nouvelles communes (Boissettes, Boissise-le-Roi, Montereau-sur-le-Jard, Rubelles, Saint-Germain-Laxis et Seine Port).

Comme l'avait relevé la Chambre régionale de la Cour des comptes, dans un rapport de 2005, l'ensemble formé par la CAMVS présentait un caractère inabouti dans la mesure où il ne comprenait pas toutes les communes relevant de la sphère d'influence melunaise[192]. C'était notamment le cas de Saint-Fargeau-Ponthierry et de Pringy qui, au nom de la préservation de leur cadre de vie, ont préféré former à elles seules la Communauté de communes Seine-École en 2002. Le maire de Pringy, Michel Cerisier, ne masquait pas son hostilité à l'association avec Melun : « *Que ce soit bien clair, Pringy ne deviendra pas un faubourg de Melun*, déclarait-il en 2000 à la presse. *Nous pourrions y perdre notre identité. Nous voulons garder un cadre de vie assez rural* »[193]. Isolées, les deux communes ont tenté un rapprochement avec la CAMVS en 2007-08. Une fin de non-recevoir est cette fois venue de l'ancien président de l'agglomération, le député-maire UMP de Dammarie-lès-Lys, Jean-Claude Mignon, rival politique du maire divers gauche de Saint-Fargeau-Ponthierry, Lionel Walker, sur le canton de Perthes en Gâtinais. En 2008, le nouveau président de la CAMVS, Bernard Gasnos (un élu de Melun également UMP), a soulevé un problème d'harmonie des compétences[194] pour justifier le *statu quo*.

---

[189] Merlin P. (1982), « L'aménagement de la Région parisienne et les villes-nouvelles », *Notes et études documentaires*, n°4677-4678 ; Béhar et al. (2002), *Les villes-nouvelles en Île-de-France ou la fortune d'un malentendu. Revue de la littérature (1965-2000)*, Programme interministériel « Histoire et évaluation des villes-nouvelles », Acadie.

[190] Syndicat intercommunal de gestion et d'urbanisation de l'agglomération melunaise.

[191] Le DAM avait également compétence sur les réserves foncières, les lycées et collèges, les équipements universitaires et divers autres équipements.

[192] Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport sur la gestion de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine*, mai 2005.

[193] Le Parisien, *Pringy refuse d'intégrer le district de Melun*, 4 avril 2000.

[194] Seine-École avait la compétence « petite enfance » que la CAMVS ne souhaiter pas prendre.

La rationalisation de la carte intercommunale est restée inachevée, car les communes de Saint-Fargeau-Ponthierry et Pringy sont par ailleurs adhérentes du Syndicat mixte d'études et de programmation (SMEP) de la région melunaise, chargé d'établir le SCOT. Certains acteurs du territoire auraient voulu que le périmètre la Communauté d'agglomération coïncide, lors de sa création, avec celui du SMEP, lequel rassemblait initialement 18 communes. Mais ni le préfet, ni le premier président de l'agglomération (le maire de Melun, Jacques Marinelli) ne désiraient engager un bras de fer avec les communes récalcitrantes. Si Saint-Fargeau-Ponthierry et Pringy sont restés depuis lors au SMEP, deux autres communes, Villiers-en-Bière et Maincy, l'ont quitté respectivement en 2004 et 2008. Elles ont invoqué leur adhésion à une autre Communauté de communes. Mais ce choix a paru guidé par la présence du centre commercial Carrefour dans le premier cas, et par la présence du château de Vaux-le-Vicomte dans le second. Villiers-en-Bière aurait redouté le partage des recettes financières liées au Carrefour et Maincy aurait craint de voir son territoire s'urbaniser. Une pétition contre l'intégration au sein de la CAMVS a d'ailleurs recueilli 1 000 signatures sur 1 200 électeurs de Maincy. La CAMVS, qui fait le pari du développement touristique, a déposé, sans succès, un recours gracieux auprès du préfet[195].

Ces résistances multiformes à l'intégration intercommunale se vérifient en interne dans l'exercice des compétences de la CAMVS. Celles-ci sont formellement étendues : outre les compétences obligatoires (incendies et secours, développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville), la CAMVS exerce une série de compétences optionnelles et facultatives (transports en commun, voiries, infrastructures et équipements d'intérêt communautaire, assainissement, protection de l'environnement, espaces boisés, environnement et cadre de vie, culture, sport, enseignement supérieur et formation professionnelle, accueil des gens du voyage). En 2005, la Chambre régionale de la Cour des Comptes s'inquiétait, « *malgré l'ampleur des compétences déclarées d'intérêt communautaire* », d'« *une lente montée en charge de la communauté, en raison de la modestie des transferts effectifs* ». Les domaines où la CAMVS est intervenue rapidement (assainissement, collecte des ordures ménagères, enseignement supérieur, transports publics, développement économique) relevaient déjà des structures de coopération intercommunale préexistantes. Au fil des ans, la communauté s'est néanmoins affirmée dans d'autres champs, comme l'habitat ou le sport.

b. Le projet d'agglomération

Un projet d'agglomération, baptisé « Cap 2013 », a été adopté le 31 janvier 2005 en conseil communautaire. Appuyé sur un diagnostic du cabinet Tetra et sur la contribution d'acteurs de la société civile rassemblés au sein du Conseil de développement, ce document est le fruit de deux années de travail.

Cap 2013 s'ouvre sur une profession de foi qui témoigne en creux du tropisme très peu communautaire des élus communaux : « *Additionner nos forces plutôt que se replier sur soi* ». Les deux thèmes principaux du projet concernent d'ailleurs moins les futurs équilibres internes à l'agglomération que les

[195] Le Parisien, *Bras de fer entre Maincy et l'agglomération de Melun*, 18 septembre 2007.

relations entre celle-ci et son environnement. Il s'agit d'abord du « *rééquilibrage en termes d'aménagement du territoire entre le nord et le sud du département de Seine-et-Marne* », en privilégiant les actions qui renforcent « *le rôle de Melun en tant que chef-lieu de département* ». Il s'agit ensuite du « *développement concerté avec la ville nouvelle de Sénart* » (mais aussi avec la communauté de communes de Seine-École), afin d'inciter les autres partenaires (État, Région et Département) à infléchir leurs choix d'aménagement, en mettant l'accent sur leur « *nécessaire complémentarité*, *sans toutefois freiner la saine concurrence et la recherche pour les deux agglomérations d'une identité propre* ».

Cap 2013 s'organise concrètement autour de cinq axes thématiques :

- *« Une mutation économique dynamique et maîtrisée » : pôles d'excellence, offre foncière et immobilière, emploi et formation, développement universitaire, ambition touristique.*
- *« Structurer les déplacements » : contournement de l'agglomération, projet d'une liaison de transport en commun en site propre entre Melun et Sénart, contrat de pôle multigares…*
- *« Rénovation urbaine et solidarité » : revitalisation du cœur de l'agglomération, hôpital de référence pour le sud Seine-et-Marne et grand pôle sanitaire public-privé, politiques de rénovation urbaine, de l'habitat, de prévention de la délinquance et de sécurité.*
- *« Promouvoir la culture et développer le sport » : musique, accessibilité, sport de haut niveau.*
- *« La valorisation du cadre environnemental » : schéma directeur des liaisons douces et voies vertes, valorisation des rives de Seine et des berges des rivières, aménagement d'espaces boisés ouverts au public, charte de développement environnemental, schéma directeur d'assainissement.*

Dans un premier temps, ces orientations, qualifiées par la chambre régionale de la Cour des comptes de « *simple relevé de perspectives souhaitées pour l'agglomération melunaise* », n'ont pas été accompagnées d'une programmation financière. Ce n'est qu'en septembre 2009, soit plus de sept ans après la création de la communauté d'agglomération, que le conseil communautaire a adopté un Programme pluriannuel d'investissements (PPI). En mettant de côté la compétence « assainissement » qui figure sur un budget annexe, le PPI porte sur un montant de dépenses brutes de 91,441 millions d'euros à l'horizon 2013 (pour des recettes estimées à 35,985 millions). Sur le total des dépenses brutes, moins de 800 000 euros d'investissements avaient été engagés avant 2008, témoignant d'une montée en régime très lente.

Les thématiques à financer sur l'ensemble de la période sont, par ordre d'importance décroissante : l'habitat (26,812 millions, dont 21 millions pour la rénovation urbaine), le développement économique (17,059), les équipements (16,5), les liaisons douces (11,435), le sport (6,866), le tourisme (4,0), les gens du voyage (3,28), les transports (2,14) et le siège de la CAMVS (2,849), auxquels s'ajoutent 500 000 euros d'études sur la culture.

c. Le Programme local de l'habitat et la Convention de délégation des aides à la pierre

Parmi les procédures intéressant directement les thèmes de notre étude, figurent le Programme local de l'habitat et la Convention de délégation des aides à la pierre. Le premier PLH, adopté en décembre

2004 pour la période 2005-2009, est l'acte fondateur du développement de la compétence « habitat » de l'agglomération. Auparavant, le District de l'agglomération melunaise n'avait d'autre ambition que d'intervenir sur l'hébergement d'urgence. Les trois communes de Melun, Dammarie-lès-Lys et Le Mée-sur-Seine s'étaient néanmoins engagées dans une démarche d'élaboration d'un PLH, en application du Pacte de relance pour la ville de 1996 qui l'imposait à toutes les communes comprenant au moins une Zone urbaine sensible. Mais ce document était resté dans les tiroirs, notamment parce qu'il arrivait juste avant la création de la CAMVS.

Le PLH 2005-2009 était une première du fait de l'échelle retenue, celle des 14 communes de la Communauté d'agglomération. « *C'était la première fois que l'on regardait le territoire globalement, et que les élus savaient ce qui se passait dans la commune d'à côté*, souligne un acteur de l'habitat. *Auparavant, l'approche était strictement communale. Ce n'était pas une question spontanément communautaire* ». En effet, les élus communautaires n'ont pas été collectivement porteurs de la démarche. « *On ne peut pas dire qu'on a décidé un jour d'engager une véritable réflexion pour savoir ce qu'on allait faire par rapport l'habitat* », indique un vice-président de l'agglomération. Le PLH évoquait à propos de l'habitat une préoccupation « *faiblement exprimée* » de la part des communes.

L'élaboration du premier PLH est a été pilotée par un binôme, le vice-président en charge de l'habitat et un technicien, assisté par le cabinet Habitat & territoires conseil (une fusion du CREPAH, qui avait réalisé le PLH des trois communes-centres, et de TEC). Maire de la petite commune de Livry-sur-Seine, le vice-président était un retraité de la DDE où il avait conservé de nombreux contacts à l'époque où « *c'était encore une grosse boutique* ». Quant au technicien, il venait du monde de la politique de la ville en tant qu'ancien directeur de la Mission locale. Simple agent contractuel, il occupera plus tard le poste de Directeur général adjoint des services chargé de la Politique de la ville, de l'habitat et la solidarité. Comme la CAMVS était dénuée d'expérience dans le domaine de l'habitat, ce technicien a voulu prendre exemple sur d'autres agglomérations, à Brest et Dunkerque où il s'était rendu, et surtout à Rennes, d'où il a convié Jean-Yves Chapuis, vice-président chargé de l'urbanisme, pour venir exposer l'expérience de Rennes Métropole considérée comme exemplaire avec sa fiscalité additionnelle dédiée à l'habitat.

L'élaboration du second PLH, entre septembre 2008 et avril 2009, s'est appuyée à nouveau sur le DGA et sur le nouveau vice-président et maire de Livry-sur-Seine (son prédécesseur étant décédé en 2007), aidés cette fois par le cabinet Acadie. Comme le précise ce PLH pour la période 2010-2015, il s'agit toujours d'« *une politique de l'habitat en construction* ». La montée en puissance progressive de l'exercice de la compétence « habitat » se mesure cependant à travers le recrutement de trois chargés de mission entre 2007 et 2009.

Tous les acteurs interrogés louent le rôle du maire de Livry en tant que vice-président au positionnement « *vraiment communautaire* ». Mais l'ambition beaucoup plus manifeste de ce second PLH apparaît largement déterminée par l'évolution des politiques de l'État. La DDT s'est directement impliquée dans l'élaboration du document, à travers la Direction départementale des territoires. Celle-ci a fait part de ses remontrances au président de l'agglomération, à propos notamment de l'insuffisance de stratégie foncière. C'est là une conséquence du non-transfert, en 2002, des compétences du droit des sols et de l'urbanisme, restées aux mains des communes. Un maire explique qu'il s'agissait d'un élément essentiel du *deal* initial : « *Quand on constitue une agglomération et qu'on veut fédérer les maires, si on leur dit qu'ils vont perdre leur pouvoir sur le permis de construire, ils ne viendront jamais.*

C'était une condition des pères fondateurs. Il y a eu une négociation, et il a été décidé que l'on n'y toucherait pas ». Les élus municipaux, qui avaient clairement exprimé leur volonté de conserver la maîtrise des POS et des PLU, se sont également opposés à la création d'une agence d'urbanisme qui aurait entériné « *l'expansionnisme* » de l'agglomération, selon le mot d'un technicien. Un Observatoire de l'habitat a néanmoins vu le jour.

En 2007, la CAMVS a signé avec l'État une première Convention de délégation des aides à la pierre. C'est chose rare en Île-de-France[196]. Mais cette initiative traduisait moins un sursaut volontariste des élus qu'un moyen pour eux de se prémunir contre le risque de voir la délégation passer dans les mains du Conseil général, politiquement opposé. « *On préférait décider nous-mêmes au lieu que ce soit décidé ailleurs* », indique un technicien de la CAMVS. « *La délégation des aides à la pierre est arrivée par accident*, poursuit un vice-président. *On ne peut pas dire que ça résultait d'une conscience collective de vouloir faire des choses ensemble* ».

La délégation des aides à la pierre est une autre illustration du rôle toujours prégnant de la DDT. « *On reste sous tutelle !* », s'exclame un technicien de l'agglomération. De fait, la délégation des aides à la pierre n'est que partielle, la DDT continuant à instruire les dossiers et à traiter avec les opérateurs de logement social. Ces derniers identifient toujours la DDT comme premier interlocuteur à qui ils envoient les dossiers de demande de subvention, avec simple copie à la CAMVS. La DDT remplit cette fonction bien malgré elle, et presse la CAMVS d'assurer la plénitude de ses compétences pour en finir avec la délivrance de ce « *service gratuit* » qu'elle affirme lui rendre.

Pour l'heure, la CAMVS n'a en charge que la programmation des opérations et le paiement. La délégation a été un levier intéressant pour atteindre les objectifs de production de logements sociaux définis par le Plan de cohésion sociale ou à réaliser au titre de l'article 55 de la loi SRU. À l'arrivée, chacun voit dans la délégation des aides à la pierre une contribution non négligeable à l'affirmation de la compétence « habitat » de la CAMVS :

> *« Je ne voyais pas l'intérêt de la délégation de l'aide à la pierre. Aujourd'hui, je me dis que ça a aidé à la prise en main de la compétence habitat par l'agglomération ». (vice-président)*
>
> *« Cela a permis d'impulser une politique de l'habitat sur la communauté ». (vice-président)*
>
> *« La délégation des aides à la pierre a donné une légitimité à l'agglomération face aux municipalités ». (technicien, CAMVS)*

d. Les grands projets d'aménagement

À l'inverse de la politique de l'habitat, les grands projets d'aménagement de la CAMVS peinent encore à se concrétiser plusieurs années après leur inscription dans le projet Cap 2013. Parmi les grands projets d'extension urbaine, dans le cadre de procédures de ZAC, figure l'opération du Clos St-Louis à Dammarie-Lès-Lys. Il s'agit d'un site enclavé de 127 hectares, situé en bord de Seine et formé au trois-

[196] Seule la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise y a pris la délégation.

quarts d'une friche industrielle. Le programme d'aménagement envisageait initialement l'accueil de 4 200 logements et la création d'environ 5 000 emplois par l'implantation de commerces, la création d'une offre touristique et la réalisation d'opérations tertiaires. S'ajouteraient une gare RER, des équipements publics, une marina et un parc urbain. Le projet Cap 2013 présentait cette opération-phare, rebaptisée éco-quartier par la suite, comme « *un formidable enjeu de rééquilibrage sociologique et économique du centre de l'agglomération* ».

Si l'aménagement du Clos St-Louis a été reconnu d'intérêt communautaire, dès 2005, grâce à l'influence du maire de Dammarie qui présidait l'agglomération, certains élus communautaires ont longtemps rechigné à « payer pour Dammarie ». Plusieurs études pré-opérationnelles ont été engagées, mais les contours du projet n'ont pas été totalement arrêtés ; ce projet a d'ailleurs été revu à la baisse avec une prévision de 2 000 logements selon le dernier scénario. Une convention tripartite a été signée en 2009 entre la CAMVS, la ville de Dammarie et l'Établissement public foncier d'Île-de-France, par laquelle ce dernier s'engage à mobiliser jusqu'à 19 millions d'euros pour financer les travaux de requalification du foncier. Le projet est également inscrit dans le volet territorial du Contrat de projets État-Région 2007-2013 (Grands projets III ou « GP3 »), et intégré au SDRIF en tant que « secteur préférentiel ». Mais outre la dépollution du site, un point de blocage majeur tient à la nécessité de construire un franchissement au-dessus de la Seine pour désenclaver le futur quartier. Si la CAMVS a lancé des études sur le sujet des franchissements (qui concerne aussi la ville de Melun), l'État local déplore qu'elle s'en remette à lui pour débloquer ce dossier déterminant pour la réussite de l'opération du Clos St-Louis.

La direction du Développement économique de la CAMVS, en charge du dossier, n'a pas ménagé ses efforts pour faire mûrir une conscience communautaire sur ce projet. Sachant que les élus ont tendance à regarder la compétence « habitat » comme une prérogative communale, cette direction a préféré mettre en avant l'aspect « requalification de friche industrielle » du projet. Ce n'est que récemment, à l'issue d'un séminaire consacré au Clos St-Louis qui a réuni des élus communautaires au premier semestre 2011, que les techniciens de l'agglomération, comme ceux de l'État, entrevoient un changement d'attitude. Les élus auraient désormais compris que des enjeux de cette nature ne pouvaient être portés par une municipalité seule.

Le projet de la Plaine de Montaigu, au nord de Melun, devait être le deuxième grand projet urbain de l'agglomération, avec une même visée d'intégration de logements, d'équipements et d'activités à caractère tertiaire et commercial. Mais ce projet est porté par la ville de Melun. L'agglomération s'en était saisie, dès 2005, en acquérant 20 hectares de terrains devant permettre la construction d'une plate-forme sanitaire public-privée, appelée à être la plus grande de France. Véritable arlésienne, ce dossier de l'« hôpital de référence pour le sud Seine-et-Marne » n'a toujours pas abouti malgré son inscription dans le plan Hôpital 2007 de l'Agence régionale d'hospitalisation d'Île-de-France.

Si les élus locaux incriminent l'État à propos de l'hôpital, ils ont assurément leur part de responsabilité dans l'enlisement d'un autre dossier, celui de la construction d'une voie de contournement de l'agglomération qui permettrait de désengorger la circulation d'une ville-centre asphyxiée par le flux quotidien des voitures. Certains élus de l'agglomération et de communes extérieures sont en désaccord sur le tracé, empêchant le consensus qui faciliterait l'engagement de l'État.

Un autre projet d'aménagement d'envergure, celui de la recomposition du quartier de la gare SNCF et routière de Melun, est également sur la table depuis longtemps. Initié en 2002, dans le cadre du Plan de déplacements urbains de l'Île-de-France, il portait sur la création un pôle d'échanges multimodal. Puis une étude d'opportunité pour le développement économique et urbain du secteur a été lancée, en 2006, à l'initiative de la CAMVS et de la ville de Melun, pour esquisser un projet d'urbanisation mixte (nouvelle gare routière, quartier d'affaires et logements). Une étude de Schéma directeur du patrimoine ferroviaire a été réalisée en 2009, avant la signature d'un protocole de partenariat entre la CAMVS, le Conseil général, la ville de Melun, RFF et la SNCF, précisant l'ensemble des études à réaliser en vue de définir la programmation de l'opération. La CAMVS doit « *organiser les interfaces* » avec l'ensemble des partenaires du projet. Mais certains élus communautaires s'interrogent sur sa capacité humaine et financière à porter un tel projet. De son côté, l'État local regrette de se voir sollicité pour jouer les intercesseurs avec la SNCF alors qu'il attend de la CAMVS qu'elle s'affirme comme pilote sur ce dossier.

Dans un contexte de fortes tensions budgétaires, depuis 2007, la Communauté d'agglomération accorde désormais une nette priorité aux zones d'activité économique, présentées comme le seul moyen d'augmenter les recettes de taxe professionnelle de l'agglomération sans recourir à la fiscalité sur les ménages. La CAMVS s'est donc engagée dans le développement de toute une série de zones d'activités, à Melun, Vaux-le-Pénil, Rubelles ou Boissise-le-Roi. Elle s'est aussi associée au SAN de Sénart et au département dans le cadre du Syndicat mixte du pôle d'activités de Villaroche (SYMPAV), pour la revitalisation de plate-forme de Melun-Villaroche où se trouve implantée la SNECMA, gros employeur local, et où le SDRIF envisage la construction d'une gare TGV. Aux 150 hectares de réserves foncières identifiées par le SDRIF pour développer l'activité économique, s'ajoutent 400 hectares identifiés par la CAMVS.

Les projets de développement économique sont d'autant plus prioritaires que l'emploi public lié au statut de ville-préfecture de Melun tend à décliner. Si la compétence « développement économique » de l'agglomération est reconnue comme étant plus intégrée que d'autres, un technicien de l'agglomération regrette que des élus communautaires continuent de raisonner en invoquant « *leurs entreprises, sur leur commune* ».

e. La politique environnementale

Dans le contexte d'une agglomération en quête de nouvelles ressources de taxe professionnelle (avec toutes les incertitudes liées à sa récente réforme), le développement durable n'est pas une véritable priorité pour la CAMVS. « *On a plein d'autres choses à faire, notamment sur le développement économique qui est une des principales sources de revenus* », reconnaît un vice-président. Un technicien insiste de son côté sur le fait que « *l'agglomération est récente, qu'elle a eu beaucoup de choses à faire en urgence* ».

Plutôt que de développement durable, il faudrait parler de politique environnementale, inscrite comme telle dans le projet de territoire Cap 2013. Il n'y a pas de vice-président en charge du « développement durable », mais un vice-président dont l'attribution est l'« Environnement : bois classés, berges de Seine et Agenda 21 ». Le fait même d'identifier l'Agenda 21 (qui n'a jamais été défini) comme une déclinaison de la politique environnementale est le signe d'une conception restrictive du développement durable. Si

tant est qu'il y ait une « conception » car le vice-président reconnaît qu'on lui a donné une délégation sur l'Agenda 21 « *sans réflexion préalable* ».

Le projet d'agglomération ne se référait qu'une seule fois aux « *principes du développement durable* », dans un passage consacré à une Charte de développement environnemental, laquelle devait être un cadre d'intervention « *sur chacun des éléments constitutifs de l'environnement, à savoir, les espaces, les ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air… et surtout par sa prise en compte dans tous les domaines qui, indirectement, concernent l'environnement tel l'urbanisme, l'aménagement du territoire ou encore les transports* ». Cette charte devait constituer le schéma directeur d'un « *plan environnement* » procédant d'une « *large mobilisation des collectivités, professionnels et experts* ». C'est à propos de la déclinaison territoriale de ce plan qu'était évoqué l'Agenda 21, de même que la qualification HQE de certains projets, notamment les zones d'activité économique.

Ni la Charte de développement environnemental ni l'Agenda 21 communautaire n'ont vu le jour depuis leur annonce en 2005. Les vice-présidents interrogés disent ne pas y avoir renoncé, notamment à l'Agenda 21 inscrit dans un Contrat départemental de développement durable (dit « C3D ») signé avec le Conseil général de Seine-et-Marne, qui lui a alloué 41 000 euros. La renégociation en cours du contrat départemental laisse augurer une possible sortie de l'Agenda 21. Mais certains acteurs communautaires préféreraient sa requalification comme Plan climat territorial, « *plus parlant territorialement* ». Ce qui témoignerait, là aussi, d'une vision moins globale du développement durable, rabattue sur une série de programmes ou d'actions de protection de l'environnement. Différentes initiatives de la CAMVS relèvent en effet de ce registre, comme un programme de « management environnemental » sur la collecte et le traitement des eaux usées et des déchets, des Schémas directeurs d'assainissement ou un Schéma directeur des liaisons douces et des voies vertes.

f. Les contractualisations externes comme facteurs d'intégration interne

Si l'Agenda 21 communautaire n'est toujours pas concrétisé, l'exemple du C3D permet de souligner l'importance des contractualisations entre la CAMVS et des partenaires externes comme aiguillons des projets conçus en interne. La moitié de la subvention de près de 10 millions d'euros accordée par le Conseil général pour la période 2006-2010, au titre du C3D, devait être absorbée par les trois projets de rénovation urbaine de Melun, Le Mée-sur-Seine et Dammarie-lès-Lys. L'autre moitié devait soutenir différents projets d'investissement plus directement portés par Melun Val de Seine, qu'il s'agisse de l'aménagement des nouveaux locaux universitaires, de la construction d'une patinoire communautaire, de la création de pistes cyclables ou de l'extension des locaux de la Communauté d'agglomération.

Un autre aspect de la dynamique communautaire repose sur l'association de la CAMVS avec les SAN de Sénart-Essonne et Sénart-Ville nouvelle, dans le cadre d'une candidature commune à la démarche régionale du GP3. La Région souhaitait cette coopération, qui a permis de désigner les trois intercommunalités, en mars 2009, comme l'un des six « Territoires d'intérêt général et national » (TIRN) du Contrat de projets État-Région 2007-2013 pour l'aménagement du territoire « Sénart et Melun Val de Seine ». Les actions éligibles au GP3 sont des opérations d'envergure liées à la création de logements, aux déplacements et aux équipements structurants tels qu'identifiés par le SDRIF. Les collectivités qui s'engagent dans le GP3 doivent contribuer au projet spatial du SDRIF et reçoivent en retour une aide

régionale proportionnelle à l'effort de construction de logements : plus le territoire construit au-delà de ses besoins propres, plus la dotation est élevée[197].

Ainsi Melun et Sénart ont-il mis fin à une « guerre de trente ans ». Melun soutient par exemple le projet de gare d'interconnexion TGV localisée à Lieusaint sur le territoire de la ville nouvelle. Considérant que leurs territoires forment un même bassin de vie, la CAMVS et l'EPA de la ville nouvelle de Sénart ont également signé une Charte de coopération et d'information mutuelles. Son objectif est d'assurer une cohérence dans la réalisation d'équipements et de services destinés à l'ensemble des populations de leurs territoires, dans les domaines du développement économique, de l'emploi (en lien avec le dispositif « Pacte » de la Région), l'assainissement, les transports (liaisons de bus Melun-Sénart), l'hôpital de référence sud Seine-et-Marne, le pôle aéronautique de Villaroche, le projet de gare TGV, et la coordination des futurs SCOT. À travers ces différents projets, les deux agglomérations ambitionnent de conforter un pôle de centralité, alors qu'elles s'estiment tenues à l'écart des projets du Grand Paris.

Si la CAMVS a été choisie comme pilote du TIRN, l'EPA de Sénart a proposé de mettre ses équipes à disposition pour engager la réalisation d'opérations d'aménagement. Certains élus de la CAMVS ont toutefois exprimé des réticences, car l'EPA est un établissement sous tutelle de l'État. La CAMVS a décidé en conséquence d'intervenir auprès du ministère de tutelle (le ministère de l'Écologie) pour étudier la possibilité de siéger au sein du conseil d'administration de l'EPA.

La collaboration des deux agglomérations devrait enfin porter sur le SCOT, avec le choix d'un bureau d'étude commun pour la réalisation de leur SCOT respectif. Il faut souligner que cette démarche procède de la volonté du préfet, qui a proposé au président du SAN de Sénart (Seine-et-Marne) d'établir un seul « porter à connaissance » sur le territoire des deux SAN et du SMEP en désignant l'EPA Sénart pour réaliser les SCOT. Le bureau de la CAMVS s'est prononcé en faveur d'une assistance à maîtrise d'ouvrage commune, sans toutefois retenir par principe l'EPA comme opérateur, afin d'« *être plus équitable dans l'équilibre des orientations porté par les SCOT* », selon l'expression du vice-président en charge du dossier.

Certaines réticences persistent, mais la CAMVS est au pied du mur et se doit de renforcer sa cohésion interne si elle veut saisir les opportunités qui se présentent aux échelons supra-intercommunaux : « *C'est une agglomération faible dotée d'une gouvernance faible*, regrette un partenaire de l'agglomération. *Il n'y a pas d'action commune pour infléchir les tendances à voir les ressources des partenaires filer vers d'autres territoires* ». C'est là un effet paradoxal du SDRIF ou des projets du Grand Paris « *qui ont complètement oublié Melun* », selon un technicien de l'agglomération. Le même souligne que « *les coopérations avec Sénart n'étaient pas pensables voici seulement dix ans*. *Les élus ont pris conscience du fait que, chacun dans leur coin, ils ne pèsent rien par rapport à l'État et au Conseil régional* ». « *On a un problème endogène*, reconnaît un élu communautaire. *Il nous faut une unité de réflexion avec des objectifs communs. Et alors on pourra frapper aux portes de l'État, du Conseil régional et du Conseil général* ». Un partenaire de la CAMVS abonde en ce sens : « *Les élus commencent à se rendre compte que les partenariats à établir sont tels, qu'ils devront lâcher des compétences* ».

[197] Le montant de la dotation potentielle du GP3 est égal au produit du différentiel entre le parc de logements réalisés sur la période du CPER et un seuil local (nombre de logements en 2005 x 0,75 %) par 5 000 euros/logement.

Dans le cadre de la réforme territoriale, des techniciens se mettent à rêver de la création d'une métropole du sud-est francilien qui s'étendrait d'Évry-Courcouronnes à Fontainebleau, en passant par Sénart et Melun Val de Seine, comme cela a été proposé par les chambres consulaires (et le cabinet Acadie) dans le cadre d'un exercice prospectif (« La Seine-et-Marne en Projets ») organisé par le Conseil général. Pour beaucoup, ce serait une manière de réparer les conséquences de l'histoire qui a vu Melun, la « *belle endormie* », manquer le coche des villes nouvelles et se priver des subventions de l'État qui ont profité à Sénart ou Marne-la-Vallée.

En attendant que se confirment ces nouvelles dispositions tournées vers « *l'addition des forces* » plutôt que le « *repli sur soi* », pour reprendre les expressions du projet Cap 2013, la préfecture et la DDT restent très présentes sur la scène locale. À contre-courant de la tendance générale qui exige des élus qu'ils « *se prennent en main* », comme le dit un partenaire de la CAMVS. Celle-ci entretient des relations de travail qualifiées d'« *exceptionnelles* » avec l'État. Mais c'est parce que l'agglomération le sollicite beaucoup, contrairement aux autres EPCI du département. Un interlocuteur nous dit plus crûment que l'État reste très présent parce que « *la nature a horreur du vide* ».

1.3. Pouvoir politique

Les équilibres politiques internes à l'agglomération de Melun Val de Seine sont marquées par une domination de la droite, notamment l'UMP qui gère deux des trois principales communes (Melun et Dammarie-lès-Lys), mais aussi par l'incapacité du maire de Melun à s'affirmer comme *leader* politique sur le territoire, tant vis-à-vis des autres communes de l'agglomération que du reste du département.

a. La ville-centre détrônée

Avant la création de la Communauté d'agglomération, la présidence du District était revenue au maire de Melun. En contrepartie de quoi, chacun des maires des sept autres communes avait reçu une vice-présidence. Une même organisation avait été mise en place lors de la transformation du District en Communauté d'agglomération. Mais Jacques Marinelli, maire de Melun depuis 1989, ayant perdu son mandat de maire pour cause d'inéligibilité, il perdait aussi la présidence de la CAMVS. Celle-ci allait échapper du même coup à Melun pour revenir à Jean-Claude Mignon, le maire RPR-UMP de Dammarie-lès-Lys, ville qu'il avait prise en 2003 au Parti communiste qui la gérait depuis la Libération. En se portant candidat contre le successeur de Marinelli, Gérard Millet, le maire de Dammarie enfreignait l'accord tacite passé entre les communes en vertu duquel la présidence du DAM devait échoir au maire de la ville-centre, mais dont J.-C. Mignon contestait qu'il s'applique à la Communauté d'agglomération. En position d'arbitres, le maire du Mée-sur-Seine a soutenu la ville-centre, tandis que celui de Vaux-le-Pénil (situé à gauche) prônait un système de présidence tournante[198].

La victoire du maire de Dammarie-lès-Lys, par 4 voix d'avance (sur 76) à bulletins secrets, a surtout été comprise comme celle des petites communes rurales, largement sur-représentées en nombre de délégués. Certaines petites communes ont en effet un élu pour moins de 200 habitants, alors qu'un élu d'une commune-centre représente plus de 2 000 habitants. Ce mode de représentation, qui accorde

[198] Le Parisien, *Présidence du Grand Melun : la guerre de succession est ouverte*, 6 septembre 2002.

moins d'un quart des votes à Melun (17 délégués sur 76), avait fait l'objet d'un accord politique, destiné à rassurer les petites communes sur l'absence d'hégémonie de la ville-centre, et même des trois communes-centres qui ne rassemblent que 35 délégués (41 en ajoutant Vaux-le-Pénil).

La presse locale avait évoqué la « *trahison* » des petites communes pour expliquer la défaite du maire de Melun. Ce dernier s'en expliquait dans ces termes : « *Quand nous avons constitué la communauté d'agglomération, nous leur avons accordé une sur-représentativité au sein du conseil. En contrepartie, afin qu'il y ait un équilibre, Melun devait avoir la présidence. Un accord tacite avait été passé. Nous avons toujours joué le jeu, mais nous n'avons pas été payé de retour. Ce qui me surprend le plus, c'est cette unanimité dans le vote des petites communes pour Jean-Claude Mignon. Je pense qu'il y a toujours eu de la part de ces petites communes, une crainte de la ville centre* »[199].

Une autre cause de la défaite du maire de Melun tenait à la stature des deux concurrents, et à leur inégale capacité à attirer des ressources extérieures au profit de l'agglomération. Lorsqu'il se voit accidentellement propulsé à la tête de la mairie, Gérard Millet est encore peu connu. Venu de l'UDF il avait été battu par le maire d'alors, Marc Jacquet, aux élections cantonales de 1976, avant d'entrer au conseil municipal, l'année suivante, pour occuper successivement les postes d'adjoint en charge de l'Environnement, des Affaires sociales, puis de l'Urbanisme et du logement en tant que premier adjoint. En 2002, il est également suppléant du député Yves Jégo (le maire de Montereau, élu dans la circonscription nord de Melun). S'il a siégé comme député en 2008-2009, Millet n'a jamais affiché d'ambition nationale. Fort de son expérience de député, il faisait au contraire profession de foi d'« anti-cumul ». Il en allait différemment, dans les années 1970, quand Melun était dirigé par Marc Jacquet, une figure importante du gaullisme. Ministre des Travaux publics et des transports de 1962 à 1966, Jacquet sera président du groupe UDR à l'Assemblée nationale de 1969 et 1973, puis président du groupe RPR au Sénat de 1978 et 1981, avant de décéder en 1983. J.-C. Mignon pouvait donc apparaître comme celui qui allait rétablir le « système Jacquet ». Depuis 1988, il était député de la circonscription de Melun-sud, celle que détenait Jacquet dans les années 1960, et il ne cachait pas ses ambitions nationales. La prise de l'agglomération pouvait y aider et apporter en retour certains bénéfices à la CAMVS, comme l'expliquent ces acteurs de la communauté : « *Certains élus espéraient qu'il aurait ses entrées pour obtenir des choses et que ça allait leur rapporter* » ; « *Un certain nombre d'élus pensait qu'un parlementaire avait des introductions auprès des ministres* ». Ces attentes seront en partie déçues, car Mignon était un balladuro-sarkozyste, quelque peu marginalisé par les chiraquiens. « *Après coup, les élus ont vu que ce n'était pas Copé, Jacob ou Jégo* ». Certains évoquent aussi une alliance objective entre les maires de Meaux et de Montereau-Fault-Yonne pour empêcher l'agglomération de Melun de peser sur la scène départementale.

Mignon avait vu s'ouvrir une fenêtre d'opportunité sous la présidence Sarkozy, mais l'agglomération a peu profité de ses accointances avec le nouveau pouvoir national. D'autant moins qu'il décide de ne pas se représenter à la tête de la CAMVS après les élections municipales de mars 2008. Il semble que la présidence de l'agglomération n'ait pas été pour lui un tremplin suffisant pour entrer au gouvernement, ni prendre le Conseil général au Parti socialiste, puisqu'il est battu aux élections cantonales par le maire divers gauche de Saint-Fargeau-Ponthierry. Le maire de Dammarie jette donc l'éponge à la CAMVS en invoquant… le cumul des mandats (il est député-maire, président de la

[199] Le Parisien, *Melun, la ville trahie par les petites communes*, 2 octobre 2002.

Délégation française à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et vice-président de cette assemblée).

b. L'absence de *leadership* communautaire et le pouvoir de la périphérie

À cause de l'échec qu'il avait subi en 2002, le maire de Melun décide de ne pas se présenter à la présidence de l'agglomération après le départ du maire de Dammarie. Il s'entend avec ce dernier pour soutenir la candidature de Bernard Gasnos, 72 ans, ancien adjoint à l'urbanisme de Melun et vice-président de la CAMVS chargé de l'Aménagement de l'espace.

La règle tacite consistant à attribuer la présidence de la CAMVS à Melun semble bel et bien enterrée puisque cette présidence est cette fois briguée par Franck Vernin, le maire Nouveau Centre du Mée-sur-Seine, et par Marie-Claude Pignoux, maire de Boissise-la-Bertrand qui incarne la « voix des villages ». Franck Vernin justifie son entrée dans la compétition parce qu'il serait « *inconcevable au regard du poids politique et financier de la CAMVS que le président ne soit pas le maire d'une des 14 communes* »[200]. Les maires de Dammarie et Melun expliquent au contraire qu'un président non-maire serait un avantage pour que l'on ne puisse pas dire qu'il favorise sa commune. Cette posture de neutralité était surtout destinée à rassurer les élus des petites communes, décrits par un vice-président comme « *des petits poucets qui ont peur d'être mangés par l'ogre et qui cherchent uniquement à savoir ce que l'agglomération va apporter à leurs habitants* ».

Bernard Gasnos l'emporte, mais le choix de cette personnalité discrète, figure de second plan de la vie politique locale, était clairement celui de l'absence de *leadership* à la tête de la CAMVS. Ce que regrettent nombre de techniciens pour qui l'absence d'une figure de premier plan est une cause majeure du manque de cohésion et de dynamisme de la Communauté d'agglomération. « *Il manque une tête politique à Melun depuis des décennies*, explique l'un d'eux. *Mignon aurait dû prendre la ville de Melun. Il fallait un chef pour guider. Or, il n'en y a pas eu depuis Marc Jacquet. Depuis lors, il n'y a pas eu de portage politique. On a manqué d'un relais au niveau politique* ».

La difficile émergence du *leadership* de Melun au sein de l'agglomération tient aussi à la fragmentation communale du pôle urbain central, qui inhibe le sentiment d'appartenance des habitants des communes périphériques à la ville-centre :

> *« La Communauté d'agglomération a été créée pour des motivations très hétéroclites : l'argent, la réaction contre Sénart…. Il n'y a pas eu d'élément fédérateur. La ville-centre devrait faire vivre ce qu'il y a autour, avec une identification forte de toutes les communes à Melun. Mais ici, on est dans la banlieue parisienne, contrairement à Blois ou Tours ».*
>
> *« Le territoire de projet est très difficile à faire vivre car on a aggloméré des communes urbaines avec des petites communes rurales. Si Melun était hégémonique, il n'y aurait pas de problème ».*

[200] Le Parisien, *Franck Vernin vise la présidence de l'agglomération*, 5 avril 2008.

> *« L'intégration n'est pas aboutie. Cela vient du fait qu'il y a trois villes majeures, une moyenne et que les autres sont petites ».*

> *« On est sur une ville chef-lieu. On est en Île-de-France. On ne devrait pas être ruraux et pourtant on a l'esprit rural. On devrait pouvoir se comparer à Meaux. Or, ici on a quatre villes-centres, en incluant Vaux-le-Pénil, et des villages qui s'identifient à telle ou telle des quatre villes-centres. Il n'y a pas de centralité. Comme on a quatre grandes communes, chacune a été là elle voulait aller. Du coup, les stratégies sont beaucoup plus difficiles et plus longues à mettre en œuvre ».*

Dans la compétition des communes-centres, Dammarie apparaît finalement mieux armé que Melun. La ville-préfecture est gérée depuis plusieurs décennies par une équipe dont la principale ambition semble être de préserver son caractère de bourgade de province où il fait bon vivre. La presse ne manque pas de relayer cette image « petit bras » de Melun, raillé pour la faible intensité de sa vie nocturne, surtout en comparaison de la ville voisine de Dammarie qui dispose des plus grands équipements culturels et multiplie les événements en tout genre. Après une éclipse de deux ans, le député-maire de Dammarie a d'ailleurs décidé de réinvestir l'agglomération en se faisant élire troisième vice-président en avril 2010. Il invoque la nécessité de réintégrer le bureau communautaire pour mieux suivre les dossiers (notamment celui de l'hôpital) qu'il porte en tant que parlementaire.

c. La construction problématique du consensus

Si l'agglomération n'a pas su capitaliser sur le statut national du député-maire de Dammarie durant sa présidence de 2002 à 2008, c'est aussi à cause d'une difficulté particulière à produire du consensus interne. « *C'est vrai que du temps de Mignon, on a rencontré des ministres, des parlementaires, des préfets de région*, reconnaît un élu. *Malheureusement, il faut que les projets soient clairs et que tout le monde marche dans le même sens. S'il n'y a pas une volonté bien précise de faire, les projets d'agglomération sont très longs à aboutir* ». Les techniciens de l'agglomération et des institutions partenaires ne sont pas en reste pour décrire – et déplorer – le manque d'homogénéité et d'esprit communautaire des maires, qui se demandent avant tout ce qu'ils vont pouvoir en retirer de la CAMVS :

> *« La Communauté d'agglomération n'est pas une personne unique. Ce sont quatorze maires. Il n'y a pas un être "communauté" avec son propre cerveau. La Communauté d'agglomération ne pense rien. Elle a été créée par défaut, sans sentiment communautaire fort. Chacun a essayé de voir comment il allait dépecer la bête. La Communauté d'agglomération ressemble en fait à un petit oiseau avec des gros chats autour prêts à lui sauter dessus pour le bouffer ».*

> *« Il n'y a pas d'esprit communautaire. Il n'y a d'esprit communautaire que lorsque les maires ont besoin de défendre leur bout de gras communal. On les voit parfois qui ne respectent pas les décisions supra-communales ».*

> *« À propos de l'agglomération, il n'y a qu'un qualificatif : dommage ! Ils ont une vision très petite des choses ».*

> *« Je suis choqué par le manque de vision communautaire des élus, y compris, voire surtout par ceux qui siègent au bureau. Ils ont des visions très municipales. Quand il y a un problème quelque part, ils le filent à l'agglomération puis ils la critiquent ! C'est très pratique politiquement. Et puis quand la solution est réglée, ils se la réapproprient ».*
>
> *« Les communes se demandent seulement ce que l'agglomération peut apporter à leur commune. Mon rêve, c'est qu'un jour, quand le maire de Melun parlera de Melun, il parlera de Melun Val de Seine, et que celui de Dammarie puisse parler d'un projet qui se fait à Melun ».*

Du fait de sa composition qui place toutes les communes sur un pied d'égalité, le bureau communautaire a du mal à prendre des décisions. Outre le président, les 14 vice-présidents représentent chacun une commune, de même que 14 autres élus « membres supplémentaires du Bureau ». Pendant longtemps, chaque commune, quelle que soit sa taille, a eu un droit de veto sur les décisions communautaires, en vertu d'un accord passé entre les huit communes membres du District et repris dans le règlement intérieur de la CAMVS. L'accord stipulait que les décisions concernant les investissements supérieurs à 150 000 euros, la fixation des taux des impôts communautaires, la définition de l'intérêt communautaire lorsque celui-ci entraîne un transfert de compétences, la modification des compétences et l'élargissement de la communauté à d'autres communes, devaient recueillir l'unanimité des membres du bureau. La Chambre régionale des comptes a jugé que « *présentée comme devant garantir l'autonomie de chaque commune ainsi que le caractère "collectif" de la communauté, cette règle, nullement imposée par la législation, peut constituer un élément de blocage* »[201]. La règle a été abandonnée après les élections de 2008, mais sans arranger la situation. « *Naïvement, on a fait confiance au savoir-vivre acquis* », regrette un maire. « *Je passe mon temps à essayer de trouver un consensus*, explique le président de la CAMVS. *C'est très difficile. Aucune commune ne veut faire plaisir à sa voisine à travers le programme d'investissement communautaire. Ce qui donne lieu à des discussions interminables, des lenteurs, des tergiversations, de l'inefficacité. Ce n'est pas facile pour un président*... »

Parmi les thèmes abordés en bureau communautaire, les plus conflictuels ne sont pas la mixité sociale ou le développement durable, évoqués plus loin, mais ceux qui mettent en jeu la localisation des investissements. Un technicien de l'agglomération regrette que l'on en soit « *encore sur des querelles de village. Va-t-on soutenir un projet à Dammarie-lès-Lys ? Voilà la question que l'on se pose : où sont localisés les projets ? C'est l'inverse d'une vision territoriale* ». C'est d'ailleurs le reproche que les maires faisaient à celui de Dammarie lorsqu'il était président : se servir de l'agglomération pour pousser les dossiers relatifs à sa commune, qu'il s'agisse du Projet de rénovation urbaine (évoqué ci-après) ou du complexe de loisirs « La Cartonnerie ».

L'attribution d'un fonds de concours d'un million d'euros à la ville de Dammarie pour la réalisation d'une « *salle de spectacle à rayonnement supra communal* » sur le site de la Cartonnerie, a été la grande affaire de l'année 2010. La subvention a été adoptée en conseil communautaire, mais avec 12 voix contre, 2 abstentions et 6 élus ne participant pas au vote ; le projet n'avait recueilli que 11 voix pour et 3

[201] Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *op. cit.*

contre en bureau communautaire. Lors du conseil communautaire du 28 juin 2010, ce projet, porté par Dammarie et soutenu par Melun, a notamment été critiqué par les élus de petites communes dénonçant tour à tour « *l'absence d'intérêt supra-communal* », les critères mal définis de l'attribution des fonds de concours, le manquement aux « *principes d'équité* », la « *cascade de demandes* » émanant d'autres communes depuis la présentation du projet, « *les conséquences financières qui découleraient d'attributions au cas par cas* », ou encore la nécessité de prioriser le développement économique, l'emploi, le logement et les transports.

Ces lutte intestines ne sont pas sans rapport avec les difficultés financières que traverse la CAMVS depuis 2007, même si Melun et Dammarie contestent les conclusions d'un audit alarmiste dont ils ont eu connaissance au début de l'année 2008. Comme personne n'a voulu assumer l'augmentation des impôts préconisée par les consultants, le débat s'est cristallisé sur les compétences facultatives de la CAMVS, notamment les subventions à la culture et au sport. L'ancien et le nouveau présidents de l'intercommunalité se sont déclarés favorables au recentrage de celle-ci sur ses compétences économiques, et à la limitation des dépenses de fonctionnement au profit du Programme pluriannuel d'investissement.

Avant son départ, J.-C. Mignon reconnaissait que la situation financière de la CAMVS était « *l'éclatante démonstration que l'on a peut-être vu trop grand ».* Mais *« on est tous responsables* », prenait-il soin de préciser[202], rejoint par le maire de Vaux-le-Pénil déclarant qu'« *on a été aveuglés par les dotations de l'État très conséquentes au début. Nous avons pris des compétences facultatives que nous ne sommes plus en capacité d'assumer aujourd'hui, il va falloir qu'on revienne dessus. C'est la patinoire, le sport, la culture...* »[203]. Changer les habitudes était plus facile à dire qu'à faire, comme l'ont révélé les discussions animées sur le budget 2009. Celui-ci prévoyait de supprimer en trois ans la Dotation de solidarité communautaire (DSC) versée aux communes, de ne pas renouveler les contrats d'objectifs avec les clubs sportifs de haut niveau et de renoncer à soutenir plusieurs manifestations culturelles d'envergure (Violons croisés de Didier Lockwood à Dammarie, le Bruit de Melun). Les élus de Vaux-le-Pénil et du Mée-sur-Seine ont préféré s'abstenir de voter le budget. Quant au député-maire de Dammarie, il est monté au créneau à propos des Violons croisés, qualifiant la suppression des financements d'« *erreur magistrale* » et regrettant que « *des décisions du projet global de la communauté Cap 2013 soient remises en question* »[204].

En juin 2010, c'est le projet de subventionner une formation supérieure au sein du Centre des musiques Didier Lockwood, toujours à Dammarie-les-Lys, qui a provoqué l'ire des élus de Vaux-le-Pénil. Ils ont donc boycotté le conseil communautaire. Le mois suivant, les mêmes élus ont contesté le financement du projet d'agrandissement des locaux du siège de la CAMVS, en se référant à un article du règlement intérieur obligeant à rediscuter tout projet d'investissement supérieur à un million d'euros qui ne ferait pas l'unanimité au bureau.

d. Une politisation extra-communautaire des questions communautaires

[202] Le Parisien, *Les finances du Grand Melun dans le rouge*, 31 janvier 2008.

[203] Le Parisien, *Crise financière : les réactions se multiplient*, 4 avril 2008.

[204] Le Parisien, *Le projet de budget de l'agglomération fait des vagues chez les élus*, 13 janvier 2009 ; Le Parisien, *Budget 2009 sous le signe de la rigueur*, 24 janvier 2009.

Vaux-le-Pénil est la seule ville d'importance de la CAMVS qui soit située à gauche avec un maire appartenant aujourd'hui au Parti de gauche ; s'ajoute la petite commune de Livry-sur-Seine, dont le maire divers gauche est vice-président chargé de l'habitat. Cependant, la coloration politique des municipalités ne semble pas jouer sur les prises de position de ces maires. Celui de Vaux-le-Pénil, Pierre Carassus, en apporte la démonstration. Vice-président en charge de l'Aménagement de l'espace et du SCOT, président du Syndicat mixte d'études et de programmation de la région de Melun, ce proche de Jean-Pierre Chevènement a été député entre 1995 à 2002. Il n'est pas anodin de noter qu'il s'est abstenu au Parlement lors du vote de la loi sur l'intercommunalité présentée par le même J.-P. Chevènement, jugeant qu'« *il y avait trop de transferts de compétences* ». Plutôt que de s'affronter avec ses collègues sur des enjeux politiques ou idéologiques, il veille d'abord au respect des prérogatives communales au sein de la CAMVS. Les alliances entre communes transcendent aisément ce type de clivages. À propos du financement d'un restaurant d'entreprises dans la zone industrielle de Vaux-le-Pénil, on a ainsi vu son maire recevoir le soutien des vice-présidents UMP de la Rochette et Dammarie contre les deux autres maires UMP de Melun et Seine-Port. Les clivages partisans ont été pareillement brouillés dans l'affaire du contournement de l'agglomération qui a vu le maire Nouveau centre du Mée s'opposer aux projets de la Communauté d'agglomération, et rejoindre ainsi la position de l'opposition de gauche au sein de son conseil municipal, comme celle du maire socialiste voisin de Vert-Saint-Denis.

La politisation des décisions communautaires est plus manifeste au sein des conseils municipaux, chez les opposants de gauche, sachant que les oppositions municipales n'ont jamais eu le droit de siéger au sein du District comme de la Communauté d'agglomération. Si les discussions entre élus communautaires « *ont l'avantage de ne pas être parasitées par les questions politiques nationales ou locales* », comme le dit un maire, les élus municipaux socialistes de Melun, du Mée et de Dammarie, ne se privent pas de critiquer certaines décisions de la CAMVS, dans un registre argumentatif qui peut rappeler celui des petites communes de l'agglomération. Par exemple à propos des difficultés financières de l'intercommunalité : « *Nous dénonçons depuis de nombreux mois les transferts qui pèsent sur les finances de l'agglomération sans aucun bénéfice visible pour les conditions de vie des habitants. C'est par exemple le cas de la patinoire de Dammarie dont la charge est revenue aux finances de l'agglomération avec l'accord des maires de Melun et du Mée* »[205]. Ces élus socialistes ont vivement contesté, en revanche, la non-reconduction de la subvention au festival du Bruit de Melun et lancé une pétition contre une nouvelle tarification des transports pénalisant les personnes âgées.

En dehors du périmètre de la Communauté, le maire de Saint-Fargeau-Ponthierry, adversaire politique du maire de Dammarie sur le canton de Perthes, ne se prive pas non plus d'exploiter les difficultés financières de la CAMVS : « *Quand on a ce type de dérive dans la gestion, je ne vois pas comment on peut vouloir diriger un département* »[206]. Les relations avec le Conseil général de Seine-et-Marne et, dans une moindre mesure, avec le Conseil régional d'Île-de-France, sont également tendues, les élus de droite de l'agglomération suggérant que ces collectivités sont animées par des motifs politiques quand elles réduisent les subventions attribuées à Melun Val de Seine.

[205] Le Parisien, *Crise financière*, *art. cit.*

[206] Le Parisien, *Un nouvel impôt pour rééquilibrer le budget*, 18 février 2008.

2. LA MIXITE SOCIALE DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national

L'histoire du mot d'ordre de mixité sociale dans les politiques l'habitat de Melun Val de Seine peut se lire comme celle de son impossible inscription sur l'agenda communautaire. Épousant l'évolution des politiques nationales, les communes urbaines l'ont peu à peu placée au cœur de leurs politiques de la ville et de rénovation urbaine respectives. Mais cette ambition n'a jamais trouvé de véritables relais au niveau communautaire. Le mot d'ordre de mixité sociale n'est recevable à cette échelle qu'à la condition d'être rabattu sur la notion de mélange des types d'habitat, sans mélange corrélatif des types de populations.

a. La mixité sociale en pointillé dans les politiques municipales de développement social urbain

L'enjeu de la mixité sociale dans l'habitat a émergé progressivement, et en ordre séparé, au sein des trois communes-centres qui abritent l'essentiel du parc social de l'agglomération. En matière de politique de la ville, Dammarie-lès-Lys a toujours eu un temps d'avance sur ses deux voisines. Dès 1983, la Zup de la Plaine du Lys est classée « îlot sensible ». Emblématique de l'urbanisme de l'après-guerre, elle a émergé comme un champignon dans ce qui n'était qu'un gros bourg à dominante pavillonnaire. La population initialement accueillie dans la Zup était essentiellement ouvrière, en lien avec des industries localisées dans la zone du Clos St-Louis. Espace d'accueil de plusieurs vagues d'immigration, la Zup va être frappée de plein fouet par la crise industrielle du milieu des années 70, entraînant la disparition de 6 000 emplois en quelques années, ce qui a compromis l'achèvement de son programme[207].

Si la forte présence de populations étrangères vaut rapidement une réputation de « *ghetto ethnique* » à la Plaine du Lys[208], la recherche d'une mixité de peuplement n'apparaît pas comme une dimension centrale de l'opération Îlot sensible conduite par l'Adru (Association dammarienne de réhabilitation urbaine) en lien avec la municipalité et les logeurs HLM. Il s'agit avant tout d'une grosse opération de réhabilitation visant à modifier les façades et l'aspect extérieur du quartier, à repenser les cheminements dans le cadre de la résidentialisation, ou encore à changer son image en débaptisant les noms de rue qui faisaient référence aux héros de la classe ouvrière du temps de la municipalité communiste (très récemment les noms de rue ont été de nouveau changés pour éviter la connotation « cité »)[209]. Dans le droit fil de la politique de développement social urbain, la réhabilitation du bâti a été complétée par la création d'équipements, par des actions en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des habitants, de l'intégration des populations immigrés et de l'animation de la vie sociale, le tout en appui sur les ressources locales. La même logique a été poursuivie par le premier Contrat de ville (1994-1999), avec une priorité de l'intervention urbaine au désenclavement du quartier.

---

[207] Piettre A. (2006), « Entre l'urbain et le social, un espace politique ? Histoire et devenir du quartier de la Plaine du Lys à Dammarie-les-Lys à l'aune de la mobilisation politique de l'association "Bouge qui Bouge" », *L'Homme et la société*, n°160-161. Voir également Cosse E., Jobard F. (dir.) (2002), Dammarie-lès-Lys : les militants de l'incertitude, *Vacarme*, n°21, automne.

[208] Selon l'analyse du Cabinet Guignard (1985), *La Plaine du Lys : opération îlot sensible*, mars, cité par Jaillet S. (non daté), *Monographie d'un quartier d'habitat social : la Plaine du Lys*.

[209] Piettre A. (2006), *art. cit.*

Après les graves émeutes survenues en 1997, la mixité sociale est mise à l'ordre du jour dans le cadre d'une politique de gestion locative dont les enjeux premiers étaient de juguler une vacance endémique et de réguler les conflits de voisinage. L'Adru anime alors des réunions avec les bailleurs, les îlotiers et les amicales de locataires. Elle créé également un observatoire chargé de collecter des données sur l'occupation sociale et le fonctionnement social du quartier. Mais la traduction opérationnelle, en termes d'objectifs d'accueil, n'est pas évidente, ou alors se fait-elle de manière officieuse : « *On voulait du mélange ethnique, mais aussi au niveau professionnel et générationnel*, explique un bailleur. *Pour autant, cela n'a pas débouché sur un dispositif. On faisait du Pops*[210] *sans le dire* ». La volonté de filtrage des flux d'entrants dans le quartier apparaissait d'ailleurs contradictoire avec la politique de relocation active menée en parallèle par les bailleurs, dans le but de résorber une vacance qui les inquiétait plus encore que le supposé déficit de mixité.

Les premières expériences de politique de la ville sont très similaires à Melun. Les quartiers nord consistent en un assemblage de sous-quartiers édifiés au gré des opérations d'urbanisation des années 50 à 70, qui finiront par accueillir plus de 60 % de la population et plus de 80 % des logements sociaux de la ville. Les quartiers acquièrent ici aussi une réputation de « ghettos » auprès des habitants du centre-ville, et les procédures vont se succéder : Habitat et vie sociale au milieu des années 80, Développement social des quartiers en 1990, et premier Contrat de ville en 1994. Dans ces différents cadres, de nombreux programmes de réhabilitation des logements et d'aménagement des espaces extérieurs sont engagés, assortis de la création d'équipements et d'actions de prévention et d'animation sociale.

À partir de 1993, année où surviennent de violentes émeutes, la ville de Melun s'efforcera de donner une cohérence à des interventions urbaines qui restaient éclatées, en confiant à Alexandre Chemetoff la réalisation d'un Schéma directeur des quartiers nord. Son projet porte sur la recomposition urbaine, le maillage des voiries et le désenclavement des quartiers. La notion de mixité y apparaît aussi, sous l'angle de la diversification de l'habitat. Mais le projet urbain ne trouvera pas les financements adéquats avant l'arrivée du Programme national de rénovation urbaine. La volonté, très présente chez les bailleurs HLM, d'attirer des ménages différents au plan social et ethnique, consistera pour l'essentiel en une gestion plus regardante des attributions et en différentes tentatives de revalorisation de l'image des quartiers par l'embellissement des façades ou l'aménagement des halls d'entrée[211].

À la différence de Melun et Dammarie, l'urbanisation du Mée-sur-Seine s'est inscrite dans le concept des villes nouvelles, avec des espaces verts, un maillage piétonnier dominant et une architecture composée de petits collectifs hétéroclites. C'est là un héritage de son appartenance au SAN de Melun-Sénart jusqu'au milieu des années 1980. Le principal quartier concerné par la politique de la ville est la ZAC des Courtilleraies, développée autour de la gare. La ZAC va faire l'objet d'une première opération de DSQ en 1990, soit avant même l'achèvement du quartier en 1993. Étant donné le caractère récent des constructions, l'action sur les logements n'a revêtu qu'une importance secondaire dans cette première phase de la politique de la ville. Jusqu'à la fin des années 1990, l'intervention urbaine est restée centrée sur l'implantation d'équipements et la requalification des espaces extérieurs, avec des interventions seulement légères sur le parc de logements. L'objectif principal était de maîtriser les effets

[210] Protocoles d'occupation du patrimoine social institués par la loi Besson de 1990 sur le droit au logement.

[211] Bachmann C., Le Guennec (1997), *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier*, Albin Michel.

de la croissance exponentielle d'une population très jeune (près de 40 % de moins de 25 ans), par l'équipement du quartier et l'accompagnement socio-éducatif des habitants. Comme à Dammarie, mais de façon plus ponctuelle, les bailleurs sociaux ont produit des analyses communes sur l'occupation sociale.

b. L'impossible équation de la mixité entre trois communes

Peu avant la création de la CAMVS, en janvier 2002, deux documents intercommunaux, le Contrat de ville et le PLH des communes de Melun, Dammarie et Le Mée, vont poser les jalons d'une stratégie de mixité dans l'habitat. Limitée aux trois communes-centres, cette réflexion tend à se focaliser sur les quartiers d'habitat social d'une part, et sur le pôle urbain de l'agglomération considéré dans la dynamique francilienne, d'autre part. Entre les deux, la relation entre les communes centrales et celles qui se situent dans leur périphérie immédiate est ignorée.

L'élaboration de la convention-cadre du Contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération melunaise a représenté la première opportunité significative d'instituer un cadre de travail commun entre les trois communes-centres. Encore ne s'agissait-il pas d'une démarche spontanée des villes, mais d'une impulsion de la préfecture. Celle-ci avait joué un rôle très actif dans la démarche, en invitant les communes concernées à se livrer à un exercice de diagnostic partagé avec les services de l'État, dans le cadre d'une commande passée au cabinet Acadie.

Nous sommes alors dans un moment particulier de la politique de la ville francilienne, avec une démarche d'évaluation menée conjointement par la Préfecture de région et le Conseil régional, qui avait abouti à la définition d'une grille de lecture des processus de ségrégation et à des propositions d'adaptation des stratégies locales en fonction de la nature de ces phénomènes, reprises dans le CPER 2000-2006[212]. La cohérence avec le Contrat de ville de Melun-Dammarie-Le Mée était d'autant mieux assurée que le cabinet Acadie assurait la responsabilité scientifique de l'évaluation francilienne, tandis que la Préfecture de région animait de son côté un « club » des sous-préfets à la ville chargés de relayer la méthodologie régionale. La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux nouvelles orientations de la politique, faisait elle aussi grand cas du portage intercommunal des contractualisations de la politique de la ville, que ce soit par un EPCI, lorsqu'il existe, ou par « *une intercommunalité de projets reposant sur des structures de coopération ad hoc plus souples* ».

Le regroupement de Melun-Dammarie-Le Mée se situait bien dans ce second cas de figure, le District de l'agglomération melunaise (DAM), formé de huit communes, n'était pas partie prenante du Contrat de ville 2000-2006. L'appellation de Contrat de ville de « l'agglomération melunaise » était donc abusive d'un point de vue institutionnel. Mais la visée de ce Contrat était précisément de dépasser les cadres institutionnels pour s'inscrire de plain-pied dans une approche partant du projet et non des compétences intercommunales. Le document s'ouvrait ainsi par une réflexion sur « *le sens d'un Contrat de ville intercommunal* », pour constater que celui-ci n'allait pas de soi à Melun. Était mis en évidence le caractère très hétérogène des formes de la ségrégation dans l'agglomération, avec trois communes principales fort différentes par leur histoire et leur tissu urbain. Le Contrat de ville rappelait aussi que la notion de centralité est toute relative dans cette agglomération car, hormis son rôle administratif, Melun

[212] Bravo J., Kirszbaum T. (1999), *Rapport final de l'Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France,* Préfecture de région d'Ile-de-France, Conseil régional d'Ile-de-France.

n'assume pas de fonction de centralité dans les domaines de l'emploi marchand, du commerce ou des transports. Enfin, on avait affaire à « *une intercommunalité qui se cherche* » au plan politique : « *Seuls les sujets consensuels, à faible enjeu, sont en effet traités au niveau du district de l'agglomération melunaise (DAM), les questions relatives notamment à la politique de la ville, à l'habitat, au partage des richesses ou aux aménagements urbains étant, jusqu'à présent, communément écartées des discussions ou n'aboutissant pas* ».

S'il s'agissait de faire progresser la politique de la ville sur chacune des communes concernées dans le cadre de conventions territoriales, le Contrat de ville se donnait pour ambition centrale d'enclencher une dynamique de projet intercommunal : « *La définition d'un projet d'agglomération n'est plus le préalable, mais l'objectif du contrat de ville* », pouvait-on lire. Et comme « *l'énonciation collective d'un tel projet semble problématique* », le Contrat de ville allait s'efforcer de « *conduire les communes à se positionner sur un projet politique d'agglomération* », de manière à « *construire progressivement cette intercommunalité de pensée et de projection* ».

L'une des orientations stratégiques du Contrat de ville traitait directement de l'enjeu de la mixité sociale : « *Améliorer la gestion urbaine de proximité et la mixité sociale dans les quartiers, diversifier le parc locatif et maîtriser le peuplement* ». Mais à la différence d'autres thématiques, la déclinaison opérationnelle de l'objectif visant à « *permettre une meilleure solvabilité de la clientèle et une relative mixité sociale* », se trouvait circonscrite au périmètre des trois communes et renvoyait pour certaines à une problématique de gestion des quartiers (accompagnement social des locataires, qualité de la gestion du parc locatif social pour éviter le départ des ménages aux revenus les plus élevés et attirer d'autres ménages, réalisation d'aménagement urbains pour rendre les quartiers plus attractifs). Le document préconisait cependant l'adoption d'une charte des attributions à définir dans le cadre d'une Conférence intercommunale du logement. Mais la stratégie proposée aux échelles supra-communales reposait pour l'essentiel sur la mise en réseau des acteurs chargés de découvrir des « *intérêts communs* », « *déclinables ensuite sur chaque site en fonction de ses particularités* », la *« capitalisation des pratiques* » développée à ces échelles devant permettre, dans un second temps, d'« *interpeller les élus* ».

Si l'habitat était considéré comme l'un des domaines d'action « *d'emblée posés à une échelle intercommunale* », la principale limite de la stratégie préconisée par le Contrat de ville tenait à la difficulté d'organiser une forme de mutualisation des populations dans le périmètre de communes déjà fortement spécialisées sur le plan social et ethnique. Le document ne spécifiait pas non plus la manière dont un éventuel rééquilibrage du parc de logements sociaux devait s'opérer à l'intérieur de chacune des trois villes. Leur projet était plutôt de diminuer la proportion de HLM sur leur territoire. Qu'on l'envisage du côté de la maîtrise du peuplement ou du renouvellement de l'offre, la finalité de mixité sociale valait donc en pratique pour les seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville. Vis-à-vis de l'extérieur, les conditions d'un rééquilibrage de l'habitat – et *a fortiori* des populations – à une échelle plus large incluant le tissu périurbain environnant, n'étaient clairement pas réunies. Le Contrat de ville précisait bien qu'« *un Programme Local de l'Habitat à trois, seul possible aujourd'hui, n'est pas a priori suffisant* ».

Ce « PLH à trois » était finalisé depuis février 2001, à partir d'un document produit par le CREPAH. Là encore, l'impulsion revenait à l'État. La démarche découlait des dispositions du Pacte de relance pour la ville et revêtait « *donc un enjeu clairement identifiable visant à garantir la mixité urbaine et sociale* »,

selon les termes du cahier des charges destiné au bureau d'études. Sans même faire mention du District existant, le cahier des charges demandait que soient pris en compte « *le fonctionnement de l'agglomération toute entière, ainsi que les interactions qui peuvent exister avec Sénart* ». Mais la réponse à l'enjeu de mixité se trouvait dans la « *recomposition du pôle urbain central sur lui-même* ». Le document final du PLH ne faisait qu'une seule allusion à la réalisation de logements sociaux dans l'ensemble des communes de l'agglomération, « *afin de garantir une meilleure répartition du patrimoine social conformément aux dispositions du projet de loi SRU* ». Pour les trois communes centrales, la diversification de l'habitat voulait dire « *la stabilisation, la diversification, voire la diminution de la part du logement locatif social (...) parallèlement à l'augmentation de la part de l'accession et du locatif privé* ».

Tel qu'énoncé dans ce premier PLH, l'enjeu de mixité sociale était moins une finalité en soi qu'une condition de l'attractivité du pôle central de l'agglomération vis-à-vis de son environnement. Toute la réflexion était en effet tendue vers l'objectif « *d'inverser les flux migratoires négatifs et de favoriser l'installation dans le pôle de ménages nouveaux, parmi lesquels : les ménages qui travaillent dans le pôle ou à Paris, les ménages avec enfants en début d'itinéraire résidentiel, les jeunes qui s'engagent dans la vie active et souhaitent décohabiter, les ménages de catégories socio-professionnelles intermédiaires et disposant de revenus plus élevés que la moyenne actuelle sur le pôle* ». Pour y parvenir, le parc social était une cible désignée, car « *le marché du logement souffre de l'image négative induite par les quartiers d'habitat social sur l'ensemble des communes du pôle* ». Le document précisait d'ailleurs que les trois communes connaissaient déjà « *une certaine diversité sociale, liée à la présence dans chacune des trois villes d'habitat de qualité différenciée* », mais que « le *parc social accueille des ménages avec de très bas revenus, parmi lesquels une part importante de ménages de nationalité étrangère. Les flux tendent à renforcer la fragilité de l'occupation, avec l'arrivée de ménages en situation précaire et le départ de familles aux revenus supérieurs* ».

Les actions concrètes à engager pour une plus grande mixité à l'échelle des quartiers d'habitat social étaient donc nettement orientées vers la maîtrise des « flux ». Il fallait commencer par améliorer la connaissance de ce parc par la mise en place d'un observatoire du logement social mutualisé à l'échelle des trois communes. Il s'agissait ensuite de mieux coordonner « *les flux d'entrée et de sortie* », avec une vigilance particulière pour les attributions effectuées par la préfecture au bénéfice de personnes défavorisées. Ce premier PLH prévoyait enfin la mise en place d'une Conférence intercommunale du logement destinée à « *partager l'accueil des ménages au sein des communes, de l'agglomération et du bassin d'habitat en respectant les équilibres et avec des moyens d'accompagnement* ». À l'évidence, les conditions politiques d'un tel dispositif d'agglomération n'étaient pas réunies. Plusieurs fois annoncée, la Conférence intercommunale ne verra jamais le jour.

La stratégie de mixité énoncée par ce « PLH à trois » était relativement précise s'agissant de la gestion des flux. Notamment à propos Melun où se trouvaient évoqués des « *objectifs de peuplement dans le parc social existant* » et la maîtrise « *des attributions pour éviter les phénomènes de concentration des ménages les plus défavorisés dans les mêmes ensembles immobiliers* ». Les actions de renouvellement urbain à engager au niveau des trois communes étaient beaucoup plus imprécises en tant que vecteurs de diversification de la population. Seule la déclinaison communale du PLH à Dammarie mentionnait le renouvellement de l'habitat « *pour une plus grande mixité sociale* », mais en référence à l'aménagement du Clos St-Louis qui devait apporter « *plusieurs milliers de logements diversifiés » et « faire venir des ménages plus diversifiés que les habitants actuels* ». Le projet de

requalification urbaine et sociale de la Plaine du Lys ne comportait pas d'objectif de cette nature. Il évoquait seulement la structuration et la hiérarchisation des espaces, leur appropriation par les habitants et des actions ponctuelles de dédensification. Le PLH faisait bien référence à de possibles opérations de démolitions-reconstructions, mais sans préciser leur localisation, sachant qu'elles pourraient porter sur le parc privé comme sur le parc social. Le seul projet existant dans le cadre du renouvellement urbain, à la fin des années 90, concernait la démolition de 200 logements dans les quartiers nord de Melun.

c. Les PLH de la Communauté d'agglomération : la mixité sociale évacuée par le changement d'échelle

L'équilibre social de l'habitat étant une compétence obligatoire de la Communauté d'agglomération, celle-ci a conçu un Programme local de l'habitat, approuvé en décembre 2004, concernant cette fois les quatorze communes adhérentes. Bien que rédigé par le même bureau d'étude, il est frappant de constater que la référence à la mixité sociale, omniprésente dans le PLH établi sur le périmètre des trois communes centrales, disparaît totalement du document relatif aux quatorze communes. Il n'y est plus question que d'« équilibre » et de « diversité » de l'offre, et seulement de l'offre. Le PLH 2005-2009 ne fait aucune place à d'éventuelles stratégies de peuplement, hormis une référence à la Conférence intercommunale du logement appelée à fixer des « *objectifs partagés d'accueil entre les communes sur l'ensemble des attributions de logements* ». Le PLH se contente en fait d'une analyse descriptive des migrations internes au territoire de l'agglomération et entre celui-ci et le département, en distinguant grossièrement des profils de ménages (CSP « – », « = » et « + »).

Tout s'est donc passé comme si la condition du changement d'échelle était l'évacuation de l'enjeu des équilibres du peuplement, central dans le « PLH à trois » mais apparemment indicible dès lors que les communes périphériques entraient en scène. À propos de ces dernières, le PLH évoquait seulement le rééquilibrage de la répartition de l'offre en locatif « *social* », avec des guillemets dans le texte, comme pour euphémiser la portée de l'objectif. Il était d'ailleurs précisé que son développement était « *plus ou moins souhaité dans les communes "périphériques"* ». L'objectif concernant les communes périphériques – « *prises dans leur ensemble* » sans autre forme de précision – était plutôt modeste, avec 40 logements sociaux supplémentaires par an « *dans la logique des objectifs de la loi SRU* », dont près de 40 % de PLS et 25 % d'acquisitions-améliorations. Cet objectif était assorti de sévères garde-fous, spécifiant « *ce que la dimension "habitat" intercommunale ne doit pas être : un système de contraintes pour le développement et la répartition entre communes du logement social* ». Quant au peuplement, le PLH parlait d'« *une fonction d'accueil prioritairement (voire exclusivement) destinée aux habitants de la commune, pas pour le transfert des populations difficiles des "quartiers HLM" actuels* ». On ne pouvait être plus explicite sur la dissociation des enjeux du rééquilibrage de l'offre et de la redistribution spatiale des populations.

L'essentiel du rééquilibrage envisagé concernait en fait le pôle central de l'agglomération, avec l'objectif d'atteindre en dix ans une proportion de 75 % de construction de l'offre neuve de l'agglomération dans les communes-centres, contre 65 % dans les années 90. Dans l'optique du renforcement de l'attractivité résidentielle de la CAMVS vis-à-vis de l'extérieur, le PLH en appelait à une « *logique de renouveau* » devant se traduire par une proportion plus élevée d'offre neuve en habitat individuel, notamment en

accession, moyennant « *une logique de réduction du poids relatif du logement social dans les communes du pôle urbain* ».

L'une des principales nouveautés de ce PLH, au regard de celui de Melun-Dammarie-Le Mée, résidait dans « *l'hypothèse* » de 1 000 démolitions à conduire en dix ans « *dans les secteurs les plus dévalorisés* », afin de proposer une offre neuve destinée aux populations « *à capter ou conserver* » (jeunes décohabitants, jeunes ménages primo-accédants, cadres supérieurs). La loi Borloo sur la rénovation urbaine venait d'être adoptée et les villes de Melun et Dammarie-lès-Lys (mais non celle du Mée-sur-Seine) s'en sont immédiatement emparé. Ici encore, la localisation des relogements liés à ces opérations restait floue, avec la simple évocation d'une « *définition d'objectifs d'accueil partagés entre les communes* ».

Un accord commençait donc à se dessiner entre les quatorze maires de l'agglomération pour réduire le poids du logement social dans les communes-centres, jugé excessif par tous, sans que cela s'accompagne pour autant d'une dispersion des locataires HLM sur le territoire de l'agglomération. « *Les élus des communes-centres auraient bien voulu partager le fardeau, mais ils ne se sont jamais fait d'illusion* », indique un technicien. Les maires du pôle central ne se sont d'ailleurs jamais servi de la scène de l'agglomération pour interpeller leurs collègues des communes périphériques et les appeler à accroître leur effort de production. Au contraire, comme le disent tous les maires que nous avons interrogés, ceux du centre comme de la périphérie, la question du logement est tout sauf polémique dans leurs débats internes :

> *« Je n'ai pas le souvenir de discussions vives sur le logement social ».*
>
> *« Il n'y a pas de discussion sur ces questions, ni en commission, ni en bureau ».*
>
> *« Il n'y a pas de frictions sur le logement. La question des concentrations de populations en difficulté dans l'habitat social des villes-centres n'est pas véritablement débattue ».*
>
> *« Le PLH ne soulève aucun problème dans les discussions au sein de la Communauté d'agglomération. Entre élus communautaires, la mixité sociale n'est pas un terme qui intervient dans les discussions. On raisonne sur la production de logements sociaux ».*

Le second PLH approuvé pour la période 2010-2015 confirme la sorte de tabou qui entoure le vocabulaire de la mixité sociale dans l'enceinte de la CAMVS, même si le mot apparaît en de rares occurrences dans le document, contrairement au PLH 2005-2009. Le vice-président en charge de l'habitat y fait ainsi référence dans son préambule au titre des objectifs du nouveau PLH. Le terme « mixité » apparaît aussi à trois reprises dans les fiches-actions thématiques, en référence aux servitudes de mixité des PLU communaux institués par la loi ENL et à l'équilibre entre logements aidés et privés à réaliser dans certains programmes de logements. Enfin, l'expression n'apparaît que dans une seule fiche communale, relative à la toute petite commune rurale de Montereau-sur-le-Jard qui évoque la mixité inter-générationnelle et l'introduction de logements sociaux. Dans le corps même de ce document de 238 pages, le terme « mixité sociale » ne se trouve mentionné qu'une seule fois (page 37) à propos de l'article 55 de la loi SRU. Le paragraphe précise bien qu'il s'agit de répondre « *aux orientations de l'État soucieux de garantir la mixité sociale sur le territoire* », en même temps qu'aux

besoins de logement des habitants des communes concernées (notamment les jeunes et personnes âgées) et à la nécessaire valorisation du patrimoine de ces communes (par des acquisitions-améliorations).

Dans le PLH 2005-2009, la loi SRU constituait déjà le motif avancé pour justifier le développement du logement social dans les communes périphériques. Au terme de la période triennale 2002-2004, le préfet de Seine-et-Marne avait informé les maires des cinq communes concernées par l'article 55 (Boissise-le-Roi, La Rochette, Livry-sur-Seine, Rubelles, Vaux-le-Pénil) de son intention d'engager une procédure de constat de carence ; depuis l'entrée en vigueur de la loi DALO, la commune de Seine-Port est également concernée, mais elle dispose d'un délai de six ans avant d'être soumise à un prélèvement.

Dans le nouveau PLH pour 2010-2015, comme dans l'ancien, la mixité sociale disparaît en fait derrière le « *rééquilibrage territorial de l'offre d'habitat* » qui constitue l'une de ses huit orientations principales. D'autres axes intéressent plus directement la composition sociologique du territoire, et plus spécifiquement celle des communes-centres, mais aucune précision n'est apportée sur la localisation des populations, de sorte qu'il est difficile d'y lire une stratégie de mixité résidentielle. C'est le cas de l'objectif consistant à « *fluidifier les parcours résidentiels des ménages* » par une meilleure adéquation de l'offre résidentielle (en locatif social, en accession sociale, en locatif intermédiaire) aux caractéristiques des ménages, ainsi que le conventionnement de logements dans le parc privé existant (acquisitions-améliorations, conventionnements ANAH…). Dans le même ordre d'idée, le PLH cherche à « *répondre à la diversité des besoins spécifiques par une offre adaptée* » à différents « *publics défavorisés* » (jeunes, précaires, personnes âgées et gens du voyage), mais sans la moindre référence à une notion de mixité, et encore moins à l'échelle où celle-ci pourrait se concrétiser. De même, le renforcement de « *l'attractivité résidentielle du territoire* » doit-il reposer sur une offre dédiée aux ménages du territoire tentés par l'accession ou aux nouveaux salariés que devraient drainer les grands projets d'aménagement, mais aucune mention n'est faite des quartiers où ces groupes sociaux se mêleraient à d'autres – si tant est que ce soit la finalité poursuivie. Dans la continuité des documents antérieurs, tout se passe comme si la mixité se définissait à partir des communes-centres considérées dans leur ensemble et en référence à d'autres territoires du département ou de la région.

Les OPAH municipales de Melun, Dammarie et du Mée participent elles-mêmes de l'objectif général d'attractivité résidentielle des communes-centres dans une logique de « mixité par le haut ». Si elles posent clairement l'objectif d'attraction de nouveaux propriétaires-occupants, ces OPAH sont relativement imprécises quand il s'agit de qualifier la vocation sociale future du parc privé à rénover. Comme le dit un partenaire de la Communauté d'agglomération, « *on se demande si la CAMVS a des objectifs propres sur les OPAH. Celles-ci ont des conséquences sur le marché en centre-ville. Comment intègre-t-on les populations qui vivent dans des conditions indignes ? Comment maintient-on la population des centres anciens ? Nous n'avons pas de réponses à ces questions* ».

En résumé, les différentes priorités du PLH dessinent une stratégie communautaire de rééquilibrage de l'offre, qui passe par davantage de logements sociaux en périphérie et davantage de logements en accession dans les communes-centres. Mais le PLH ne précise pas comment le renouvellement de l'offre d'habitat pourrait impacter la composition sociale des communes et quartiers composant l'agglomération. Rien n'indique en particulier que les communes périphériques aient vocation à accueillir des minorités pauvres issues des communes-centres. « *C'est le choix des communes de dire*

quelle population elles souhaitent, le bureau communautaire a tranché en ce sens », explique un vice-président.

d. La mixité dans les quartiers de la politique de la ville : retour à la case municipale

Les seuls documents affichant une ambition à la fois explicite et territorialisée sur l'évolution souhaitable de la population, sont ceux de la politique de la ville. Mais les objectifs de mixité y sont définis par les municipalités et elles seules. Les Contrats urbains de cohésion sociale et les conventions de rénovation urbaine, qui ont pris la suite du Contrat de ville intercommunal, s'accompagnent en effet d'un retour marqué au portage municipal de la politique de la ville, conformément aux nouvelles orientations nationales[213]. Leur contenu s'aligne également sur les priorités nationales faisant de la mixité sociale à l'échelle des quartiers un objectif central, sinon l'objectif central de la politique de la ville. Mais plus l'affichage est fort sur la mixité à l'échelle infra-communale et plus il s'estompe à l'échelle communautaire, comme s'il s'agissait de conjurer d'éventuels effets de vases communicants.

L'inflexion des priorités de la politique de la ville est significative à Melun, Dammarie et Le Mée au regard des premières procédures de la politique de la ville. Celles-ci reposaient sur le couplage d'opérations de réhabilitation urbaine et d'accompagnement social des populations en place. Les trois CUCS font grand cas de la mixité sociale, envisagée comme l'antidote à une spécialisation sociale et ethnique jugée croissante des quartiers prioritaires. Constatant « *une augmentation de la précarité des nouveaux ménages, mais aussi de ménages plus anciens* », ainsi que la persistance de « *flux migratoires* » que traduit l'arrivée de 25 % des nouveaux ménages de nationalité étrangère en 2004, le CUCS de Dammarie-lès-Lys fait de l'« *équilibre de l'occupation du patrimoine social* » l'un des objectifs prioritaires de son volet « logement-habitat ». Le CUCS de Melun diagnostique aussi « *une paupérisation des ménages* » et se propose « *d'apporter de la diversité dans le type de logements et de population* ». Si la volonté de rééquilibrage ethnique n'est pas explicite, on peut signaler qu'une plainte a été déposée, en 2008, par SOS Racisme à l'encontre des pratiques d'attribution de l'Office public des HLM de Seine-et-Marne à Melun, suspecté d'utiliser des critères ethniques de peuplement. Enfin, le CUCS du Mée-sur-Seine évoque, à propos de la ZUS des Courtilleraies, une concentration de « *population d'origine étrangère importante* », « *majoritairement jeune* », « *la moins qualifiée de la commune* », et un quartier « *où la population vivant des allocations, bénéficiant des aides au logement, du RMI par exemple, est la plus nombreuse* ». La volonté de rééquilibrage est clairement posée : « *La mixité sur notre territoire est une finalité essentielle qui mérite d'être approfondie* ». Le CUCS se propose en conséquence d'« *agir sur le peuplement en favorisant la mixité sociale et l'équilibre du peuplement sur les territoires prioritaires* », en précisant dans une formule ambiguë que « *la commune ne focalise pas son action publique sur les populations d'origine immigrée mais développe des actions de mixité* ».

Les trois CUCS ont été signés par la Communauté d'agglomération et incluent un volet intercommunal traitant de l'habitat, aux côtés du développement économique, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Ce volet intercommunal a été rédigé conjointement par la direction de la Politique de la ville, de l'habitat et de la solidarité de la CAMVS et les équipes Mous des villes. Le PLH est présenté dans chacun des contrats comme « *le levier principal de l'action politique pour mettre en oeuvre une*

[213] Conjuguer (2007), *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport pour la Div.

stratégie en matière d'habitat et de peuplement ». Il s'agit-là d'une interprétation très extensive de ce qu'est le PLH. Car faute d'avoir institué une Conférence intercommunale du logement, ni le premier ni le second PLH n'ont défini de stratégie de peuplement. Au contraire, tout a été fait pour garantir aux communes périphériques le maintien du *statu quo* résidentiel. Ce point est confirmé par tous nos interlocuteurs, qui soulignent l'évacuation de cet enjeu jusque dans les discussions entre élus communautaires :

> *« Je n'ai jamais senti que de volonté de l'agglomération de réguler les politiques de peuplement et de travailler sur la mixité ». (bailleur social)*
>
> *« La mixité sociale est un peu taboue dans les discussions entre élus » (vice-président, CAMVS)*
>
> *« On ne parle pas de la question du peuplement entre élus. Chacun règle ses problèmes dans sa commune ». (vice-président, CAMVS)*
>
> *« L'agglomération ne débat pas du peuplement en tant que tel car ce n'est pas sa compétence. Il n'y a pas de Conférence intercommunale du logement. L'interpellation des bailleurs dans le cadre des accords collectifs ou des commissions d'attribution se fait commune par commune. On se focalise sur le hard ». (technicien, CAMVS)*

En 2005, la Communauté d'agglomération a pourtant décidé de devenir actionnaire des 14 ESH ayant du patrimoine sur son territoire (soit les deux tiers du parc locatif social de l'agglomération). Mais comme elle ne garantit pas les emprunts des bailleurs pour la construction sociale familiale, la CAMVS n'a pas de droits de réservation et ne peut donc peser sur leurs politiques d'attribution. Le parc social de l'agglomération étant réservé à 92 % (dont 34,3 % par l'État, 22,3 % par les collectivités locales et 35,6 % par d'autres réservataires)[214], le pouvoir des communes sur les attributions apparaît lui aussi limité. Ce qui alimente les craintes des communes « article 55 ». « *Si on met le doigt dans l'engrenage du logement social, on sait qu'on le maîtrisera très peu à cause des réservations* », nous dit le maire de l'une de ces communes. « *Sur les attributions de logements, la commune n'a qu'un pouvoir de réservation sur 20 % des logements sociaux*, ajoute un autre. *Après, on téléphone et on essaie de voir qui on nous envoie. J'essaie de placer d'abord des administrés de ma commune qui cherchent* ». De fait, les bailleurs sociaux et la préfecture se montrent très conciliants avec ces petites communes, afin de lever leur réticence vis-à-vis du logement social. Ils acceptent par exemple d'examiner en priorité les candidatures des résidents locaux, selon plusieurs témoignages concordants d'acteurs du monde HLM :

> *« On lâche du lest sur le contingent en privilégiant les gens des communes. On essaie de les convaincre en parlant des besoins des gens du cru ».*
>
> *« Pour rassurer un maire, on a dit qu'on pouvait discuter avec le préfecture pour voir si elle accepte que ce soient des candidats de la mairie qui figurent sur le contingent préfectoral lors de la première mise en service. Le maire a eu un œil sur la plupart des attributions »*

[214] Chiffres de l'AORIF.

> *« Le partenariat avec la préfecture consiste à dire que même s'il y a le droit au logement, il faut laisser les communes mettre leurs demandeurs. Quand il y a un logement libre, la préfecture regarde s'il y a des demandeurs dans la commune ».*

Le second PLH communautaire n'évoque même plus la création d'une Conférence intercommunale du logement. Faute de concevoir une stratégie de peuplement à l'échelle communautaire, c'est la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre des PRU qui va tenir lieu d'articulation entre les projets municipaux de mixité à l'échelle des quartiers prioritaires et la logique de rééquilibrage de l'offre de logements à l'échelle de l'agglomération. Mais cette liaison a été rendue possible sous condition de dissocier soigneusement les reconstitutions de l'Anru des enjeux de peuplement.

Les projets de démolition de logements sociaux ne se sont concrétisés que tardivement dans les trois communes urbaines de l'agglomération. Jusqu'aux années 2000, la thématique de la mixité sociale, portée par un partenariat entre municipalités et bailleurs sociaux, mettait l'accent sur la gestion des flux de peuplement sans stratégie cohérente de diversification de l'offre d'habitat dans les quartiers de la politique de la ville. La démolition n'était qu'une perspective floue et le pôle central de l'agglomération n'avait bénéficié ni d'un Grand projet de ville, ni même d'une Opération de renouvellement urbain sous le ministère Bartolone. C'est le vote de la loi du 1er août 2003 qui a précipité la formalisation d'une stratégie de démolitions-reconstructions.

Dans un premier temps, la perspective de financements nationaux pour démolir a consolidé l'intercommunalité entre les trois communes-centres, avant que celle-ci ne se délite une fois les PRU entrés en action. La CAMVS, elle, n'a jamais joué de rôle majeur dans la rénovation urbaine. La structure chargée de préparer les futures conventions ANRU n'était pas la CAMVS, mais un GIP « Renouvellement urbain des quartiers Val de Seine », constitué en octobre 2003 sous l'impulsion de l'État et des trois communes. La direction du GIP était assurée par l'ancien directeur des Services techniques de la ville de Dammarie-lès-Lys. Ce choix n'était pas fortuit car Dammarie avait une longueur d'avance sur les autres communes, avec la conception précoce d'un projet urbain pour le quartier de la Plaine du Lys. À la suite des retentissantes émeutes de 1997, le principal bailleur du site, le Logement français, avait confié une étude au CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment), dont l'objet était d'expliciter les causes d'une brusque augmentation de la vacance constatée à la suite de ces événements. Dans la première mouture du projet, le CSTB n'envisageait que des démolitions « *homéopathiques* ». S'il en fallait, elles seraient étroitement subordonnées aux objectifs de résidentialisation des logements, de réorganisation interne de l'espace du quartier et de renforcement de ses liaisons avec le reste de Dammarie. Le tout était présenté comme un projet urbain à quinze ans.

Le projet du CSTB concernait à l'origine le seul patrimoine du Logement français. Aller au-delà supposait de s'affranchir de lourdes contraintes juridiques et financières. C'est alors, en 2002, qu'arrive l'appel à projets « 150 quartiers » du ministère de la Ville et de la rénovation urbaine. La ville y répond au travers de l'Agence dammarienne de réhabilitation urbaine. Conformément à la demande du ministère, une étude de préfiguration d'un schéma de cohérence urbaine est engagée avec la DDE et l'ensemble des bailleurs. La mission du CSTB est alors redéfinie et la stratégie de renouvellement urbain développée dans la première étude est reléguée au second plan, au profit d'interventions de grande ampleur sur un secteur géographique élargi à la zone industrielle du Clos St-Louis. La place

faite aux démolitions était déjà beaucoup plus ample : sur un parc d'environ 3 000 logements, près de 600 démolitions étaient envisagées à cinq ans (dont 115 équivalent-logements d'un foyer Sonacotra) et 500 de plus à l'horizon 2015. Puis arrive l'ANRU. Il est désormais question de libérer des terrains pour les opérations de la Foncière, en réponse aux injonctions de mixité sociale de l'Agence, ou pour des promoteurs privés que la municipalité avait commencé à rechercher. Au fil des négociations sur le futur PRU, les périmètres finissent par se rétrécir, l'ANRU ne voulant pas participer au financement de l'aménagement du Clos St-Louis. Le nombre de démolitions finalement retenues est en retrait par rapport à la deuxième mouture du projet, avec 770 logements et 115 équivalent logements du foyer Sonacotra. Mais ces démolitions sont concentrées sur un horizon temporel plus court, celui de durée la convention[215], et la ville de Dammarie n'avait pas attendu la signature d'une convention avec l'ANRU, en juillet 2007, pour engager les premiers relogements et les premières démolitions, actés par un comité d'engagement de l'ANRU de juin 2006.

Les conventions relatives au PRU des Courtilleraies au Mée-sur-Seine et des quartiers nord à Melun ont été signées plus tardivement, en décembre 2008. Elles se réfèrent toutes deux à la mixité sociale. Le projet de Melun prévoit la démolition de 444 logements sociaux pour des motifs variant d'un site à l'autre : la diversité fonctionnelle sur le Plateau de Corbeil, la restructuration des espaces sur la Plaine de Montaigu et la diversité en matière de typologie de l'habitat aux Mézereaux (le quartier qui avait connu les émeutes de 1993). Le projet du Mée-sur-Seine est plus modeste quant à l'ampleur des démolitions programmées (152 logements sociaux), lesquelles sont surtout motivées par la restructuration du quartier de la gare. La promotion de la mixité sociale fait néanmoins partie des objectifs généraux du projet et se décline de différentes façons : correction du déséquilibre entre offre locative sociale et privée sur la ZUS et correction, en sens inverse, dans les secteurs de reconstitution de l'offre ; résidentialisations et réhabilitations permettant la vente de logements aux locataires ; soutien aux copropriétés dégradées dans le cadre d'une OPAH pour laquelle l'ANRU finance la partie « étude, suivi et animation ».

Les années 2000 sont donc marquées par la montée en puissance de projets de renouvellement de l'offre immobilière plus ou moins sous-tendus par un objectif de mixité sociale. La Communauté d'agglomération Melun Val de Seine n'a pas été le moteur de cette dynamique. Elle n'est qu'un partenaire relativement lointain des PRU et n'a d'ailleurs pas signé le plus important d'entre eux, celui de la Plaine du Lys à Dammarie. Cela alors que son maire présidait la CAMVS, théoriquement compétente en matière de rénovation urbaine et ayant pris la délégation des aides à la pierre. L'agglomération est avant tout un guichet pour les trois communes-centres, même si le PRU de Dammarie s'est taillé la part du lion. Les PRU de Melun et du Mée ont en effet été signés alors que la Communauté d'agglomération traversait une passe budgétaire délicate.

Outre son rôle financier, modeste en regard du coût global des trois PRU (21 millions sur 550 millions d'euros), la CAMVS est censée coordonner les projets municipaux en les articulant aux objectifs du PLH. En pratique, ce pilotage communautaire se concrétise essentiellement par un partenariat avec l'AORIF (Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France). Une chargée de mission inter-bailleurs est

[215] Concernant l'effet propre de l'Anru sur le nombre de démolitions projetées, deux articles, dont l'un rédigé par un acteur du CSTB, avancent des interprétations contradictoires : Laforgue J.-D. (2005), « L'impact de l'Anru sur la nature des projets de renouvellement urbain. L'exemple du projet urbain de Dammarie-lès-Lys », *Recherche sociale*, n° 176, octobre-décembre ; Piettre A. (2010), *Une rénovation urbaine qui ignore une mobilisation politique : le cas du quartier de la Plaine du Lys à Dammarie-lès-Lys*, Colloque final PICRI, 26 et 27 novembre 2010.

présente dans ses locaux afin d'assurer une liaison régulière avec les équipes PRU. L'inter-organismes HLM a aussi rédigé une contribution écrite annexée au PLH. Toutefois, l'initiative de cette coordination ne revient pas à la CAMVS, mais résulte d'une expérimentation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) étendue à sept sites franciliens. La Communauté d'agglomération ne joue d'ailleurs aucun rôle effectif sur la question des relogements, gérée aux échelles municipales.

Les villes concernées ont clairement manifesté la volonté de prendre la maîtrise d'ouvrage de leur PRU. C'est pourquoi elles se sont aussi détachées du GIP (signataire de la seule convention de Dammarie), lequel a fini par être liquidé en novembre 2010. Dans le cadre des PRU, les municipalités n'ont pas non plus hésité à dessaisir la CAMVS de plusieurs compétences (assainissement, déchets, espaces publics…) qu'elles ont reprises à travers des conventions de co-maîtrise d'ouvrage. « *On voulait que ce soit plus opérationnel, on voulait éviter la superposition d'acteurs dont on ne voyait pas la plus-value* », justifie un acteur municipal. Les seuls sujets d'intérêt communautaire restant mutualisés dans le cadre de la rénovation urbaine sont la mise en oeuvre de la clause locale d'insertion dans les marchés ANRU et la reconstitution de l'offre, sachant qu'une majorité de reconstructions est programmée hors commune.

La reconstitution de l'offre a été le seul enjeu véritablement débattu entre les maires de l'agglomération. Comme le souligne celui d'une commune-centre, « *pour les petites communes, le logement social veut dire "cas sociaux". On l'a vu clairement avec les PRU. Leurs réactions revenaient à dire : "on ne veut pas récupérer vos voyous", même si ce n'était pas dit comme ça. Elles ont une vraie crainte par rapport à cette mixité sociale* ». Un autre ajoute en ce sens : « *Ils ne veulent pas des sauvageons. Non seulement on leur demande de faire du logement social, mais si en plus les gens de Dammarie-lès-Lys viennent leur mettre la pagaille…* ».

Les maires des trois communes-centres n'ont pas ménagé leurs efforts pour apaiser ces craintes. Ils ont notamment rassuré les élus des petites communes sur le fait que les habitants des quartiers HLM seraient déjà relogés quand sortiraient les logements reconstitués. « *On leur a donné des assurances, en distinguant clairement les reconstitutions des relogements et en leur certifiant qu'on n'allait pas transférer la population des communes-centres chez eux*, explique un vice-président. *Il y a eu un deal entre maires, en bureau communautaire, pour bien séparer les deux* ». Un autre vice-président précise la nature de ce *deal*, dans une acception particulière de la solidarité communautaire qui revient à demander aux communes périphériques de payer pour les communes-centres comme contrepartie du *statu quo* résidentiel : « *Les communes périphériques disent que les PRU leur coûtent trop cher. Les communes-centres leur ont expliqué que leur intérêt était que cette population vive bien là où elle est, et que si elles ne leur envoient pas de sauvageons, elles n'auraient pas à le regretter. Cette notion de solidarité est bénéfique à tout le monde* ».

2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire

Dans l'optique du rééquilibrage territorial de l'offre d'habitat, le PLH 2010-2015 affiche des ambitions de production à la fois plus élevées et plus précises que le précédent. La détermination des objectifs de ce PLH procède d'un compromis entre les exigences des partenaires de la CAMVS et les stratégies municipales. Placée à l'intersection de ces contraintes exogènes et endogènes, on peut s'interroger sur

la nature de l'intervention communautaire. Celle-ci oscille entre fonctions d'assistance aux projets municipaux et d'apprentissage d'une culture de l'habitat en général, et du logement social en particulier.

a. La CAMVS sous l'influence de partenaires prescripteurs

Le PLH fixe un objectif de production globale de 600 logements par an sur la période 2010-2015, répartis entre 65 % d'habitat collectif et 35 % d'individuel d'une part, entre 47 % de logements libres, 8 % d'accession sociale et 45 % de locatif social d'autre part. L'intervention sur le parc social concerne 1 960 logements, dont 83 % de constructions neuves, 14 % d'acquisitions-améliorations et 3 % de conventionnements dans le parc privé.

Principaux leviers du rééquilibrage de l'offre d'habitat sur le territoire de l'agglomération, les objectifs relatifs au logement social apparaissent en grande partie déterminés par les exigences de l'État, que ce soit au titre de l'article 55 de la loi SRU, des objectifs du Plan de cohésion sociale déclinés dans la convention de délégation des aides à la pierre ou de la reconstitution de l'offre des PRU.

Pour les élus des communes périphériques, le véritable prescripteur est bien l'État. Comme le dit un maire, « *celui qui impose des choses, c'est l'État à travers l'amende SRU. Ce n'est pas le PLH qui nous oblige, mais la loi SRU. C'est une contrainte de l'État qu'on fait rentrer dans le PLH* ». Le préfet de Seine-et-Marne fait montre de volontarisme vis-à-vis de ces communes qui n'atteignent pas le seuil de 20 % de logements sociaux. Son message a semble-t-il porté dans le PLH 2010-2015. Celui-ci fait état d'un engagement des communes périphériques à atteindre l'objectif de 20 % des résidences principales à l'horizon 2020. À l'horizon du PLH, les objectifs triennaux des communes concernées devraient être atteints et même dépassés. Il ressort du tableau suivant que certaines communes périphériques non concernées par l'article 55 ont pris, elles aussi, des engagements pour développer le logement social :

Production locative sociale par commune au regard des objectifs triennaux de l'article 55

	Production totale (2010 - 2015) de logements locatifs comptabilisés à l'article 55 loi SRU	Article 55: engagement minimal Objectifs triennaux
Dammarie-les-Lys	580	
Le Mée-sur-Seine	200	
Melun	460	
Boissettes	0	
Boissise-la-Bertrand	20	
Boissise-le-Roi	140	31
Livry-sur-Seine	40	10
Montereau-sur-le-Jard	20	
La Rochette	200	19
Rubelles	104	14
Saint-Germain-Laxis	5	
Seine-Port	40	
Vaux-le-Pénil	125	26
Voisenon	25	

Source : PLH 2010-2015.

Le volontarisme affiché par les communes périphériques doit être relativisé en tenant compte de la forte proportion, dans leurs objectifs de production, de logements non-familiaux de type résidence sociale pour personnes âgés et/ou handicapées, principalement financés en PLS. De tels projets concernent

aussi les communes-centres, de sorte que les logements sociaux familiaux ne représentent que 57 % des objectifs globaux de production sociale du PLH. Sans donner de chiffres précis, le PLH assure néanmoins que l'offre de logements familiaux jouera un rôle majoritaire dans la production des communes périphériques.

Le fait que plusieurs communes périphériques déclarent vouloir aller au-delà des obligations liées à l'article 55 de la loi SRU, s'explique aussi par la pression exercée par l'ANRU et la DDT, au moment de la négociation des conventions de rénovation urbaine, pour que ces communes contribuent à la reconstitution de l'offre détruite dans communes centrales. Toutefois, l'ANRU et la DDT ne sont pas allées jusqu'à exiger que l'ensemble des reconstitutions hors communes se fassent sur le territoire de la Communauté d'agglomération. L'État a en effet donné son accord pour localiser une part significative de la reconstitution de l'offre dans d'autres communes du département ou du bassin d'habitat, ce jusque dans l'Essonne. De fait, les communes périphériques de la CAMVS contribuent beaucoup moins fortement à la reconstitution de l'offre (avec 97 logements) que ces territoires extra-communautaires (avec 465 logements), particulièrement sollicités par le PRU de Dammarie-lès-Lys, comme le montre le tableau de la page suivante.

Reconstitution des logements démolis dans le cadre de l'ANRU

QuickTime™ et un décompresseur sont requis pour visionner cette image.

Source : PLH 2010-2015.

À l'échelle de la CAMVS, la reconstitution de l'offre représente la majorité (53 %) des logements sociaux à produire à l'horizon 2015, avec une prévision de 120 à 140 logements neufs par an. Les communes-centres ne prévoient quasiment pas de projets pour développer du logement social hors reconstitutions de l'offre. Le poids de la rénovation urbaine explique ainsi la progression des objectifs globaux de production de la CAMVS, passés de 450 logements annuels dans l'ancien PLH à 600 logements dans le nouveau. Sur un total de reconstitutions supérieur à 1 400 logements, seuls 165 avaient été engagées avant 2010.

Dans cette première phase de mise en oeuvre du nouveau PLH, l'effort de construction sociale est donc presque entièrement tourné vers la reconstitution de l'offre au détriment des logements sociaux de droit commun, lesquels bénéficient de financements très limités de l'État. Pour les acteurs de la CAMVS, l'objectif immédiat est d'obtenir les financements de l'ANRU, dont la durée de vie est comptée. Un

organisme d'HLM rend compte de cette priorité : « *On a été voir une commune en lui disant qu'on pouvait être financés soit en droit commun, soit en ANRU. La CAMVS est intervenue pour que la commune nous dise qu'elle préfère le faire en ANRU. Les communes savent qu'elles n'auront pas les personnes relogées. C'est donc une simple histoire financière* ».

La DDT suit de très près cette question et n'hésite pas à intervenir dans les choix de localisation des logements à reconstituer, ni à faire pression sur la Communauté d'agglomération lorsqu'elle n'avance pas suffisamment dans la recherche des sites. La CAMVS doit composer aussi avec les autres collectivités que sont le Conseil général et le Conseil régional. Ces collectivités ont cherché à peser sur la localisation des reconstitutions, mais dans un sens contraire car elles privilégient le maintien d'une offre sociale sur le périmètre de l'agglomération, y compris à l'échelle des communes-centres.

Le Conseil général n'est pas signataire des conventions de rénovation urbaine, mais l'Office public départemental HLM 77 est son bras armé. Après le basculement à gauche du Département, en 2004, un bras de fer s'est engagé avec le député-maire de Dammarie-lès-Lys sur l'enjeu des reconstitutions. Alors que l'ANRU avait donné son accord pour les organiser à l'échelle du bassin d'habitat, le Conseil général a exigé qu'elles se fassent sur le territoire de la commune ou, le cas échéant, sur le territoire de la CAMVS. L'OPD HLM a fait du zèle en exigeant 100 % de reconstitutions sur la ville de Dammarie. Son maire pensait avoir l'accord de communes extérieures à la CAMVS pour reconstruire chez elles, notamment à Brie-Comte-Robert et Lizy-sur-Ourcq. Mais en 2008 ces dernières ont publicisé leur refus des programmes proposés par Efidis et le Logement francilien. Le maire socialiste de Brie-Comte-Robert a expliqué à cette occasion qu'il y avait suffisamment de communes de l'agglomération melunaise concernées par l'article 55 de la loi SRU pour reconstruire à cette échelle.

L'affaire a fait la une des journaux, au point d'infléchir la politique du Conseil régional. Financeur de la rénovation urbaine, la Région avait accepté le principe de reconstitutions hors CAMVS. Mais après avoir eu connaissance des démêlés du maire de Dammarie avec l'OPD HLM 77 et les communes de Brie-Comte-Robert et Lizy-sur-Ourcq, la Région a décidé de conditionner ses subventions à l'identification par Dammarie-lès-Lys d'au moins 80 % des sites de reconstitution, avec avis favorable du maire et délibération du conseil municipal en guise de preuves. Construite à partir du cas de Dammarie, cette jurisprudence a ensuite été généralisée à l'ensemble de la région, au nom du 1 pour 1 considéré comme un impératif dans un contexte de crise de l'offre. À ce jour, la subvention régionale destinée au PRU de Dammarie-les-Lys (7,7 % de l'enveloppe) est encore gelée.

Le vice-président de la Région alors en charge du logement, Jean-Luc Laurent, est par ailleurs président de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), avec lequel la CAMVS et la ville de Dammarie-lès-Lys ont signé une convention tripartite, en 2009, pour l'aménagement du quartier Clos St-Louis. L'EPFIF a estimé que Dammarie avait les moyens de régler le problème de la reconstitution de l'offre en mobilisant ce futur quartier. La mairie de Dammarie ne l'entend pas ainsi, mettant en avant le fait que ces logements ne seront pas réalisés dans le temps de la convention ANRU qui doit prendre fin en 2012.

Le cas de l'Établissement public foncier d'Île-de-France est significatif car il impose 30 % de logements sociaux dans toutes les opérations où il intervient, en l'occurrence à Dammarie-lès-Lys et, plus récemment, à Rubelles (secteur des Trois Noyers). La norme de mixité sociale dans les programmes d'habitat n'est donc pas le fait de la CAMVS mais d'un opérateur extérieur. Le Conseil régional est lui-

même un important prescripteur de normes en matière de logement. En s'engageant dans une contractualisation avec la Région, à travers le GP3, la CAMVS doit ainsi s'assurer de la cohérence de son PLH avec les orientations du projet de SDRIF qui font du territoire de Melun Val de Seine un secteur de développement privilégié du logement et une zone où la diversification de l'habitat doit être fortement encouragée. La Région impose également aux bailleurs sociaux avec lesquels elle contracte, de réaliser 25 % de grands logements familiaux dans les programmes PLS et PLUS, et 20 % dans les programmes PLAI. Ces normes régionales pourraient contrarier les objectifs du PLH de la CAMVS qui privilégie les logements de petite taille.

Les types de financement du logement social déterminent en grande partie le profil d'occupation sociale des futurs résidents. Mais, là encore, la CAMVS n'est pas l'instance prescriptive. Le PLH indique simplement que l'offre neuve en locatif social devra « *tendre vers* » une proportion d'environ 35 % de PLS, 50 % de PLUS et 15 % de PLAI. Cet objectif porte sur la durée du PLH et sur l'ensemble de la programmation et ne vise donc pas des opérations individuelles qui pourraient très bien s'affranchir de ces ratios. Le PLH ne précise pas davantage la proportion de PLS, PLUS et PLAI à réaliser à l'échelle de chaque commune. Comme le dit un maire, « *sur la répartition PLAI, PLUS et PLS, chaque commune fait ce qu'elle veut, en dehors des obligations légales qui ne viennent pas de la Communauté d'agglomération* ».

L'équilibre entre les types de financement du logement social évoqué par le PLH a été largement déterminé par l'État. L'objectif de 50 % de PLUS, 35 % de PLS et 15 % de PLAI résulte en effet d'un compromis entre les besoins de reconstitution de l'offre dans le cadre de l'ANRU, lesquels se font très majoritairement en PLUS(CD), et les objectifs de l'État au titre du Plan de cohésion sociale (50 % de PLS, 35 % de PLUS et 15 % de PLAI).

L'État incite les communes-centres à privilégier les PLS en cohérence avec la politique régionale de soutien financier aux PLS dans les territoires dotés de plus de 40 % de logements sociaux. La CAMVS est sur la même longueur d'onde, mais les bailleurs ne suivent pas car ils constatent l'absence de clientèle intéressée par ce produit, dont le prix de sortie est très proche du coût du remboursement d'un emprunt pour accéder la propriété. Le PLS est *a priori* mieux adapté au profil des ménages plus huppés des communes de la périphérie. Mais comme on l'a vu, ce produit se développe surtout au travers de résidences sociales et ne semble pas rencontrer davantage de succès que dans le pôle urbain central auprès des familles.

Presque inexistante dans les communes-centres, la production neuve en PLAI ne fait l'objet d'aucune priorisation territoriale. Les PLAI sont simplement suggérés par la CAMVS aux communes périphériques pour qu'elles en acceptent, au cas par cas, dans les petits programmes de logements qu'elles développent. Là encore, les exigences de l'État jouent plus fortement car il oblige les bailleurs sociaux à intégrer 20 % de PLAI dans les programmes PLUS qu'il finance. Ce qui peut servir d'argument dans les négociations entre organismes d'HLM et municipalités : « *La DDT nous impose de faire 20 % de PLAI. Ça nous aide pour dire aux communes qu'on est obligé de le faire* ».

b. Des objectifs communautaires territorialisés ou des objectifs municipaux communautarisés ?

Les orientations communautaires en matière d'habitat s'inscrivent dans un cadre normatif très largement déterminé aux échelons supra-intercommunaux. À l'autre bout de la chaîne, la CAMVS doit composer avec les maires. Le DGA chargé de l'habitat au sein de la Communauté d'agglomération explique ainsi qu'il doit « *réaliser une équation entre ce que veulent les maires et ce que veut le législateur, avec les lois SRU, Borloo, ENL, MOLLE, DALO...* ».

Parmi les exigences du législateur figure l'obligation de territorialiser les programmes d'actions des PLH à l'échelle des communes – une nouveauté introduite par la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE). Si l'impulsion de cette démarche de territorialisation revient à l'État, reste à savoir comment la CAMVS s'en est emparé pour faire prévaloir des objectifs proprement communautaires sur les orientations municipales.

L'ambition du premier PLH pour la période 2005-2009 n'allait guère au-delà de l'agrégation des projets immobiliers des municipalités, lesquels restaient fort imprécis dans ce document. Le second PLH affiche un niveau d'ambition et de précision bien plus élevé : « *Le PLH n'est pas l'addition des projets des villes, mais constitue l'objectif collectif et partagé des communes membres pour obtenir un bon équilibre social de l'habitat sur le territoire* », est-il écrit dans ce second document.

Une concertation a donc été engagée avec chacune des quatorze communes pour aboutir à un « *diagnostic partagé* ». Chaque commune a été interrogée à travers deux questionnaires successifs, l'un dressant le bilan qualitatif du PLH précédent, l'autre visant à recueillir des informations sur leurs projets en matière d'habitat. En parallèle, le diagnostic a pris appui sur les données statistiques concernant la structure et les évolutions d'ensemble du territoire de l'agglomération, ainsi que sur les conclusions de quatre réunions thématiques avec les acteurs de l'habitat. C'est sur la base des conclusions de ce diagnostic qu'un scénario d'évolution a été dessiné[216], débouchant sur des orientations prioritaires et une première définition d'objectifs quantitatifs, présentées aux élus référents des différentes communes.

La déclinaison territoriale des objectifs a ensuite nécessité une rencontre entre la CAMVS et chacune des quatorze communes, afin de finaliser des « fiches communales ». Avant de rencontrer les maires, chaque fiche a été travaillée avec les services municipaux concernés. Il s'agissait de croiser des objectifs théoriques de production établis par la CAMVS en fonction du poids de la commune et d'autres paramètres, avec les objectifs effectifs de chaque commune. Toute la question était de faire coïncider les deux, sur la même échelle temporelle. De cette confrontation est ressorti un décalage limité entre l'objectif global de production de l'agglomération (600 logements par an) et l'agrégation des projets municipaux (entre 650 et 700 logements par an). Il n'y avait pas de contradiction flagrante, mais des ajustements étaient nécessaires avec certaines communes, notamment celles qui n'avaient pas de projets pour développer des logements sociaux. Procéder à ces ajustements était l'objet de la rencontre entre la CAMVS et les maires. Un technicien de l'agglomération relate la teneur de ces entretiens : « *Si par exemple une commune prévoyait 30 logements sociaux, on a demandé au maire : "pensez-vous*

[216] À partir du calcul d'un « point mort » de 300 logements par an correspondant au renouvellement du parc existant et au desserrement des ménages locaux, auquel s'ajoute une prévision de croissance de la population nécessitant également 300 logements par an, soit un objectif global de 600 logements par an.

que vous pourriez aller jusqu'à 40-45 logements ?" Parfois, un maire nous répondait que c'était hors de question, mais pas souvent. Et puis on les a revus plusieurs fois pour essayer d'avancer ».

On voit, à travers ce processus de décision, que la Communauté d'agglomération ne dispose que d'une seule ressource véritable : sa capacité de persuasion, voire d'entregent, à l'image du vice-président chargé de l'habitat. Ce dernier est maire de Livry-sur-Seine, l'une des six communes « article 55 » de la CAMVS. « *Dans mes discussions avec lui, je sais que je parle à un collègue d'une commune qui a les mêmes problèmes que les miens* », se félicite le maire d'une autre commune « article 55 ». Mais ces discussions avec le vice-président ont laissé le dernier mot à chacun des quatorze maires. « *Le vice-président et le DGA en charge de l'habitat essaient de faire passer un souffle, mais la réalité est que les communes ont fait passer leurs propositions* », considère un autre maire. Selon plusieurs techniciens, les objectifs communaux se sont en effet avérés prépondérants dans la définition des objectifs communautaires :

> *« Chaque ville fait sa propre politique du logement ».*
>
> *« Les objectifs ont été territorialisés pour la première fois, mais on est parti des projets communaux ».*
>
> *« Le PLH a été co-construit avec les communes, en fonction de leurs perspectives de construction sur leur territoire. C'est un peu leur document. C'est leur engagement ».*
>
> *« Les orientations du PLH sont celles des communes. En pratique, la CAMVS n'a pas toujours la compétence habitat ».*

Les fiches communales sont censées refléter la déclinaison territoriale des objectifs du PLH. Cependant, on n'y trouve guère d'indications sur le type de financement des logements sociaux, et par conséquent sur le type d'occupation sociale souhaitée ou prévisible. Les fiches communales apportent des informations sur le nombre de logements neufs projetés, leur répartition entre locatif social, accession sociale et logements libres, les modalités de production (par construction neuve ou par intervention sur le parc existant), des ordres de grandeur de la répartition collectif/individuel (pour la construction neuve), ainsi qu'une liste de projets identifiés ou potentiels. Mais rien ne permet de discerner *a priori* le contenu opérationnel de « l'équilibre social de l'habitat », que ce soit dans une logique de mixité « par le haut » (développement du PLAI dans les secteurs socialement favorisés) ou « par le bas » (développement du PLS dans les secteurs socialement défavorisés).

Dans le même ordre d'idée, le PLH ne précise à aucun moment le contenu des programmes d'habitat en termes de diversité des produits logements (aidés, en accession sociale, du secteur libre). « *Il n'y a pas de réflexion, au sein de la Communauté d'agglomération sur ce qu'on veut comme mixité et là où on la veut* », regrette un technicien. Cette question est en fait renvoyée à une négociation locale entre municipalité, aménageur et bailleurs. Ce constat vaut tout autant pour le programme d'intérêt communautaire d'aménagement du Clos St-Louis à Dammarie-lès-Lys. Ce programme repose sur un principe d'équilibre entre habitat social et privé. Hormis le ratio de 30 % de logements locatifs sociaux découlant du partenariat avec l'EPFIF, cet enjeu n'a fait l'objet d'aucune discussion interne à la CAMVS. « *Cela fait cinq ans que l'on parle du Clos St-Louis et on n'a toujours pas parlé de la mixité dans la*

programmation des logements, poursuit le même technicien. *Il n'y a aucune réflexion sur la répartition entre logement social et privé. La seule chose qui concerne indirectement la mixité, c'est la reconstitution de 155 logements découlant de la maquette ANRU* ».

La notion de programmes mixtes de logements n'apparaît quasiment jamais dans les orientations stratégiques du PLH, ni dans les fiches communales. On la trouve néanmoins évoquée à plusieurs reprises dans les « fiches actions thématiques » du PLH. Mais c'est dans un registre purement incitatif et nullement normatif. Il est ainsi proposé d'établir des « Chartes d'objectifs » avec différentes familles d'opérateurs, dont les opérateurs privés invités à introduire une proportion (non précisée dans le PLH) de logements locatifs sociaux dans les programmes neufs d'une certaine taille. La CAMVS propose aussi d'apporter son ingénierie technique aux communes, afin de définir « *au cas par cas et en fonction des objectifs de chaque commune* », les conditions de mise en œuvre des dispositions de la loi ENL visant l'intégration dans les PLU communaux des objectifs de production de logements locatifs aidés fixés par le PLH (définition de servitudes de mixité sociale, inscription d'un COS majoré pour la réalisation de logements locatifs sociaux).

c. L'agglomération entre fonctions d'assistance et d'apprentissage

La Communauté d'agglomération a construit ses objectifs en matière d'habitat dans un jeu de négociations qui n'entame en rien la souveraineté des municipalités, mais s'efforce plutôt de susciter leur adhésion à des objectifs coproduits avec elles. Par son activité quotidienne, la CAMVS tente surtout de faire la démonstration de sa légitimité à intervenir dans le champ de l'habitat. C'est pourquoi le PLH est d'abord affiché comme un outil au service de la réalisation des projets communaux. L'instrumentalisation de la CAMVS au service des communes était particulièrement visible dans le premier PLH, ne serait-ce qu'à travers son titre : « *Une ambition partagée au service des communes* ». Un acteur de la CAMVS le reconnaît : « *On cherchait d'abord à ce que les élus et les équipes techniques s'approprient le PLH comme outil au service des villes. Ce n'est pas la même chose qu'une norme. C'est encore le cas aujourd'hui, même si c'est un peu différent* ».

Concernant l'équilibre social de l'habitat, la CAMVS se positionne effectivement en appui technique des petites communes relevant de l'article 55 de la loi SRU, auxquelles elle propose de faciliter le montage d'opérations de logements sociaux. La légitimité de l'agglomération à intervenir dans ce domaine est d'autant mieux assurée qu'elle n'a pas créé cette contrainte. Comme le produit de l'amende SRU est reversé à la CAMVS, les communes qui l'ont payée peuvent d'ailleurs la récupérer par le truchement de l'agglomération. « *Il y a un accord informel pour que la pénalité soit redistribuée sous forme d'aide à la pierre aux communes qui paient l'amende*, explique un technicien. *L'État n'a rien trouvé à redire* ».

L'autre domaine où la Communauté d'agglomération peut affirmer sa légitimité sans empiéter sur le libre-arbitre municipal, concerne la localisation de la reconstitution de l'offre dans le cadre des PRU. Dessaisie de leur pilotage effectif, la CAMVS a retrouvé un rôle parce que les conventions ANRU ont été signées avant que toutes les localisations des reconstructions hors commune aient été précisées. Il s'agit en fait d'un rôle d'appoint car chaque commune signataire d'un PRU a négocié elle-même avec d'autres communes. Mais face à la difficulté de la tâche, elles ont sollicité la CAMVS. Les acteurs de l'habitat au sein de l'agglomération conçoivent néanmoins leur rôle *a minima* en se refusant à

prospecter au-delà de ses frontières. Ce qui pénalise notamment le PRU de Dammarie-lès-Lys dont près de la moitié de la reconstitution doit se faire en dehors du périmètre de la CAMVS.

À l'intérieur de son périmètre, la CAMVS joue le rôle d'intercesseur respectueux de la volonté des communes récalcitrantes. En témoigne ce propos d'un bailleur HLM impliqué dans les PRU : « *On a été voir la CAMVS pour lui demander de nous aider sur les objectifs de reconstitution hors site des PRU. Elle nous a répondu qu'elle pouvait nous appuyer comme intermédiaire par rapport aux communes, mais qu'en aucun cas elle ne pouvait imposer des objectifs de reconstitution aux communes. Elle aura peut-être une efficacité à long terme, mais à court terme, c'est la galère !* ». À en croire un acteur d'une commune-centre, le chemin est en effet parsemé d'embûches : « *Les petites communes ne veulent pas de la reconstitution. Elles préfèrent payer l'amende de la loi SRU. Elles ne veulent pas de "délestage" des populations, selon l'expression consacrée localement* ».

La CAMVS peut se targuer de quelques succès, comme le projet de reconstitution de l'offre à Rubelles, dans le cadre d'un dossier commun aux PRU de Melun et du Mée, ou encore à Boissise-le-Roi et La Rochette. Mais la réussite reste toujours tributaire de la bonne volonté des maires. Sans compter l'affaiblissement de la capacité de persuasion de la CAMVS qu'a constitué la règle des PLUS-CD fixée par l'ANRU. Comment expliquer aux maires des communes périphériques qu'ils pourront développer « sans risque » des logements financés en PLUS-CD, alors que l'ANRU impose 50 % de ménages relogés dans un parc social neuf ou récemment conventionné ? Un interlocuteur indique que des bailleurs se sont gardés d'entrer dans le détail de la réglementation des PLUS-CD dans leurs discussions avec les communes. Mais cette question finit par refaire surface et perturbe le patient travail de conviction des maires, comme le relate ce bailleur : « *On a expliqué aux maires que leurs employés municipaux avaient vocation à entrer dans ces logements. On leur a expliqué que ce n'est pas parce qu'on démolit qu'ils vont recevoir les gens, car ce n'est pas la même temporalité. Mais la règle des PLUS-CD a été une vraie catastrophe : tout notre raisonnement tombait à l'eau ! On a dû alors leur expliquer que le logement était adapté à la composition et aux ressources familiales et que les futurs locataires ne seraient pas forcément des cas sociaux, que près de 80 % des ménages relogés souhaitent d'ailleurs rester dans leur quartier d'origine...* ». La requalification d'un grand nombre de logements PLUS-CD en logements PLUS est une perspective aujourd'hui crédible, y compris dans la commune centrale de Dammarie-lès-Lys qui a procédé aux premiers relogements voici près de dix ans.

Si la CAMVS n'a pas joué de rôle majeur dans le pilotage des PRU, c'est d'abord qu'elle n'était pas instrumentée pour prendre en charge la reconstitution de l'offre, que ce soit par la maîtrise du droit des sols, resté de la compétence des communes, ou par l'action foncière. Sa fonction d'appui technique aux communes soulève elle-même des difficultés. Outre les résistances rencontrées auprès d'élus et de techniciens municipaux jaloux de leur prérogatives, l'action de la direction de la Politique de la ville, de l'habitat et de la solidarité de la CAMVS reste contrainte par un manque d'ingénierie propre. Si elle a été renforcée à la fin des années 2000, l'équipe ne réunit toujours que 4,2 équivalents temps plein, secrétariat compris. On peut donc être interrogatif à la lecture de l'étendue des missions que lui confie le PLH 2010-2015, qu'il s'agisse du pilotage et de l'animation de la politique de l'habitat sur le territoire (contractualisation avec les partenaires ; programmation ; information et communication ; animation de groupes de travail, ateliers et dispositifs partenariaux ; observation et suivi), de la fonction d'appui technique et d'ingénierie auprès des communes (conseil sur les modalités de prise en compte des objectifs du PLH dans les documents et projets d'urbanisme communaux ; action foncière ;

sensibilisation et élaboration de principes et d'objectifs partagés, à travers la réalisation de guides ou la formalisation de chartes d'objectifs avec les opérateurs immobiliers ; réponses aux problématiques de groupes sociaux spécifiques dans le développement d'opérations municipales) ou encore de son rôle de co-financeur.

Les investissements financiers sont un bon indicateur du rôle modeste de la CAMVS comme acteur de l'habitat. L'adoption d'un Programme pluriannuel d'investissements, en septembre 2009, a marqué un tournant. Jusque-là, les dépenses d'investissement de la Communauté d'agglomération étaient limitées au financement de la rénovation urbaine et à la ventilation des fonds délégués par l'État au titre des aides à la pierre, les deux connaissant une montée en régime très progressive. Les seuls « fonds propres » engagés par la CAMVS correspondaient à l'affectation de la pénalité SRU. Le PPI prévoit désormais d'abonder les fonds délégués par des ressources propres de l'agglomération à hauteur de 3,22 millions d'euros (hors pénalités SRU). Mais comme cette somme étant à répartir sur la durée de la convention de délégation des aides à la pierre, renouvelée pour six ans, les montants annuels restent modestes. Ils sont à comparer avec le montant des investissements de la CAMVS dédiés à la rénovation urbaine, soit 21 millions d'euros sur une base pluriannuelle et dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage assurée par les villes.

La mobilisation des fonds propres de la CAMVS pour des opérations de logement locatif social se limitera ainsi à la somme (négligeable) de 275 000 euros par an, dont une tranche conditionnelle de 100 000 euros majorant ses subventions en fonction de la prise en compte des orientations du PLH : localisation dans le tissu urbain, acquisition-amélioration, performance énergétique, réponses à des publics spécifiques, types de financements mobilisés…. ; on remarque que la mixité sociale n'apparaît pas comme telle parmi ces critères.

Le programme d'investissement de droit commun de la CAMVS sur le parc privé (c'est-à-dire hors rénovation urbaine et OPAH[217]) est une autre nouveauté du PLH et du PPI. L'intervention doit reposer ici sur un Programme d'intérêt général communautaire, correspondant à une dépense annuelle 320 000 euros par an sur les thématiques prioritaires du PLH : performance énergétique, lutte contre l'habitat indigne, adaptation des logements aux besoins des personnes âgées et à mobilité réduite. Là encore, la mixité sociale n'est pas un objectif en soi.

Mobiliser des financements (très modestes) au service d'une certaine diversification de l'habitat est une chose. Encore faut-il que la Communauté d'agglomération dispose des leviers opérationnels pour inscrire ce principe dans les choix de développement des communes. Tous les maires interrogés en conviennent, le non-transfert à la communauté de la compétence sur le droit des sols inhibe la politique communautaire :

> *« Comme on a conservé le droit du sol, personne ne peut nous imposer quoi que ce soit ».*
>
> *« La question de l'habitat n'est pas spontanément communautaire, surtout ici où les communes sont très attachées à la compétence du droit des sols et de l'urbanisme ».*

[217] La Communauté d'agglomération finance deux des trois OPAH communales (elle n'est pas signataire de celle de Dammarie-lès-Lys), mais uniquement sur les fonds délégués de l'ANAH dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre. Le rôle de la CAMVS dans les OPAH est reconnu comme faible par tous nos interlocuteurs.

> *« Comme les maires ont gardé la main sur le permis de construire, ils ont la prérogative d'accepter ou de refuser tel ou tel programme. La Communauté d'agglomération n'est pas compétente dans ce domaine et n'exerce pas de contrainte sur les communes. Comme elle n'a pas la compétence sur les permis de construire, elle ne peut pas vraiment avancer ».*

Les rédacteurs du PLH 2005-2009 avaient tenu à rassurer les municipalités sur le fait qu'il n'était pas question d'empiéter sur leurs prérogatives : « *Ce que la dimension "habitat" intercommunale ne doit pas être : la maîtrise foncière et l'orientation de la vocation du foncier, affirmées comme une compétence-clef des communes* ». Avec le PLH 2010-2015, la contradiction est devenue flagrante entre les objectifs ambitieux de constructions neuves fixé au niveau communautaire (600 logements par an) et le maintien de la compétence municipale sur l'occupation des sols. Or, le fait de bénéficier de conditions foncières favorables apparaît primordial, en particulier pour s'assurer de l'atteinte des objectifs de production de logements sociaux dans les communes périphériques, où prédominent des programmes de petite taille en individuel, plus difficiles à équilibrer au plan financier. Rares sont ces petites communes à avoir pris des mesures en faveur du logement social à l'occasion de la révision de leur POS en PLU, à l'exception de Rubelles qui a imposé 20 % de logements sociaux dans une ZAC ; certaines de ces communes sont encore sous le régime d'un POS.

Les bailleurs sociaux et l'État ont plaidé pour une politique foncière active de la Communauté d'agglomération et le PLH en a fait l'un de ses axes prioritaires. Les fiches communales intégrées dans ce document sont présentées comme la « *feuille de route* » pour la mise en compatibilité des PLU communaux avec le PLH. Ce dernier suggère aussi une stratégie foncière à long terme, à définir dans le cadre d'une étude de repérage des mutabilités foncières, prolongée le cas échéant par une convention-cadre signée entre l'EPFIF et la CAMVS. Il s'agit enfin de s'assurer du respect des orientations du SDRIF en matière de mobilisation foncière, afin de privilégier les zones d'urbanisation préférentielle et la préservation des zones agricoles.

Si la question foncière est principalement abordée sous l'angle de la consommation de l'espace, des densités et des formes urbaines, elle intervient aussi comme élément d'efficacité pour atteindre les objectifs de construction neuve du PLH et la nécessaire « *diversification des formes d'habitat produites* ». Outre la « *sensibilisation* » des différents partenaires, la stratégie retenue consiste à aider les municipalités à faire usage des outils réglementaires de constitution de réserves foncières (droit de préemption urbain, recours à l'outil ZAC, baux emphytéotiques…). Mais sans que le rôle dévolu à la CAMVS dans les opérations de portage foncier soit véritablement éclairci, au niveau financier (quels moyens d'intervention la communauté peut-elle dégager pour garantir les risques supportés par les communes ?) comme technique et réglementaire (quels moyens humains pour développer l'ingénierie technique en matière d'urbanisme réglementaire et de dispositifs de portage foncier ?).

L'agglomération reste bel et bien dépendante de la volonté des communes pour réaliser ses objectifs de production, notamment ceux qui doivent contribuer à l'équilibre territorial de l'habitat. Tous nos interlocuteurs s'accordent sur le fait que le PLH n'est qu'un document d'orientation, faisant la part belle aux stratégies municipales et dénué de moyens de contrainte :

> *« Le PLH n'est pas un document opposable. Ce sont les engagements hétérogènes des communes ».*
>
> *« Le PLH, ce sont des considérations générales sur les évolutions démographiques ou la répartition entre collectif et pavillonnaire. Il y a des objectifs de rééquilibrage. C'est intéressant, mais pas contraignant pour les petites communes qui veulent préserver leur cadre de vie ».*

Dans son préambule au PLH 2005-2009, le vice-président chargé de l'habitat avait annoncé la couleur quant au statut de ce document : « *Une phrase suffirait pour qualifier ce document : une "cartographie" à l'usage des communes pour piloter leur évolution urbanistique. Le PLH n'impose pas, il n'a pas vocation à cela. (...) Il recense, décrit l'existant puis se projette dans l'avenir* ». Le second PLH se montre plus ambitieux dans ses objectifs et plus précis dans sa stratégie. Mais il ne modifie pas fondamentalement cette donne d'une agglomération qui « *n'impose pas* ». Il n'est par exemple prévu aucune sanction en cas de manquement des communes à leurs obligations de production. Il est seulement question d'un suivi, d'une actualisation et du réajustement périodiques des projets énumérés dans les « fiches communales », dans un processus d'échange continu avec les municipalités.

L'une des fonctions majeures du PLH est celle-ci : servir de plate-forme d'échanges entre la CAMVS, les municipalités, les bailleurs sociaux et différents financeurs du logement social. Sous cet angle, la mise en place d'un Observatoire de l'habitat, en 2007, est considérée par beaucoup comme le succès le plus manifeste du PLH. La restitution des données de l'Observatoire est en effet l'occasion de convier l'ensemble des partenaires à un séminaire annuel. L'Observatoire est également le lieu d'approfondissement de certaines thématiques (logement des seniors ou des jeunes, occupation des sols, logement social, performance énergétique…) à l'occasion d'ateliers ou de groupes de travail.

Cette fonction cognitive et d'échanges dévolue à l'Observatoire communautaire – et plus largement au PLH – est un facteur de légitimation de l'agglomération en même temps qu'un levier de mobilisation d'élus *a priori* peut ouverts aux préoccupations liées à l'habitat. L'un des « *dispositifs transversaux* » du PLH 2010-2015 vise ainsi à « *assurer une formation continue des élus pour une montée en puissance des compétences en matière d'habitat* ». Il s'agit entre autres de réunir les élus pour leur présenter les évolutions du contexte juridique, les familiariser avec des problématiques nouvelles comme l'accession sociale à la propriété ou la performance énergétique, ou encore d'organiser des voyages d'étude avec eux pour s'inspirer d'exemples développés dans d'autres territoires. Ces différentes initiatives visent à faire « *que les élus puissent être des appuis efficaces à la réalisation des objectifs liés à ces enjeux* ».

Ces démarches de sensibilisation revêtent un intérêt particulier pour lever les préventions des élus vis-à-vis du logement social. À défaut d'exercer une contrainte directe sur les municipalités, l'agglomération contourne le problème par une méthode *soft* consistant à travailler sur les représentations de leurs élus, en escomptant, à terme, desserrer le verrou du pouvoir communal qui pèse sur les objectifs de rééquilibrage territorial de l'habitat. Toute l'histoire du PLH communautaire peut ainsi être lue sous l'angle d'un apprentissage progressif des élus « périphériques ». La méthode a été mise au point dès la création de la CAMVS dans la perspective d'élaboration d'un premier PLH. Un « *séminaire de sensibilisation* » des élus avait alors été organisé, comprenant la visite de petites opérations récentes de logements sociaux dans d'autres territoires, et se clôturant par une présentation plus théorique des

divers produits, populations concernées et modalités d'attribution du logement social. Comme le dit un maire qui avait participé à ce séminaire, « *il s'agissait de montrer que le logement social pouvait être autre chose que les barres des années 1960* ». L'œuvre pédagogique de l'agglomération ne se limite pas à ces moments particuliers que sont les séminaires et voyages d'élus. Elle se présente comme un processus continu de travail sur les stéréotypes et préjugés de maires toujours à la merci d'une pétition de leurs administrés, alors que les cités de Dammarie ou de Melun défrayent régulièrement la chronique locale.

Malgré ce contexte structurellement défavorable, la plupart de nos interlocuteurs perçoivent une évolution positive de la mentalité des élus, l'agglomération ayant permis de combler partiellement « *le grand écart entre les élus ayant connu HVS et ceux qui ont été contraints de faire du logement social par la loi SRU* », selon le mot d'un technicien. Tous nos interlocuteurs mettent ces avancées au crédit de la CAMVS, à commencer par les intéressés :

> *« Ce qui a progressé, c'est l'idée que tout le monde – et quelque part on le doit à la communauté – doit faire du logement social. Le fait d'avoir discuté, d'être ensemble, nous a appris que le logement social n'est pas pestiféré, que c'est gérable. C'est la pédagogie du travail en groupe ». (maire, commune périphérique)*
>
> *« La Communauté d'agglomération joue un rôle pédagogique, car on a parfois une vision déformée du logement social. Pour certains ce sont des tours et des barres, alors que ça a complètement évolué, par exemple avec le pavillonnaire » (maire, commune centrale).*
>
> *« Une culture se développe. Il y a des élus sensibilisés qui cherchent à développer des projets. Il y a des communes pas forcément contraintes mais qui le font aussi. La délégation des aides à la pierre et le PLH ont certainement contribué à ce que ça évolue depuis trois ans ». (technicien, CAMVS)*
>
> *« Il y a une évolution dans les esprits par rapport à ce qu'est le logement social. Il y a eu un travail d'apprentissage de la Communauté d'agglomération ». (technicien, CAMVS)*

Au-delà de l'éducation des élus aux formes urbaines les plus éloignées du modèle des tours et des barres, la condition d'efficacité de ce travail de conviction engagé par l'agglomération est de convaincre les maires que le développement du logement social correspond à leur intérêt bien compris, notamment parce qu'il permet de loger « leurs jeunes », grâce au contrôle des attributions. La fonction d'apprentissage de l'agglomération porte donc bien sur la mixité des *logements* et non sur la mixité des *populations* au-delà de sa seule composante générationnelle.

À l'initiative de l'AORIF, et de façon concurrente à la CAMVS, alors en négociation avec les communes sur le futur PLH, des représentants des bailleurs ont fait « la tournée » des communes, là aussi dans le but explicite de corriger l'image du logement social, avec plaquettes promotionnelles à l'appui. La motivation des bailleurs était claire : trouver des terrains où réaliser leurs opérations. L'un d'eux se montre toutefois moyennement optimiste quant aux effets bénéfiques de cette démarche publicitaire :

« *Il est très difficile de prendre contact avec les maires et d'être reçus. On l'a fait, mais ils restent dans une réticence très forte* ».

L'une des difficultés vient de ce que l'étanchéité entre les reconstitutions de l'ANRU et les relogements n'a pas été totale, à cause de la règle des PLUS-CD. Ce témoignage du maire d'une petite commune vient souligner les limites d'une pédagogie du logement social lorsque le rééquilibrage de l'habitat s'accompagne aussi du transfert de populations non-désirées : « *On a réalisé des logements sociaux, mais l'intégration de la population ne se fait pas comme on le voudrait en théorie. Mettre dix personnes brutalement dans un village, c'est ce que je vis aujourd'hui. Je fais des logements sociaux dans un coin de ma commune où il n'y a quasiment que des logements privés pavillonnaires. On pourrait dire que c'est de la mixité sociale au sens où l'on mélange de l'habitat locatif social avec du privé. En fait, c'est de la diversité de l'habitat, mais ce n'est pas de la mixité sociale. La mixité sociale, on n'y arrivera jamais. Si on prend une famille qui a des habitudes de vie et qu'on la transpose ailleurs, on ne change rien à ses habitudes. On a juste transposé la famille d'un endroit à l'autre. Je ne suis pas raciste, mais il y a des familles qui étaient dans un système social, climatique, complètement différent du nôtre. Elles ont l'habitude de vivre dehors, le soir, et de laisser les enfants dans la rue. On transpose ces gens dans un autre lieu, mais les enfants continuent d'être livrés à eux-mêmes. C'est pourquoi la mixité sociale est un vœu pieu. Ça ne veut rien dire. Les énarques qui ont pondu la mixité sociale n'ont qu'à aller vivre dans ces logements sociaux !* »

3. LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE L'HABITAT

3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national

Le thème du développement durable n'a jamais été central dans les politiques de l'agglomération Melun Val de Seine. Autant la mixité sociale a une charge politique forte, au point de faire l'objet d'une euphémisation constante pour ne pas crisper les élus des petites communes, autant un certain désintérêt des élus semble inhiber l'émergence du développement durable comme thème à part entière de l'action communautaire. En la matière, l'agglomération accuse un retard sur les communes du pôle urbain central et sur d'autres partenaires territoriaux. Dans ce contexte, il lui devient de plus en plus difficile de ne pas afficher le développement durable comme une priorité. En l'état actuel, l'intervention de la CAMVS se résume à la juxtaposition d'actions environnementales éparses résultant davantage des contraintes exogènes que d'une mobilisation endogène.

a. L'agglomération à la traîne des communes-centres

Les communes centrales affichent depuis peu le développement durable comme une priorité forte de l'action municipale, qu'elles développent de façon très autonome par rapport à la CAMVS qui n'a pas de politique identifiable en la matière. Ce qui n'empêche pas les groupes minoritaires des conseils municipaux de dénoncer ce qu'ils considèrent comme un écart entre les discours et les actes.

Aux élections municipales de 2008, le maire de Melun a rallié une élue de l'opposition de gauche à qui il a confié une délégation sur le Développement durable, l'environnement, l'hygiène, la prévention et la salubrité publique. Cette adjointe peut s'appuyer sur une nouvelle direction du Développement durable qui pilote notamment la mise en place d'un Agenda 21. La démarche a été lancée en 2010, en appui

sur le diagnostic d'un cabinet spécialisé. Elle se veut participative et transversale à tous les domaines de l'action municipale. Suite à l'organisation d'ateliers ouverts aux citoyens, en décembre 2010, la ville est en train de concevoir une stratégie devant entrer en phase opérationnelle en septembre 2011.

La municipalité de Melun se targue d'ores et déjà de nombreuses réalisations en faveur du développement durable : sur l'énergie (construction d'un conservatoire en HQE, programme de logements BBC reliés à un réseau géothermique, création de l'éco-quartier sur la Plaine de Montaigu, optimisation de l'éclairage public, sensibilisation du personnel municipal à l'éco-conduite, achat de véhicules et de vélos électriques pour le personnel municipal), les déchets (tri sélectif, collecte de déchets verts en porte-à-porte, dématérialisation des documents municipaux pour économiser le papier), la biodiversité (serres municipales, gestion des espaces verts, signature de la Charte Aqui'Brie pour réduire l'utilisation des pesticides, signature de la Charte régionale de la biodiversité, étude en partenariat avec le Muséum d'histoire naturelle, création d'une Trame verte et bleue, inventaire de la biodiversité en partenariat avec le Muséum national d'histoire naturelle, réalisation en cours d'un inventaire du patrimoine arboricole) ou la sensibilisation (semaine du développement durable, fête de la nature, journée de la mobilité, soutien à la création d'une Association pour le maintien d'une agriculture paysanne, mise en sensibilisation des écoles, aliments bio dans les cantines scolaires…). La ville de Melun a été récompensée par des trophées : le prix de l'Aménagement urbain du Moniteur pour la requalification de l'Ile St-Étienne et des quais de la Reine blanche en 2006 ; le prix Micro-environnement décerné par la chaîne National Geographic pour le projet d'éco-quartier de la Plaine Montaigu en 2010. Melun est également lauréat de l'appel à projets « Approche environnementale de l'urbanisme » de l'Ademe Île-de-France pour l'élaboration de son PLU et de l'éco-quartier. La ville a soumis un dossier en réponse au second appel à projets national sur les éco-quartiers.

Au Mée-sur-Seine, la mairie affirme désormais faire « *cap sur le développement durable* », comme le titre le magazine municipal *Vision* en mai 2011. Le projet de rénovation urbaine est présenté comme « *l'acte fondateur d'un urbanisme à visage humain* » à travers les liaisons douces, les économies d'énergie sur les logements ou la réalisation d'une Maison de la petite enfance utilisant la photovoltaïque et répondant à des normes élevées en matière thermique et d'isolation phonique. La gestion différenciée des espaces verts pour le maintien de la diversité paysagère est également présentée comme une réalisation exemplaire. Avec l'élaboration annoncée d'un Agenda 21, la municipalité évoque maintenant une démarche de développement durable qui « *se généralise progressivement à toutes les activités de la commune* ». Cet Agenda 21 vise à la fois les personnels de la mairie appelés à élaborer une « charte éco-responsable », et les habitants qui devraient être associés à des ateliers de réflexion.

L'affichage du développement durable est moins net à Dammarie-lès-Lys. Outre une politique de l'eau et du fleurissement, cet enjeu est en grande partie lié au projet de rénovation urbaine ; Dammarie a ainsi répondu à l'appel à projets de l'ANRU et de la Caisse des dépôts « Renouvellement urbain et urbanisme durables ». L'enjeu se confond aussi avec l'aménagement du Clos St-Louis, confronté à un problème majeur de pollution des sols. Un éco-quartier pourrait y voir le jour dans le cadre d'une co-maîtrise d'ouvrage avec la CAMVS. Mais l'horizon de ce projet est encore lointain et son impulsion revient davantage à la municipalité qu'à l'agglomération.

La discrétion de la CAMVS sur le développement durable s'explique d'abord par la faiblesse de son portage politique. Il y a bien un vice-président chargé de l'Environnement et de l'Agenda 21, mais il est peu investi sur le sujet. Il est significatif que l'agglomération ait préféré le maire de la petite commune de Boissise-le-Roi plutôt qu'un élu d'une commune centrale. Au sein de la CAMVS, les principales avancées en matière de développement durable sont ainsi portées au crédit du maire du Mée-sur-Seine, président du Smitom-Lombric[218] et vice-président de la CAMVS en charge du Traitement des déchets et des liaisons douces. Le choix d'un élu melunois aurait été tout aussi cohérent si l'agglomération avait voulu donner davantage de visibilité au développement durable. « *Il n'y a aucun portage politique du développement durable à l'agglomération, alors qu'à Melun il y a une élue en pointe sur cette question et un maire capable d'en parler* », souligne un partenaire de la CAMVS.

Hormis ceux du Mée et de Melun, les élus communautaires font collectivement montre d'une certaine indifférence envers le développement durable. « *Ça ne passionne pas beaucoup les collègues* », soupire l'élu d'une commune centrale. « *L'investissement volontariste des élus dans le développement durable reste difficile, les élus ne sont pas forcément demandeurs* », ajoute un technicien. Le développement durable intervient rarement dans les discussions des élus en bureau comme en conseil communautaires. La volonté de préserver le cadre rural des petites communes et de refaire la ville sur elle-même dans les grandes, fait consensus. Mais ce consensus n'a pas de traduction positive dans des projets labellisés « développement durable », ni dans la constitution d'une équipe technique qui serait porteuse de cette démarche. S'il ne s'est pas battu âprement pour obtenir gain de cause, le vice-président chargé de l'Environnement déplore ainsi n'avoir « *personne avec moi, ni techniciens, ni financements pour monter un Agenda 21. Je n'ai pas la haute main sur l'administratif. Le problème est qu'il faut des sous pour payer une équipe* ». Les difficultés financières de la Communauté d'agglomération ne facilitent guère les choses : « *L'Agenda 21 ne prend pas car il n'y a pas de ressources humaines*, confirme un technicien. *On sait qu'on a un budget contraint et qu'on va devoir faire des choix drastiques. La question est posée au politique : est-ce qu'on se donne les moyens d'une politique de développement durable ? Je n'ai pas la réponse. La Communauté d'agglomération va devoir se positionner* ».

À ce jour, il n'y a toujours pas de commande formalisée des élus aux techniciens. « *On ne ressent pas de pression des élus pour donner un contenu au développement durable, sauf de la part des rares élus impliqués, comme sur les liaisons douces* », dit l'un eux. À défaut de politique identifiable, différentes actions sectorielles relèveraient de ce registre, sans forcément en avoir le label. C'est la lecture proposée par différents acteurs communautaires considérant qu'« *on fait tous du développement durable sans le savoir* » (vice-président), qu'« *on en fait même si on ne le dit pas comme tel* » (technicien) ou qu'« *on fait déjà beaucoup de développement durable, même sans Agenda 21* » (technicien). C'est ce que suggère aussi le vice-président responsable de l'Agenda 21 selon qui ce dispositif « *couvre beaucoup de choses qui s'entrecroisent avec ce que font déjà les vice-présidents* ». Et nos interlocuteurs de citer la station d'épuration rénovée, la création d'une usine d'incinération des boues, la thermographie aérienne, les économies d'énergie sur les bâtiments, la restructuration du réseau de transports en commun, l'achat de vélos électriques ou les pistes cyclables, comme preuves d'un engagement en faveur du développement durable qui souffrirait d'un défaut de communication.

[218] Syndicat mixte intercommunal de traitement des ordures ménagères, regroupant 67 communes pour le traitement des ordures ménagères et 27 communes pour la collecte.

Cette lecture repose sur une conception restrictive du développement durable, envisagé comme un simple catalogue d'actions possédant une composante environnementale. À cette vision substantialiste s'oppose une conception procédurale du développement durable, formulée en référence à des principes méthodologiques et des modes de faire (diagnostic, transversalité, participation citoyenne, équité sociale, évaluation…). Les techniciens les plus avertis de la CAMVS n'ignorent pas qu'il y a loin entre cette acceptation plus exigeante et les pratiques de l'agglomération marquées par des préoccupations techniques et de protection de l'environnement. « *On ne devrait pas réduire le développement durable à l'environnement*, assure l'un de ces techniciens. *La plus-value du développement durable est dans la notion de gouvernance, de planification, d'indicateurs, d'évaluation. Or, ce n'est pas du tout comme cela qu'on fonctionne. Chaque service a ses projets. Il faudrait que quelqu'un pilote cette transversalité, quelqu'un qui sorte du carcan bureaucratique pour demander des choses à chaque service* ».

Encore faudrait-il aussi que les services de l'agglomération soient en capacité de répondre à ce type de demandes. Or, ils sont largement sous-dimensionnés. Faute de ressources humaines adéquates, il est difficile aux techniciens des différents services concernés de dégager le temps nécessaire à une mobilisation sur de nouvelles approches, qui ne leur est d'ailleurs pas demandée. Dès lors, il est tentant pour eux d'opter pour un travail plus routinier : « *Dans mon service, personne ne porte le développement durable. On n'a pas de ressources humaines car ça coûte. Je veux bien être militant, mais je ne peux pas mettre en péril mes missions. Si c'était ma seule mission, je serais content de pouvoir avancer sur le développement durable. Mais si l'on demande à un service mobilisé à 95 % sur autre chose de faire du développement durable, ça ne traduit pas une volonté politique farouche de réalisation dans de brefs délais* ».

Sans que l'on puisse parler d'une effervescence, certains techniciens ont parfois proposé des actions innovantes aux élus, par exemple des économies d'énergie sur les bâtiments communautaires, une Charte de développement durable dans les zones d'activités ou encore la mise en place de la fibre optique pour limiter les déplacements domicile-travail et réduire les nuisances visuelles. Mais ces techniciens peinent à trouver de réels soutiens politiques, comme le regrettent plusieurs d'entre eux :

> *« La Charte de développement durable des zones d'activités n'intéresse pas les élus. Il faut un comité de pilotage et ça implique que les élus soient présents. Mais ils n'ont pas envie de s'enquiquiner »*
>
> *« Aucun élu n'avait demandé les économies d'énergie sur les bâtiments de l'agglomération. Au contraire, quand on leur a proposé, leur seule préoccupation était de savoir s'il y aurait un retour sur investissement »*
>
> *« On va proposer la fibre optique aux élus, mais il n'est pas sûr qu'ils soient motivés pour comprendre ce que c'est ».*

L'une des difficultés auxquelles se heurtent les techniciens de l'agglomération tient au caractère ardu des projets relevant du développement durable qu'ils soumettent aux élus, ces derniers ayant du mal à se forger une opinion :

> *« La carte du bruit est arrivée en conseil communautaire : cinq minutes de discussion ! Les élus ont dit oui, sans discussion du bien-fondé. Pour certains élus, le développement durable reste abstrait ».*

> *« Personne ne comprend rien aux projets techniques de développement durable à part ceux qui ont fait les projets. Les élus signent sans comprendre. Ils suivent le mouvement, ils n'ont pas le choix. Même nous, techniciens, on prend des bureaux d'études et on ne comprend rien. Et on ne va pas s'amuser à contester le système technique d'un bureau d'étude ! »*

b. La contrainte externe pour avancer

Le position rétractile de la CAMVS paraît de plus en plus difficile à tenir dans un environnement institutionnel qui s'est largement converti au développement durable ou au moins à sa rhétorique. Les partenaires territoriaux qui s'emparent de ce thème renvoient en creux l'image d'une agglomération en queue de peloton. C'est pourquoi, les acteurs communautaires font du développement durable un impératif… mais pour l'avenir :

> *« L'agglomération se met à parler de développement durable avec dix métros de retard, alors que Melun cartonne sur ce sujet ». (technicien)*

> *« L'État, le Conseil général et le Conseil régional nous renvoient en écho le fait qu'on ne fait pas ce qu'il faut en matière de développement durable ». (technicien)*

> *« Le PLH du SAN de Sénart soutient les éco-quartiers. Dans le PLH, l'agglomération de Melun a maintenant un affichage sur le développement durable. Dont acte. Mais quand on voit la principale commune s'engager à travers l'éco-quartier, on peut s'interroger sur le rôle de la CAMVS. C'est pourquoi on demande à l'agglomération de Melun d'aller plus loin ». (bailleur social)*

> *« Il y a eu une évolution nationale depuis une dizaine d'années, avec une prise de conscience de l'enjeu du développement durable. Le Conseil général a un Agenda 21, Le Mée et Melun aussi. Le Smitom a également décidé d'en faire un. Comment l'agglomération pourrait-elle y échapper ? On a écrit qu'on allait le faire. Il faut tenir cet engagement ». (vice-président, CAMVS)*

Le besoin ressenti par une partie des acteurs communautaires de faire du développement durable un axe stratégique de la politique d'agglomération est d'abord affaire d'image, voire de politiquement correct : « *Ce n'est simplement plus très correct de ne pas faire de développement durable* » ; « *Le développement durable est à la mode, sinon on est ringard. On ne peut pas ne pas en faire* ». Il s'agit aussi de doter l'agglomération d'une vitrine pour l'extérieur, qui participerait d'une stratégie de marketing destinée aux partenaires comme au grand public, alors que l'agglomération souffre d'un déficit de reconnaissance. « *On n'a pas de labellisation, on ne fait pas assez de communication* », déplore un technicien. Un autre explique comment le projet d'éco-quartier du Clos St-Louis pourrait contribuer à cette meilleure visibilité externe, surtout s'il remportait un trophée : « *On n'a pas soumissionné sur les éco-quartiers, car on n'était pas prêts. Mais dès qu'on sera prêt on ira, même sans financement, pour être labellisés. Avec ce projet, l'agglomération va faire parler d'elle. On voudrait faire une consultation d'architectes-urbanistes comme pour le Grand Paris. J'aimerais qu'on gagne un prix. Le maire Dammarie en a aussi parlé. Avoir un prix, on en a besoin pour être lisibles, connus, faire*

parler de nous, être référencés. Il y a quelques années, les gens de la Région ne savaient même pas où se trouve Melun sur une carte ! Il faut qu'on se vende si on veut attirer des financements, publics et privés, des cadres, des entreprises... On est dans un logique de marketing. Il faut des projets qui captent l'attention ».

L'exemple de la requalification de la zone industrielle Melun/Vaux-le-Pénil illustre les bénéfices d'une reconnaissance externe. Dans le cadre d'une démarche explicitement intitulée « diagnostic développement durable », la Communauté d'agglomération a mis en place, en juin 2008, des groupes de travail associant les entreprises de la zone. Celles-ci ont identifié deux thématiques prioritaires : la mutualisation des services et l'environnement. Jugeant le projet innovant, l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies (ARENE) a financé 50 % d'une étude de faisabilité pour la réalisation d'un pôle de services mobilisant l'économie sociale et solidaire ainsi que de la nourriture bio pour assurer la restauration des salariés. Le groupe de travail a également souhaité lancer une étude de gisement des déchets produits par les entreprises en distinguant des scénarios de mutualisation de la collecte ou du traitement. L'Agence de l'eau et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont cette fois été sollicitées. Une fois mis en oeuvre, le projet de requalification de la zone industrielle a été considéré comme exemplaire par ses partenaires et présenté en différentes occasions : devant le réseau des éco-acteurs économiques d'Île-de-France, puis les régions partenaires européennes réunies par l'Agence régionale de développement (ARD) dans le cadre du programme Interreg Ecrein+ ; au Salon du développement durable à Paris ; au colloque du Réseau national de l'économie territoriale à St-Nazaire. Comme l'explique un technicien de la CAMVS, le bénéfice réel se mesure moins aux financements recueillis auprès des agences qu'aux effets de reconnaissance vis-à-vis de l'extérieur et aux effets d'entraînement attendus sur les élus communautaires : « *L'ARD nous a désignés comme pilote au niveau régional en matière de zones d'activités éco-qualifiées. On est également soutenus par l'ARENE. Ça intéresse aussi le département. La désignation comme pilote nous a amené un peu de financement de l'ARENE. Mais, surtout, on est cités dans des revues et on est invités dans des colloques. On fait connaître le territoire. C'est notre difficulté : nous faire connaître. Ce sont aussi des choses comme ça qui peuvent aider les élus à mûrir leur vision de l'intercommunalité* ».

Le déficit d'impulsion politique fait que les exemples de valorisation des réalisations de la Communauté d'agglomération restent rares. De façon symptomatique, les techniciens n'ont pas reçu de mandat explicite des élus pour rechercher des labels ou des prix qui viendraient couronner les projets existants ou en voie de concrétisation. Les élus communautaires n'ont semble-t-il pas encore intégré la notion de rétribution par l'image et restent arc-boutés sur une vision comptable exigeant un retour sur investissement directement mesurable. Comme le dit un technicien, « *on ne peut pas envisager ici de démarches personnelles pour aller chercher une image, mais zéro subvention. On préfère un technicien qui fait avancer les dossiers* ». Dans ces conditions, l'exemplarité joue plutôt dans le sens inverse, à savoir la recherche d'expériences menées dans d'autres territoires qui pourraient être transposées dans l'agglomération :

> *« On avait très peu d'expérience sur le développement durable en matière d'habitat. On cherchait des actions innovantes pour le PLH. On a fait des recherches, en lien avec le cabinet Acadie. On avait aussi le soutien technique de la DDEA. Et là, on est tombé sur la thermographie aérienne. On a alors cherché sur le réseau "idéal connaissance" qui mutualise les savoirs des collectivités locales par rapport à cette pratique. C'est comme*

> *ça qu'on a été voir ce qui se faisait à Troyes. On a aussi rencontré la commune d'Avon, près de Fontainebleau, qui fait également de la thermographie aérienne. Avoir rencontré d'autres territoires nous a permis de savoir ce qu'il fallait faire ou pas ».*
>
> *« On lit beaucoup, on cherche beaucoup sur Internet. Quand on a fait les pistes cyclables, j'ai beaucoup écouté les gens de Chambéry et de Grenoble qui sont venus dans le cadre des journées du développement durable ».*

L'inscription des techniciens dans des réseaux de diffusion, des associations de professionnels ou des formations sur le développement durable sont des ressources importantes dans ce processus d'importation d'expériences :

> *« Je fais partie de l'association des Ingénieurs territoriaux de France qui édite la revue Techni-cités. Je consulte Territorial.fr qui fait des revues de presse. Je suis abonné à des listes de diffusion. Je vais à des colloques de l'Agence de l'eau, de la Région… Pour présenter la démarche d'Agenda 21 aux élus, j'ai suivi une formation de cinq jours sur la prise en compte des politiques de développement durable par les collectivités, organisée par le CNFPT à Évry ».*
>
> *« Je suis inscrit à l'association des Ingénieurs des villes de France. On participe à des formations où l'on croise d'anciens camarades de promotion dont certains ont trouvé des solutions. Il y a des réseaux, mais on manque de temps pour les exploiter ».*

Compte tenu de la charge de travail des techniciens et en l'absence d'une feuille de route clairement tracée par les élus, ces initiatives individuelles ont un impact limité. Les avancées récentes procèdent plus sûrement de contraintes ou d'incitations externes. C'est le cas de l'État, dont les Grenelle de l'environnement ont été vécus comme des leviers décisifs pour l'inscription sur l'agenda communautaire de la performance énergétique des logements ou de la carte du bruit (découlant elle-même d'une directive européenne). L'État est donc perçu comme prescripteur de normes :

> *« Les élus se sont dit que la performance énergétique devait être une priorité compte tenu du Grenelle ». (technicien, CAMVS)*
>
> *« On a l'obligation de faire la carte du bruit. C'est une obligation du Grenelle I ». (technicien, CAMVS)*
>
> *« Le Grenelle II impose des obligations et des contraintes transversales ». (élu, CAMVS)*
>
> *« L'État impose des normes de développement durable, mais pas l'agglomération ». (élu, CAMVS)*

Plusieurs d'interlocuteurs dressent le parallèle entre les Grenelle de l'environnement et la loi de 2005 sur le handicap imposant une norme d'accessibilité des bâtiments et des espaces publics. Par exemple ce technicien de la CAMVS : « *Il a fallu que la loi sur le handicap impose des résultats pour qu'on s'y mette. Aujourd'hui je ne vois pas d'architectes qui proposeraient quelque chose sans accessibilité. Même chose pour le développement durable, mais on n'en est pas encore là. Il y a encore des architectes qui ne pensent pas systématiquement lampes à LED (non incandescentes) ou pompes à chaleur. Ça vient, mais ce n'est pas aussi flagrant que le handicap. On le sent à propos des murs végétaux ou des toitures végétalisées* ».

Mais la particularité des politiques de l'État est d'imposer des contraintes nouvelles sans apporter de financements supplémentaires, comme le déplore amèrement ce vice-président : « *L'État nous oblige à faire, mais ne donne pas de financements. Par exemple, on doit faire 40 % d'économies d'énergie d'ici 2025. C'est énorme ! Pourtant, on ne reçoit aucune aide. Va-t-on devoir augmenter les impôts ? Même remarque pour les transports en commun ou pour l'obligation de supprimer les branchements en plomb. C'est comme pour l'obligation de l'État sur l'accessibilité des bâtiments et des espaces publics par les personnes à mobilité réduite : là aussi il n'y a aucun financement. On en a ras le bol de payer !* »

L'avènement de cet État prescripteur mais non-financeur, s'accompagne d'une redéfinition du rôle de ses services locaux, en particulier de la DDT. Celle-ci conserve un rôle non négligeable vis-à-vis de l'agglomération, mais essentiellement de l'ordre du conseil technique, parfois informel. Elle édite des guides, par exemple sur les réhabilitations de logements sociaux à conduire dans le cadre des PRU. Elle est régulièrement consultée par la CAMVS sur des aspects techniques. Mais comme la DDT n'est plus partenaire financier des projets, elle ne peut guère en informer le contenu. Un technicien nous livre sa perception : « *Les Grenelle, ce sont des lois. Mais comme l'État disparaît en tant que financeur, il ne rentre plus trop dans les projets. Il est absent comme partenaire. On appelle la DDT pour demander conseil. Mais comme ce ne sont plus des financeurs, ils ne peuvent plus nous imposer quoi que ce soit. Suivant les affinités avec les agents de la DDT, on peut les solliciter pour nous aider. C'est de la consultation, sans plus. Quand il y a besoin d'une décision rapide pour engager un projet, l'État disparaît de la liste des partenaires* ».

La recomposition des missions de l'État local s'accompagne de la montée en puissance corrélative du Conseil régional et du Conseil général qui s'affirment comme des partenaires financiers de la CAMVS dotés d'une réelle capacité d'influence sur les contenus de ses projets. Leur arme est l'éco-conditionnalité des subventions qu'ils apportent. C'est là une différence avec la DDT qui peut majorer des projets de logement social selon la prise en compte de critères environnementaux, mais qui n'en fait pas une condition d'attribution de ses financements, contrairement à la Région. Cette dernière a récemment renforcé ses exigences sur les constructions neuves de logements sociaux (80 kWhep/m2/an au minimum) et sur les acquisitions-améliorations (150 kWhep/m2/an au minimum, puis BBC au 1er janvier 2013). Par ailleurs, la Région négocie une vingtaine conventions avec des bailleurs sociaux portant sur leurs objectifs de réhabilitation de leur parc. Autre exemple, le STIF, où la Région est désormais majoritaire, impose l'achat de véhicules moins polluants à la CAMVS qui en est le délégataire. Le Conseil régional conditionne également ses subventions à la réalisation de pistes cyclables au fait qu'elles longent une route départementale ou créent une liaison avec un lycée. Le Conseil général a aussi des exigences en la matière.

En 2010, le département a publié un « Guide de l'éco-conditionnalité des aides du Conseil général de Seine-et-Marne ». Ce document concrétise un engagement de son Agenda 21, adopté en 2007, à mettre en place une éco-conditionnalité des aides à l'investissement. Au moment de l'examen de la candidature d'un territoire, le département se réserve ainsi la possibilité de geler 10 % de l'enveloppe financière affectée à un contrat passé avec un territoire, si certaines exigences ne sont pas respectées par le territoire : respect des normes en matière des normes d'eau potable et d'assainissement, respect des seuils de la loi SRU en matière de logements sociaux. Pour ce qui concerne les bâtiments, le départemental ajoute de nombreuses exigences aux démarches HQE classiques : mise en place d'un système de management et de suivi de la démarche de développement durable, relation harmonieuse de l'équipement ou de l'infrastructure avec son environnement proche, gestion de l'énergie et de l'eau, chantiers à faible impact environnemental et gestion des déchets d'activité, fonction sociale de l'équipement et accessibilité par les personnes handicapées, qualité et caractéristiques des matériaux, cycle de vie des produits. Selon les cas, il s'agit de critères obligatoires pour obtenir une subvention départementale, ou optionnels pour ouvrir droit à une bonification de l'aide, précisés dans chaque règlement d'aide du Conseil général. Au-delà de l'éco-conditionnalité de ses subventions, le Conseil général se pose en pilote des initiatives locales découlant des nouvelles réglementations européennes ou nationales. C'est le cas de la réalisation des cartes du bruit, qu'il a proposé de mutualiser à soixante communes, ou du Plan climat territorial pour lequel le département réunit les collectivités dans le but de faire émerger des solutions communes.

Ces diverses impulsions extérieures sont regardées favorablement par les techniciens de la CAMVS, considérant que « *les partenaires ont clairement un regard plus affûté que le nôtre sur les problèmes de développement durable* ». Les partenaires extérieurs représentent surtout, pour ces techniciens, une ressource essentielle dans leurs efforts internes pour voir avancer des dossiers. Il s'agit en effet d'entraîner l'adhésion quelque peu forcée des élus communautaires aux projets qu'ils leur présentent :

> *« Les exigences des partenaires ne sont pas une contrainte pour nous. Ils veillent simplement à ce qu'on n'échappe pas à ces règles sous la pression des élus ».*
>
> *« On arrive à faire des choses parce que ça s'impose ».*
>
> *« On n'a pas le choix : on doit appliquer des normes de développement durable, sinon on n'a pas les financements des partenaires ».*

L'exemple des pistes cyclables montre comment la contrainte exogène peut amener les élus à modifier leur position : « *Il y a eu des observations des élus qui trouvaient que les liaisons douces étaient trop chères. On leur a dit qu'on n'avait pas le choix : soit on fait comme le département et la région nous l'imposent, soit on ne fait pas car même quelque chose de plus basique serait inabordable. Je n'ai pas le souvenir d'un cas où ils ont préféré ne pas faire* ».

Ce peut être aussi un moyen de peser sur les opérations d'urbanisme communal : « *Tant que les freins à l'urbanisme des communes ne sont pas levés, le Conseil général ou régional peut dire qu'il ne nous soutient pas. C'est un moyen de dire aux élus : attention, si vous ne suivez pas ces règles, vous n'aurez pas de financement. Ça nous enquiquine d'avoir le Conseil général qui vient nous dire qu'il faut faire comme ci ou comme ça. Mais c'est bien utile quand on se retourne vers les élus. Le SCOT nous*

donnerait également la possibilité de demander aux communes d'adapter leurs documents d'urbanisme ».

Dernier exemple, celui du projet d'éco-quartier du Clos St-Louis, où la multiplicité des investisseurs est perçue comme un atout pour amener les élus à faire des choix : « *Tout le monde veut faire un éco-quartier. On est obligé de suivre le mouvement car on cherche de l'argent, par exemple celui des Nouveaux quartiers urbains du Conseil régional. Le projet St-Louis est complexe car il y a la dépollution, les berges de Seine, l'enclavement entre la Seine et la SNCF, etc. Tout ça intéresse plein d'investisseurs différents. Mais c'est un atout. C'est comme ça qu'on avancera. Leurs exigences permettront d'apporter des solutions. Quand on en parle à la Région ou au ministère de l'Écologie, ils veulent sortir l'éco-quartier. La DDT nous dit qu'elle va surveiller la mixité sociale. Tous les critères des partenaires, nous, techniciens, on les connaît, mais ils ne sont pas appropriés par les élus. Du coup, on va informer les élus pour les amener à faire des choix. Et alors, peut-être qu'on trouvera des élus très intéressés par ce projet* ».

3.2. Le développement durable au concret dans l'action communautaire

Rendre compte des initiatives concrètes de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine en matière de développement durable, est un exercice difficile. Comme il a été vu, l'approche communautaire relève non pas de l'énonciation d'une stratégie et d'une méthode, déclinées ensuite dans des programmes, mais d'un catalogue d'actions, lesquelles ne font pas même l'objet d'un synthèse dans un document de communication institutionnelle. Si une partie des acteurs communautaires déclare faire du développement durable comme monsieur Jourdain faisait de la prose, un examen plus précis montre que tous les domaines de compétence de l'agglomération ne sont pas concernés au même titre par ce qui relève en réalité d'une approche environnementale. La Communauté d'agglomération a porté cette préoccupation dans certains de ses domaines de compétence historiques qui s'avèrent être ceux qui n'empiètent pas sur les prérogatives municipales. Plus récemment, la politique communautaire de l'habitat s'est mise elle aussi à l'heure du développement durable, mais dans un registre qui reste essentiellement pédagogique et incitatif, et sans mobiliser de volumes financiers de grande ampleur.

a. L'évitement des compétences municipales

L'une des raisons pouvant expliquer l'abstention de la Communauté d'agglomération sur l'Agenda 21 renvoie au partage des compétences avec les municipalités. L'ambition globale des Agendas 21 obligerait en effet l'agglomération à traiter de questions sur lesquels les municipalités ne souhaitent pas de regard communautaire. C'est particulièrement le cas de la participation citoyenne, comme l'explique ce technicien de la CAMVS : « *Il pourrait aussi y avoir un blocage des élus par rapport à la participation. Car il est clair, dans l'esprit de tous, que la décision appartient aux élus, même s'il y a eu des ateliers qui ont fait participer les gens pour l'Agenda 21 de Melun. Ce serait plus difficile à faire au niveau de la Communauté d'agglomération* ».

C'est donc sur les compétences communautaires où, comme le dit un vice-président « *il n'y a pas besoin de négocier au coup par coup avec les communes* », que l'on peut dresser un inventaire de la prise en compte des préoccupations environnementales. On s'attardera ici sur deux domaines de compétences de l'agglomération, l'assainissement et les transports en commun, considérés par certains interlocuteurs comme exemplaires des réalisations communautaires en matière de développement durable[219].

Qu'il s'agisse de l'exploitation, l'entretien ou l'investissement sur le réseau d'assainissement, le transfert de compétences des communes vers l'agglomération est complet. Afin de collecter et traiter les eaux usées et eaux pluviales, ou contrôler les installations d'assainissement, la CAMVS mène une politique d'investissement très active, de l'ordre de 10 millions d'euros par an, soit 60 % du budget d'investissement de l'agglomération. Et comme ces investissements apparaissent dans un budget annexe, les recettes ne servent qu'à l'exécution du service, sans possibilité d'y piocher pour réaliser d'autres dépenses. Le risque de voir les élus batailler au nom de l'intérêt communal est d'autant moins élevé que le réseau d'assainissement est totalement mutualisé entre les quatorze communes. Comme le précise un technicien de la CAMVS, « *c'est un sujet totalement apolitique car il n'y a pas de tensions liées au fait de faire un équipement chez le voisin* ». Le même interlocuteur considère que « *dans (ses) compétences régaliennes, le développement durable est spontané, inhérent à (sa) mission* ». Son service développe en effet des innovations techniques améliorant la qualité environnementale des prestations. C'est le cas par exemple de la réhabilitation des réseaux par des techniques sans tranchée ou de la création d'une unité d'élimination des boues malodorantes, désormais acheminées par des canalisations plutôt que par des camions qui les épandaient dans les champs. C'est le cas aussi du choix de la certification ISO 14 001 ou du Programme de management environnemental élaboré en lien avec le délégataire du système d'assainissement Veolia Eau.

Dans la liste de ce que nos interlocuteurs présentent comme des actions de développement durable, la CAMVS négocie, en tant que délégataire du STIF, une amélioration du service, à coût constant, avec Veolia. Dans le cahier des charges de l'entreprise figurent des règles portant par exemple sur le cadencement des lignes de bus. Au titre de sa compétence « transports en commun », l'agglomération prend également en charge la construction et l'amélioration des infrastructures. On peut mentionner à cet égard la mise en œuvre d'un contrat d'organisation des gares de l'agglomération, l'amélioration du transport public urbain (transport à la demande, modernisation du parc des bus, mise aux normes du réseau pour les personnes à mobilité réduite), ou le projet de création d'un transport en commun en site propre entre Melun et Sénart, préfiguré par le « Citalien » mis en service en 2007. L'agglomération a enfin compétence pour réaliser des liaisons douces. Elle a établi un Schéma directeur prévoyant 125 kms de liaisons, notamment sous la forme de pistes cyclables. S'il n'est pas encore question de transfert modal, ces initiatives contribuent à réduire les émissions de CO2.

Même sur les dossiers les plus emblématiques que sont les liaisons douces et l'assainissement, les agents de la CAMVS rencontrent des difficultés dans leur travail quotidien avec les municipalités, pour des raisons qui tiennent surtout à la délimitation de leurs compétences respectives. Tous les maires

[219] On laisse ici de côté la compétence « développement économique » déjà évoquée à propos de la zone d'activités de Melun/Vaux-le-Pénil, ainsi que la compétence « collecte et le traitement des déchets », transférée au Smitom-Lombric en 2005. On notera à ce sujet que la CAMVS a constitué un groupe de travail pour le renouvellement du marché de collecte, à la suite duquel les exigences environnementales du cahier des charges ont été renforcées.

sont favorables au développement des liaisons douces, car elles répondent à une demande forte de leurs administrés. Mais la CAMVS n'a pas la compétence « voiries » que les communes partagent avec le Conseil général. Les communes ont préféré conserver cette compétence pour parer le risque d'une urbanisation du secteur rural. Du coup, les projets communautaires en matière de liaisons douces doivent se conformer aux PLU et POS communaux et non l'inverse. Comme l'explique un technicien de la CAMVS, « *c'est difficile de réaliser des liaisons douces, car on n'est jamais chez soi. Ce n'est pas l'agglomération qui impose des choses aux communes. On doit faire attention au contraire à ce que nos projets soient bien conformes à leur documents d'urbanisme. S'ils ne sont pas conformes, on doit alors convaincre le maire de modifier son PLU ou son POS* ».

Dans le cadre de sa compétence « assainissement », la CAMVS a engagé des actions sur la rétention et le rejet des eaux pluviales pour lutter contre les inondations et améliorer la qualité de l'eau. Mais la communauté n'a que la compétence « assainissement ». La ville de Melun, qui produit et revend de l'eau, n'a pas souhaité le transfert de cette dernière compétence à l'intercommunalité. L'impact des actions communautaires s'en trouve diminué. Alors que l'Agence de l'eau préconise d'associer les compétences « rivière » et « assainissement » pour augmenter la capacité auto-épuratoire de l'eau, la CAMVS se trouve freinée dans ses projets en la matière.

Si Melun Val de Seine n'impose rien à des municipalités bordées par leurs compétences, elle ne se positionne pas non plus clairement en appui financier des projets communaux intéressant la thématique du développement durable. Tout se passe comme si « chacun restait chez soi ». C'est le cas par exemple des économies d'énergie sur les bâtiments communaux qui ne reçoivent pas d'aide communautaire, alors que la CAMVS a engagé des travaux d'isolation thermique à la Maison de l'Emploi Melun Val de Seine ou pour la patinoire de Dammarie-lès-Lys construite en HQE.

La municipalité de Melun, la plus avancée en matière de développement durable, déplore particulièrement que la Communauté d'agglomération ne réponde pas à ses sollicitations financières. Par exemple sur la composante « assainissement » de son projet d'éco-quartier, dont la CAMVS n'a accepté de financer que la partie « étude », ou sur les liaisons douces prévues dans le PRU, pour lesquelles l'agglomération refuse de bonifier ses subventions au-delà de ce qui est conventionné dans la convention ANRU.

b. L'habitat, nouvelle terre de mission pour le développement durable ?

Le PLH 2010-2015 est l'un des rares documents de l'agglomération faisant explicitement référence au développement durable. Il en est tout d'abord question dans la perspective d'une régulation de la consommation foncière, mais sans que l'on en voit encore la traduction opérationnelle. Alors que les orientations du PLH concernent un horizon de six années, il s'agit de « *s'inscrire dans un scénario de développement durable sur le plus long terme* ». L'enjeu est notamment d'assurer une cohérence entre l'évolution de la consommation foncière sur le territoire et les préconisations du futur du SDRIF mettant en avant les notions de compacité et d'optimisation de l'utilisation du foncier dans le développement de l'habitat. Le PLH reprend les catégories opérationnelles du SDRIF, en distinguant des zones d'urbanisation préférentielle dans les communes du centre-agglomération et des secteurs d'urbanisation modérée dans les espaces déjà urbanisés des secteurs ruraux. Un objectif (l'extension de l'urbanisation limitée à 10 % de l'espace urbanisé communal) a été fixé à l'horizon… 2030. À plus

court terme, toute stratégie communautaire de consommation durable de l'espace buterait sur l'absence de compétence de la CAMVS en matière de droit des sols ; une seule « fiche communale » du PLH, concernant le village de Boissette, évoque la révision de son POS datant de 1992, pour atteindre un objectif de dix constructions neuves en cinq ans.

La notion de développement durable intervient de façon plus précise dans un autre volet du PLH, celui de la performance énergétique des bâtiments, traitée dans l'un de ses sept axes thématiques. Son inscription est le fruit des groupes de travail partenariaux réunis dans le cadre de la préparation du second PLH pour traiter de « *thématiques émergentes* » dans les politiques locales de l'habitat. L'inspiration est également venue des « éco-primes » de l'ANAH : « *On a vu des dossiers où apparaissait les éco-primes et on s'est dit qu'il fallait faire quelque chose. D'où la mise en place du PIG performance énergétique et habitat indigne qui est l'un des sept axes du PLH* ».

La déclinaison opérationnelle du Programme d'intérêt général communautaire repose sur deux leviers principaux : le soutien financier aux audits thermiques du parc existant et l'aide au financement de certifications pour la production neuve. Ce PIG est encore en phase pré-opérationnelle. Pour le parc privé, il devrait atteindre un montant annuel de 250 000 euros en année pleine, à partir de 2012, à répartir entre des actions sur la performance énergétique, la lutte contre l'habitat indigne et l'adaptation des logements aux besoins des personnes âgées et à mobilité réduite.

Afin d'engager sans tarder la mise en oeuvre opérationnelle des actions concernant la performance énergétique dans le parc privé, 20 000 euros annuels ont été ajouté au PIG. On peut s'interroger sur l'impact de ces aides au vu de l'étendue des besoins. Une première projection de l'ANAH laisse entrevoir l'existence de 4 500 à 9 000 logements « énergivores », dans un parc privé construit majoritairement avant 1975. Les premiers audits thermiques réalisés à l'initiative de l'AORIF sur le parc social font état de moins mauvais résultats : selon cette enquête menée en 2009 sur un tiers des logements sociaux de l'agglomération, 90 % du patrimoine social est classé en « D » et « E » (correspondant à une consommation située entre 151 et 330 kWh/m2/an), alors que le tiers du parc privé construit avant 1975 est classé en « G » (la moins bonne performance équivalente à une consommation de plus de 450 kWh/m2/an). Pour le parc social se pose donc aussi la question du volume des aides communautaires, comme le souligne cet acteur du monde HLM : « *Si l'on veut avoir une politique plus offensive sur le développement durable, il faudrait aller plus loin avec des subventions plus importantes* ».

Pour l'heure, le PIG communautaire se traduit essentiellement par un projet de thermographie aérienne couvrant l'ensemble du parc existant, social et privé, dont le coût global devrait se situer autour de 100 000 euros. La démarche relève du registre de la communication et de la sensibilisation des particuliers que la CAMVS veut inciter à engager des travaux d'amélioration de leur logement. Il s'agit aussi d'appuyer les démarches d'audit thermique déjà engagées par les bailleurs sociaux. Au-delà de la démarche de sensibilisation, le montant des aides communautaires venant appuyer les travaux proprement dits est laissé dans le flou. Le PLH n'évoque à ce propos qu'un « *appui financier éventuel* », en appoint « *des aides partenariales mobilisables* » (éco-PTZ, déductions fiscales, subventions du Conseil régional, de l'Ademe, de l'Anah…).

Concernant la production neuve, l'action communautaire est destinée à « *favoriser l'excellence* » pour anticiper les normes du Grenelle. Elle devrait se concrétiser pour l'essentiel par un soutien financier aux

démarches de certification « Habitat et environnement » (ou équivalente), pour lesquelles une enveloppe annuelle de 80 000 euros devait être mise à disposition à compter de 2011. Comme indiqué dans le PLH, la CAMVS pourrait soit prendre en compte la certification des constructions neuves dans les critères d'attribution de ses aides à la production en locatif ou en accession sociale, soit prendre en charge une partie du coût de la certification. Un autre levier incitatif mentionné par le PLH concerne la possibilité offerte par la loi ENL d'inscrire dans les documents d'urbanisme communaux une majoration de COS dans une limite de 20 % pour les constructions neuves à très haute performance énergétique, à l'instar de ce que fait déjà la ville de Melun.

Ces aides sont donc conçues dans un registre incitatif visant à encourager la mise en oeuvre de normes exogènes, sans toutefois créer d'obligations nouvelles. L'environnement réglementaire est considéré comme déjà très saturé en normes de développement durable que la CAMVS ne souhaite pas alourdir davantage. L'éco-conditionnalité des aides communautaires n'est donc pas à l'ordre du jour. Comme le dit un élu de l'agglomération, « *on n'a pas créé de contrainte supplémentaire au regard de la loi. On ne faut qu'épauler la loi. On est déjà très producteurs de normes en France. On ne veut pas en rajouter. On ne fait pas de sur-contrainte. On est simplement incitateurs. Tout le monde est d'accord là-dessus* ». En effet, les organismes d'HLM ont bien fait passer le message dans les groupes de travail du PLH : la CAMVS ne doit pas donner de caractère obligatoire aux normes de développement durable dans l'attribution de ses subventions car les autres financeurs posent déjà des exigences assez nombreuses en la matière. Quant aux élus, l'un d'eux tient à nous préciser qu'« *il n'y a pas de règles communautaires qui s'imposent aux communes sur le développement durable : ce ne sont pas ses compétences et ce serait une ingérence* ».

Comme pour la mixité sociale, la fonction de l'agglomération se veut donc avant tout pédagogique et (modestement) incitative, mais en aucun cas prescriptive. On l'a vu à propos de l'outil de sensibilisation qu'est la thermographie aérienne. C'est aussi ce que suggère une fiche-action thématique du PLH portant sur la « *sensibilisation de l'ensemble des acteurs autour de la maîtrise et de la performance énergétique* ». Il s'agit ici pour la CAMVS d'animer des rencontres régulières pour échanger sur les innovations, organiser des retours d'expériences sur des opérations exemplaires, former les agents des services techniques d'urbanisme des communes, et assurer une pédagogie auprès des élus et du grand public sur les enjeux de performance énergétique.

COMMUNAUTE URBAINE D'ARRAS

Monographie établie par Thomas Kirszbaum

1. L'AGGLOMERATION

1.1. Structure et dynamiques socio-spatiales

La Communauté urbaine d'Arras (CUA) est située dans le département du Pas-de-Calais, au sud de l'ancien bassin minier et à proximité de la vaste conurbation transfrontalière du nord de la France. Au recensement 2008, la CUA comptait 92 850 habitants dans 24 communes[220]. Arras, ville-centre et siège de la préfecture, y domine largement avec 42 780 habitants, soit un peu moins de la moitié de la population de l'agglomération (46,07 %). Les autres communes les plus urbanisées sont situées en première couronne : Achicourt (7 676 habitants) St-Laurent-Blangy (5 685), Dainville (5 444), Beaurains (5 068), St-Nicolas (5 009), Ste-Catherine-lès-Arras (3 437) et Anzin-St-Aubin (2 788).

Ces communes du pourtour de la ville d'Arras ont une fonction essentiellement résidentielle et, plus rarement une double fonction économique et résidentielle (c'est le cas de St-Laurent-Blangy et de Tilloy-lès-Mofflaines, 1 400 habitants, également situé en première couronne). Les 17 communes les plus éloignées du centre sont rurales et à vocation purement résidentielle ; elles ne pèsent que 14,35 % de la population de la CUA et comprennent entre 1 913 habitants (Agny) et de 477 habitants (Neuville-Vitasse).

Les 24 communes de l'agglomération

[220] Il s'agit des chiffres du recensement hors « populations comptées à part ».

Si le bassin d'habitat de l'Arrageois est le plus dynamique de la région Nord Pas-de-Calais en termes démographiques, la situation de la CUA l'est beaucoup moins. La hausse de la population plus marquée qu'en région s'explique par un déficit migratoire peu élevé. Les départs plus nombreux que les arrivées entraînent une perte moyenne annuelle de 0,16 %, largement compensée par l'excédent naturel représentant un gain annuel de 0,47 %[221]. La population de la CUA n'a presque pas augmenté dans les décennies 1980 et 1990, mais elle connaît un léger regain dans les années 2000 pour passer de 89 373 à 92 850 habitants entre 1999 et 2008.

En dépit des nombreux programmes de logements réalisés dans les villes du pôle central, la croissance démographique est plus marquée en secteur rural qu'en secteur urbain. Plusieurs communes du tissu urbain aggloméré autour de la ville-centre ont perdu des habitants, tandis que la commune d'Arras et les petites communes périurbaines en ont gagné. Les parcours résidentiels internes à l'agglomération sont surtout marqués par des entrées importantes de jeunes ménages dans les quartiers centraux et certains quartiers périphériques d'Arras ou de St-Nicolas ; les entrées dans les communes rurales et périphériques sont surtout le fait de ménages plus âgés qui accèdent à la propriété[222].

Le solde migratoire négatif est l'indicateur d'une attractivité résidentielle globalement faible de la CUA qui contraste avec son attractivité économique. En 2006, on comptait 144 emplois pour 100 actifs occupés habitant dans l'agglomération. En 2008 et 2009, le magazine *L'Entreprise* a classé Arras en tête des agglomérations les plus attractives de moins de 100 000 habitants ; la CUA obtient aussi la première place pour le critère « formation » grâce à la présence de l'université qui compte plus de 14 000 étudiants. L'importance du nombre d'emplois est liée en particulier au rôle de préfecture départementale d'Arras, au dynamisme de ses zones d'activités et à la bonne situation de l'agglomération sur le plan des voies de communication (desserte par le TGV, axe routier Paris-Lille). Après avoir fait face, durant les années 1980, à de nombreuses pertes d'emplois dans les secteurs de l'industrie mécanique et du textile, l'industrie agro-alimentaire, les activités de transports-logistique et tertiaires se sont beaucoup développées. Le territoire attire des investisseurs étrangers.

La population de la Communauté urbaine apparaît nettement moins défavorisée que celle de la région Nord Pas-de-Calais et, plus encore, que celle du département du Pas-de-Calais. On y compte une part plus élevée de cadres (7,7 % contre 5,9 %), de professions intermédiaires (15,1 % contre 12,6 %) que dans la région ; les ouvriers sont moins nombreux (13,0 % contre 16,4 %) et la proportion de personnes sans diplôme (parmi les 15-59 ans ayant terminé leurs études) était de 12,4 % en 2006 contre 18,3 % dans la région. En 2007, le revenu annuel médian déclaré au fisc s'élevait à 17 018 euros par unité de consommation, soit un niveau plus élevé qu'en région (15 189 euros) et quasiment identique à la France de province (17 003)[223].

Cette situation sociale plus favorable que la moyenne départementale ou régionale s'accompagne d'une forte hétérogénéité interne à la CUA. Les zones de concentration de la pauvreté et des difficultés sociales recoupent en grande partie les zones d'habitat social. Le parc HLM est presque exclusivement

---

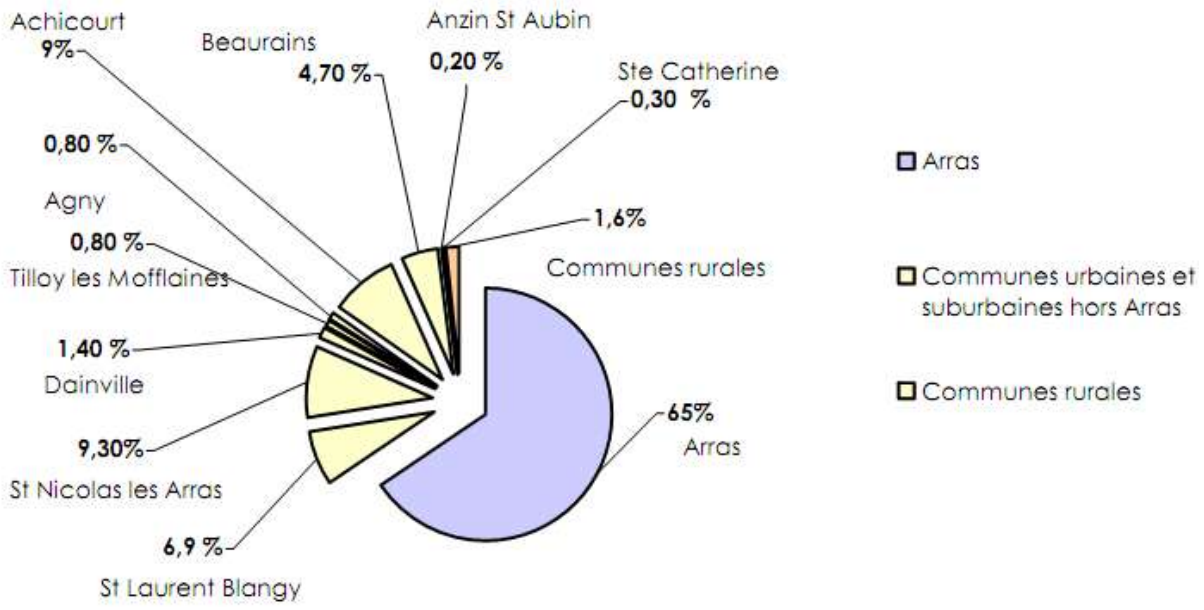
[221] *Fiche signalétique de la Communauté urbaine d'Arras*, Région Nord Pas-de-Calais, Mission observation régionale et analyse spatiale, février 2010.

[222] Voir les analyses du PLH 2008-2013.

[223] *Fiche signalétique*, *op. cit.*

concentré dans les communes urbaines. À elle seule, la ville d'Arras abrite près des deux tiers de ce parc (notamment dans la partie ouest de la ville), plus de la moitié des chômeurs et plus des deux tiers des allocataires de minima sociaux de l'agglomération. Le tableau suivant indique que seul 1,6 % du parc social se trouve localisé dans les communes rurales.

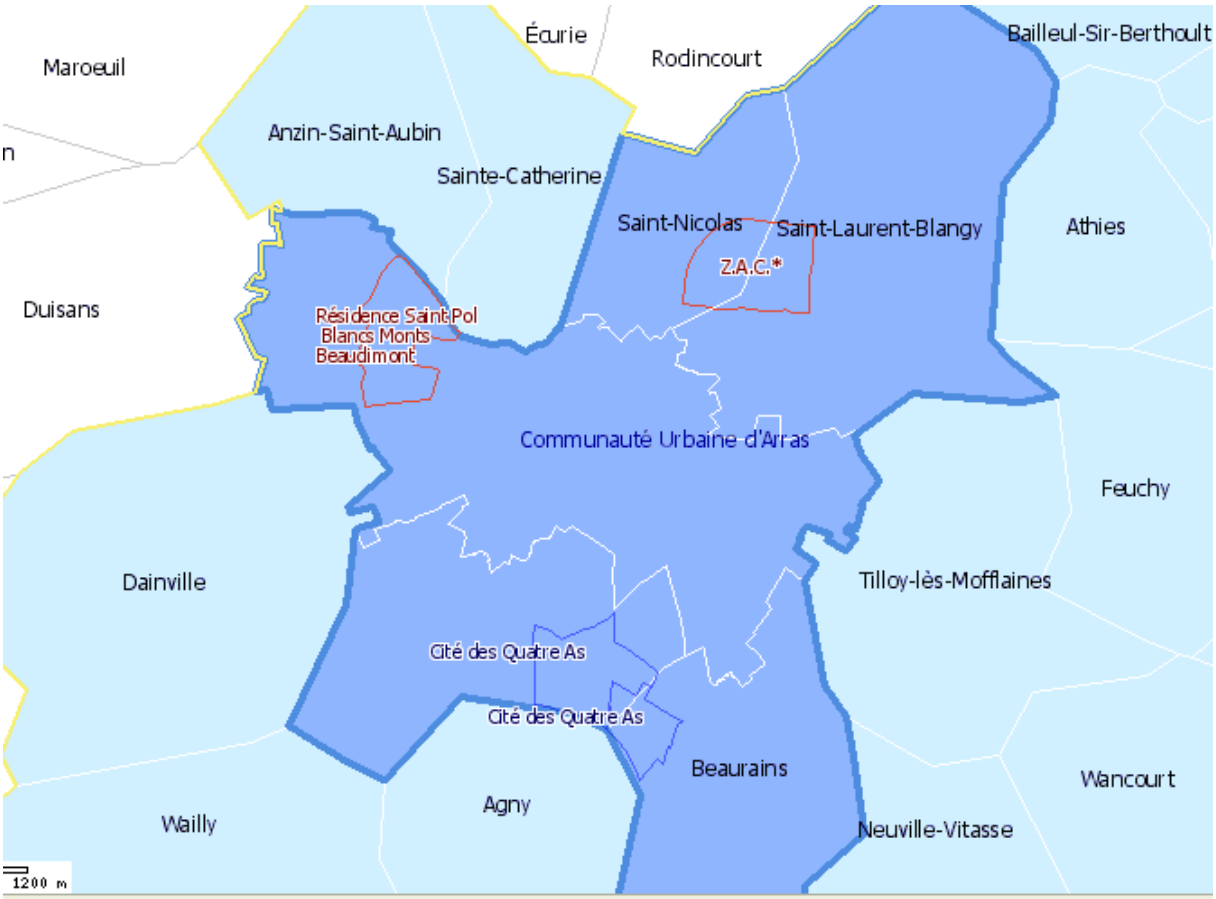
REPARTITION DU PARC SOCIAL PAR COMMUNE



Source : PLH 2008-2013

Fortement spécialisés sur le plan social, les quartiers HLM se retrouvent dans les deux Zones urbaines sensibles de l'agglomération, l'une située à Arras (Résidence St-Pol, Blancs Monts, Beaudimont) et l'autre à cheval sur St-Nicolas et St-Laurent (ZAC comprenant notamment le quartier des Nouvelles résidences). Des quartiers non-ZUS (Cité des Quatre As à cheval sur Beaurains et Achicourt ; quartiers des Hochettes et des Bonnettes à Arras) entrent également dans la géographie prioritaire du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) qui concerne les communes d'Achicourt, Arras, Beaurains, St-Laurent et St-Nicolas. Il convient enfin de souligner une particularité des quartiers de la politique de la ville : la présence relativement faible de la population étrangère qui ne représente que 5,2 % des ZUS et 2,3 % de la population de la CUA.

Géographie prioritaire de la politique de la ville



En bleu foncé : territoire du CUCS ; en rouge : les ZUS (source : Sig du SG-CIV)

1.2. Institution

a. Périmètre et compétences

La Communauté urbaine a été créée le 1er janvier 1998. Si l'institution est récente, la pratique de l'intercommunalité est ancienne[224]. La CUA prend la suite d'un District urbain créé en décembre 1965. Ce District réunissait à l'origine les communes d'Arras, Achicourt, Anzin-St-Aubin, Athies, Beaurains, Dainville, Feuchy, St-Nicolas-lez-Arras, St-Laurent-Blangy et Tilloy-les-Mofflaines. Sept autres communes les ont rejointes par la suite : Agny en 1966, Ste-Catherine en 1970, Bailleul-Sire-Berthoult en 1980, Monchy-le-Preux en 1990, Willerval en 1991, Thélus et Wancourt en 1993. Avec la création de la Communauté urbaine sont venues s'ajouter aux 17 communes du District les bourgs ruraux de Farbus, Gavrelle, Neuville-Vitasse et Mercatel, puis ceux de Wailly-les-Arras et Beaumetz-les-Loges en 2001, et enfin Fampoux en 2002.

[224] Acadie (2004), *Évaluation du processus d'élaboration des contrats d'agglomération d'Arras, Lille et Dunkerque*, Rapport pour la Communauté urbaine de Lille, janvier.

Le District avait été doté de compétences relativement étendues, bien au-delà de celles qui étaient obligatoires (logement, lutte contre l'incendie et secours), pour y adjoindre : l'établissement d'un plan d'aménagement général du District ; l'étude, la création et l'équipement (en accord avec les communes concernées) des zones d'habitation, de zones d'emploi, et de zones industrielles ; la promotion de l'expansion économique ; l'étude, la mise en œuvre et la gestion des services relatifs à l'assainissement, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères. Par la suite, les compétences du District ont été élargies à différents domaines : transports (1966), enseignement du second degré et technique (1972), étude des voies artérielle prévues au SDAU et problèmes relatifs aux handicapés (1974), enseignement supérieur (1978), abattoir, marché aux bestiaux et accueil des gens du voyage (1982), eau potable (1991), prévention de la délinquance (1995), animation du développement social des quartiers (1997). Le District s'est doté d'une fiscalité propre en 1984.

Cette intégration progressive de nouvelles compétence s'explique dans une large mesure par le contexte régional, Arras ne voulant pas se laisser trop distancer par les agglomérations voisines de Lille et Dunkerque organisées en Communautés urbaines dès les années 1960. La création de la Communauté d'agglomération est d'abord une initiative du maire d'Arras. Mais si les compétences du District se sont progressivement élargies jusqu'à sa transformation en Communauté urbaine, c'est aussi avec le soutien des maires des autres communes urbanisées qui voyaient des avantages à s'associer avec la locomotive d'Arras. Les maires des communes rurales sont davantage jaloux de leur autonomie, mettant en avant leur volonté de préserver un mode de vie traditionnel face aux risques d'urbanisation. La solution du District était d'abord pour eux une association utilitaire permettant de se raccorder aux réseaux ou de réaliser des travaux et équipements que leurs petites communes ne pouvaient effectuer seules.

La création de la Communauté urbaine a permis de franchir un cap dans l'intégration intercommunale sans changer fondamentalement l'état d'esprit des maires considérant que l'agglomération est au service de *leur* politique. « *Les communes sont très crispées sur leurs compétences*, remarque une technicienne de l'agglomération. *Même lorsqu'il s'agit d'une compétence de l'agglomération, pour elles cela reste une compétence partagée* ». Si les Communautés urbaines constituent la forme plus intégrée de coopération intercommunale, sa création à Arras s'est accompagnée d'une prise de compétences relativement restreinte, rapidement révisée pour s'aligner sur les sept blocs de compétences fixés par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 (développement et aménagement économique ; social et culturel de l'espace communautaire ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; politique de la ville dans la communauté ; gestion des services d'intérêt collectif ; protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie).

D'autres compétences facultatives étaient listées dans les statuts initiaux de la Communauté, mais la plupart étaient déjà exercées par le District (installations sportives des établissements d'enseignement du second degré et du supérieur, accueil des gens du voyage, traitements des eaux pluviales…)[225]. Les compétences de la CUA ont néanmoins été étendues à plusieurs reprises et les statuts modifiés en conséquence : en 2005 avec la délégation des aides à la pierre ; en 2009 pour tenir compte de la réalisation d'un certain nombre d'équipements structurants ; en 2011 pour intégrer les actions de

[225] Chambre régionale des comptes du Nord Pas-de-Calais (non daté), *Rapport d'observations définitives sur la Communauté urbaine d'Arras*.

promotion du tourisme communautaire, la gestion, l'entretien et l'exploitation du domaine public fluvial, et la construction et l'exploitation du réseau de télécommunication haut débit.

b. Un système gagnant pour les communes

Le renforcement de l'entité supra-communale est d'autant mieux accepté par les communes que la décision de créer une Communauté urbaine a permis de tirer le meilleur parti de la loi du 12 juillet 1999 qui a doublé la bonification de la DGF des Communautés urbaines par rapport à celle des Communautés d'agglomération (76,22 euros contre 38,11 euros par habitant). Selon un fonctionnaire de l'agglomération, « *les maires ont une forte compréhension de ce que ça peut leur rapporter. S'il y avait un réel esprit communautaire pour développer des programmes structurants à l'échelle de l'agglomération, on pourrait imaginer le maintien d'une partie de la dotation de solidarité communautaire dans le budget communautaire. Or, on a recours à l'emprunt* », poursuit notre interlocuteur.

Pour les petites communes, les fonds de concours de la CUA sont d'intéressants leviers financiers. Depuis 2002, les communes de moins de 2 000 habitants bénéficient en effet d'un fonds de concours spécifique d'un montant forfaitaire, plafonné aujourd'hui à 93 500 euros sur la durée du mandat communautaire, pour financer des « *les projets des communes rurales présentant un intérêt pour la communauté urbaine sans être directement de sa compétence* »[226] ; sont concernés les projets portant sur l'aménagement d'espaces publics (hors voirie), la valorisation du patrimoine bâti, les TIC, et les actions sur le cadre de vie et l'environnement. De leur côté, la ville-centre et les communes périurbaines bénéficient de deux autres fonds de concours, mais ils sont calculés au prorata du nombre d'habitants (55, 57 euros par habitant) et concernent les projets « *qui ont un rayonnement à l'échelle régionale, départementale, du Pays ou de la Communauté urbaine* »[227]. Grâce au mécanisme non proportionnel au nombre d'habitants et dont le critère d'« *intérêt pour la Communauté urbaine* » est plutôt flou, les communes rurales qui pèsent moins de 15 % de la population de l'agglomération reçoivent ainsi près de 30 % des sommes alloués aux trois fonds de concours.

La Communauté urbaine d'Arras apporte également un soutien important (ingénierie technique, aide au montage de dossiers, etc.) aux politiques d'aménagement et d'urbanisme des petites communes. En la matière, la CUA s'est largement substituée à l'ex-DDE, comme l'explique ce technicien de l'agglomération : « *Les communes viennent à nous quand elles ont besoin de nous. On a pris ça à la DDE. J'ai connu l'époque de la toute puissance de la DDE. Elle faisait jusqu'à l'aménagement de la ZAC et l'urbanisme. Aujourd'hui, il n'y a plus de DDE. On fait tout, surtout pour les petites communes. Pour la maîtrise d'œuvre, on les accompagne jusqu'au choix des entreprises et à la réception des travaux* ». Les communes de taille plus importante disposent en général de leurs propres services techniques et sollicitent moins la CUA. C'est notamment le cas de la ville-centre, quasiment autonome avec ses 1 000 fonctionnaires alors que l'EPCI en a moins de 400.

La fonction d'assistance aux petites communes jouée par l'agglomération pourrait connaître de nouveaux développements à la faveur de la réforme territoriale qui laisse entrevoir une extension de son périmètre. Avec moins de 100 000 habitants, la CUA est l'une des plus petite du club des seize

[226] *Idem.*

[227] *Contrat d'agglomération de la Communauté urbaine d'Arras*, octobre 2002.

Communautés urbaines de France. Surtout s'il lui faut trouver sa place vis-à-vis de Lille Métropole (1 123 000 habitants) et même de Dunkerque (plus de 200 000 habitants). La taille critique des 100 000 habitants doit également être atteinte si la CUA veut bénéficier de plusieurs millions supplémentaires de recettes issues du « versement transport »[228].

D'où l'intérêt d'intégrer de nouvelles communes à la faveur de la réforme territoriale. Or, la CUA n'a intégré aucune nouvelle commune depuis près de dix ans (pas même Roclincourt et Écurie enclavées, au nord, dans son territoire), alors que l'objectif de la loi Chevènement était de créer des communautés à l'échelle d'une aire urbaine au sens de l'Insee, c'est-à-dire avec une continuité territoriale et un bassin d'emploi suffisants. La surface de la CUA est donc restée inférieure à l'aire urbaine d'Arras qui comptait 126 649 habitants en 2006. Elle est également inférieure aux limites des 41 communes qui composent le Syndicat d'étude du schéma directeur de la région d'Arras (SESDRA), en charge de l'élaboration du SCOT, qui regroupe la Communauté urbaine d'Arras et les Communauté de communes de l'Artois et du Val du Gy.

Dans la cadre de la rationalisation des périmètres voulue par la réforme territoriale, le préfet a proposé l'absorption totale ou partielle de communautés de communes par la CUA, ce qui se traduirait par l'arrivée de 31 nouvelles communes rurales. Mais les responsables de la CUA hésitent au vu de l'impact financier prévisible d'une extension de son périmètre, surtout si cette extension s'accompagnait d'une mise à niveau des réseaux d'assainissement des communes entrantes. Car les communes qui frappent à sa porte sont rurales[229] et donc synonymes de coûts supplémentaires. Et celles qui bénéficient aujourd'hui de la manne financière de la CUA « *ont peur de voir de nouveaux venus manger leur fromage* », selon l'expression d'un technicien, car elles savent que le « gâteau » des fonds de concours devra être partagé. Le groupe des communes rurales de la CUA est donc monté au créneau contre la proposition du préfet, arguant que les fonds de concours aux communes rurales passeraient de 1,48 à 4,5 millions d'euros, ce qui nécessiterait d'augmenter les impôts. Fustigeant les communes limitrophes qui viendraient « *par profit* » au lieu « *d'apporter plus* » à la CUA, l'argumentation du maire de Monchy-le-Preux, trésorier d'un « Groupement des communes rurales » créé en 2003 au sein de la CUA, traduit l'angoisse des petites communes déjà membres du club : « *À terme on aura une CUA avec des compétences élargies, on reverra peut-être les dotations de solidarité, les fonds de concours et les communes rurales n'auront plus aucune ressource et ne seront plus qu'un arrondissement de la ville-centre. Pour la vie locale, ça va être un peu triste. Et à terme, ce sont les mairies qui vont disparaître* »[230].

Après avoir auditionné les communautés voisines, le bureau de la CUA a lui-même rendu un avis défavorable sur la proposition du préfet. Mais les préoccupations des communes urbaines sont autres. Les élus socialistes de ces communes demandent au président (Modem) de défendre une logique du « *développement économique* » plutôt que de « *ruralisation* » et d'aller vers la constitution d'un pôle

[228] Taxation des entreprises destinée à payer les transports publics.

[229] La Communauté de communes de l'Artois, représentant 7 000 habitants, a donné son aval pour rejoindre la CUA. Tous les conseils municipaux concernés ont néanmoins pris soin d'afficher, dans leur délibération, leur volonté de conserver leur souveraineté en matière d'urbanisme. Après avoir formulé une première proposition en ce sens dès 200, la Communauté de communes du Sud-Arrageois a également fait part de son souhait de rejoindre la CUA, cette fois contre le projet du préfet qui prévoit le rattachement d'une partie des communes concernées à une autre Communauté de communes.

[230] Cité par la Voix du Nord (édition Arras), « Avant d'élargir la communauté urbaine, il faudrait l'approfondir », 13 juillet 2011.

métropolitain[231]. Le président Vanlerenberghe se tourne lui aussi vers le nord et voudrait se servir de l'opportunité de la réforme territoriale pour favoriser l'émergence d'un « Artois Métropole » avec Lens-Liévin, Béthune, Hénin-Carvin, Douai ou Hénin, et faire ainsi contrepoids à Lille Métropole en réunissant cette fois plus d'un million d'habitants[232].

c. Le projet et contrat d'agglomération

Il y a eu trois projets d'agglomération successifs (1991-93, 1994-1998, 2000-2006), élaborés chaque fois avec la même méthode : un chef de projet (le même pour les trois documents) pour cheville ouvrière, un comité de pilotage composé des représentants des communes, et des commissions ouvertes à des partenaires comme la Chambre de commerce et d'industrie. La continuité assurée par le chef de projet confère au District une connaissance des enjeux du territoire que les partenaires, beaucoup plus instables, n'ont pas[233].

La longue expérience acquise en matière de production de projets est donc un héritage du District. Celui-ci avait élaboré un projet économique en 1987-1988 et un PLH en 1990, avec l'aide financière de l'État et de la Région dans le cadre du CPER. En 1990, le District s'était doté de la compétence « projet d'agglomération », ce qui lui a permis de définir un projet de territoire y compris dans les domaines où il n'avait pas compétence (tourisme, commerce, culture, sport, santé, action sociale). C'était un moyen d'inclure toutes les actions présentées à l'État et la Région pour obtenir leurs financements. Un an après l'élaboration du premier projet d'agglomération une convention avait été signée entre l'État, le Conseil Régional, le Conseil Général et le District d'Arras pour sa mise en œuvre. Le premier projet d'agglomération couvrait ainsi un large spectre de compétences qui n'étaient pas forcément celles de l'EPCI, et dont les axes prioritaires étaient :

- Favoriser le développement des activités économiques.
- Adapter et faire progresser les qualifications.
- Mieux héberger et insérer les habitants.
- Renforcer l'accessibilité de l'agglomération par la desserte.
- Réaliser un aménagement cohérent et promouvoir la qualité des espaces urbains et de l'environnement naturel.
- Vivifier les activités culturelles et de loisirs.
- Promouvoir l'image de l'agglomération.

Pour la préparation du nouveau CPER, un second projet d'agglomération a été rédigé en 1993 pour préciser « *le positionnement d'Arras dans la région Nord Pas-de-Calais* ». Il définissait des orientations pour le développement de l'agglomération pour la période 1994-1998 qui reflètent cette façon de se définir vis-à-vis de l'extérieur :

[231] La Voix du Nord (édition Arras), *Réforme de l'intercommunalité : patience et sérénité ?*, 15 mai 2011.

[232] La Voix du Nord (édition Arras), *La CUA veut bien s'étendre mais pas à n'importe quel prix*, 6 juillet 2011.

[233] Nous reprenons dans cette partie certains développements du rapport précité d'Acadie sur le Contrat d'agglomération.

- Solidarité : elle doit être interne au territoire, mais aussi régionale car c'est un secteur géographique qui a connu la crise et qui doit bénéficier du soutien de ses partenaires.
- Chef-lieu du département du Pas-de-Calais : Arras doit pouvoir renforcer ses fonctions de capitale et développer ses relations avec son environnement (villes voisines et milieu rural).
- Pôle régional d'excellence : outre sa fonction de chef-lieu de département, Arras a des spécificités qui, si elles sont bien mises en valeur, peuvent en faire un pôle d'excellence d'intérêt régional.
- Dimension européenne : affichage d'une grande motivation pour développer des relations avec les pays européens.

Les actions à développer (et financer) étaient essentiellement celles qui avaient été définies dans le premier projet d'agglomération et dont un premier bilan était présenté dans ce second projet d'agglomération. Puis un contrat d'agglomération avant la lettre a été signé, en 1995, avec les partenaires. En parallèle, le District renforçait son ingénierie interne pour animer et coordonner la mise en oeuvre du projet d'agglomération.

Le troisième et dernier projet d'agglomération est le premier à avoir été élaboré par la Communauté urbaine créée en 1998. Il s'inscrit bien dans la continuité des démarches antérieures. Signe de cette continuité institutionnelle et de la stabilité des acteurs, le projet d'agglomération de la CUA s'appuyait moins sur des études ou réflexions spécifiques que sur la capitalisation des projets antérieurs qu'il s'agisse des précédents projets d'agglomération ; du Schéma directeur de l'Arrageois approuvé en juin 2000 et dont l'élaboration a commencé en 1992 avec les 39 du SESDRA ; du projet économique actualisé en 1997-1998 ; du projet de politique de la ville mis en œuvre à partir de l'expérience de l'Association de développement social urbain (ADSU), l'équipe de projet DSU créée en 1997 à l'échelle du District ; du projet culturel et patrimonial de l'agglomération mis à l'étude en 2000, etc.

Le lien avec l'expérience acquise en matière de politique de la ville apparaît très important car tous les services en charge l'élaboration du projet puis du Contrat d'agglomération étaient issus ou en charge de la politique de la ville : la direction du Développement social et solidaire composée de quatre services thématiques (politique de la ville, habitat et gens du voyage, enseignement, emploi et formation) et le service « transversal » (réunissant le chef de projet d'agglomération, le directeur du Développement urbain durable et le directeur du Développement économique) pilotant la démarche de Contrat d'agglomération.

Le travail d'élaboration du projet d'agglomération a commencé en 1999 avec la mobilisation des élus locaux. Puis les réflexions et concertations se sont poursuivies dans les domaines où des politiques étaient déjà bien identifiées (économie, emploi, insertion professionnelle, habitat, environnement…). Comme précédemment, la démarche concernait aussi les domaines où la CUA n'avait pas compétence (projet culturel et patrimonial d'agglomération, sports et loisirs). Le projet d'agglomération a été approuvé en décembre 2000, suivi d'un Contrat d'agglomération découlant de la loi Voynet, arrêté en octobre 2002 et signé avec l'État, la Région et le département en mai 2003.

Le détail des actions finançables a été travaillé dans les instances politiques de la CUA (commissions avec les élus) et au sein des services compétents, en lien avec les partenaires extérieurs. Un conseil de développement a été mis en place, mais il ne s'est réuni qu'à deux reprises et n'a donc eu qu'un rôle marginal. Le projet est néanmoins partagé par les acteurs économiques du territoire, notamment la CCI

et le MEDEF, avec une négociation directe entre CUA et CCI sur les conséquences fiscales du projet (les entreprises ont accepté une hausse importante de la taxe professionnelle). En contrepartie de quoi, la CUA affichait une claire priorité en faveur des zones d'activités (mais aussi des opérations d'aménagement urbain, notamment dans la friche industrielle du Val de Scarpe dont la requalification était prévue).

Les axes prioritaires de développement touchent à nouveau de larges compétences : développement économique, urbain, culturel, sportif, social, numérique. Ces axes sont regroupés par objectifs dans trois domaines d'action, ensuite déclinés sur six grands secteurs géographiques :

- La « prospérité » : projet économique et Plie.
- L'« épanouissement de la personne » : projet culturel, projet sportif, projet de développement social.
- La « qualité de la vie » : équilibrer l'urbanisation, l'agriculture et les espaces naturels ; assurer un développement urbain cohérent, solidaire et soutenable et poursuivre la politique active de l'habitat ; assurer durablement la mobilité dans l'agglomération sans nuire à l'environnement ; préserver les ressources, lutter contre la pollution et prévenir les risques ; impliquer les habitants en développant l'information et la participation citoyenne. Ce dernier domaine d'action est le signe d'une montée en puissance de thématiques liées au développement durable.

Plus encore que le projet d'agglomération 2000-2006, c'est le Contrat d'agglomération qui accompagne la montée en puissance de la CUA en l'amenant à préciser son positionnement à l'interface des communes et des partenaires extérieurs. Selon le DGS de l'époque (cité par Acadie), « *la démarche contractuelle a eu des effets positifs sur le fonctionnement de l'institution communautaire et sur la clarification de son rôle vis-à-vis des communes*. *Le groupe constitué pour rédiger le projet et le contrat d'agglomération est devenu le porteur d'une lecture des enjeux développement* ». L'ancien DGS souligne aussi l'influence de la Région qui poussait la CUA à prendre toutes ses responsabilités, même s'il restait de nombreux secteurs pour lesquels la CUA n'était pas outillée pour le faire.

Le Contrat d'agglomération apparaît clairement comme un instrument de cohésion communautaire puisque les communes ont été fortement impliquées dans son élaboration, avec le bureau communautaire comme lieu de production de l'accord entre la Communauté et les communes qui la composent. En même temps, la CUA s'est positionnée comme instrument d'aide aux communes pour la mise en place de politiques qu'elle ne pouvait pas conduire elle-même. De fait, une majorité des opérations proposées par le Contrat d'agglomération est à maîtrise d'ouvrage communale. D'où aussi l'inscription des fonds de concours dans le projet d'agglomération. Pour les communes, c'était aussi un moyen de s'engager dans une réflexion plus stratégique.

Le Contrat d'agglomération est aussi un instrument de visibilité communautaire vis-à-vis des partenaires puisqu'il a fait du président de la CUA le porte-parole du territoire. Ceci était à l'avantage des communes car le Contrat d'agglomération reprenait de manière quasi-exhaustive le projet d'agglomération, en forme de catalogue d'actions que la CUA souhaitait voir financées par ses partenaires et que la Région demandait elle-même d'inscrire dans le contrat. L'aspect « catalogue » du contrat ayant été critiqué par les partenaires, une hiérarchisation des projets a finalement été opérée, avant la signature du contrat, en fonction de leur niveau d'enjeux (intérêt régional, communautaire, intercommunal et communal).

Le Contrat a ainsi pour fonction principale d'organiser la participation de l'État, de la Région et du Département à la mise en œuvre du projet de l'agglomération. Le document fait peu de place à l'analyse des enjeux territoriaux. Ceci renvoie au caractère instrumental d'une Communauté urbaine conçue pour être au service des élus de l'agglomération. La communes ont « chargé la barque » du projet puis du Contrat d'agglomération, en inscrivant de nombreuses opérations, dont certaines n'étaient pas mûres. Le Contrat n'a pas non plus précisé les engagements financiers des contractants pour se contenter d'un rappel des actions déjà financées pour les années 2001 et 2002. Jusqu'en 2006, le financement des actions inscrites dans le Contrat d'agglomération s'est opéré sur la base de programmations annuelles. La CUA ne s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI) qu'à partir de 2006.

d. Une machine à glaner des financements

Un technicien de l'agglomération définit celle-ci comme « *un relais pour instruire des dossiers financiers, un facilitateur pour obtenir des subventions auprès de l'Europe, l'État, la Région, le Conseil général…* ». Une direction du Développement territorial a été créée dans cet esprit en 2008. « *Son boulot est d'aller frapper à toutes les portes pour qu'on regarde ce qui est finançable* », explique un élu communautaire. Vis-à-vis des communes, surtout rurales et périurbaines, elle a une fonction d'assistance au montage de dossiers de financement destinés à des partenaires extérieurs. Elle a aussi pour mission de recherche des financements publics pour les projets communautaires dits « structurants », comme l'entrée Nord de l'agglomération (Val de Scarpe). Elle a enfin rédigé des documents pour rendre plus lisibles aux élus les évolutions réglementaires des partenaires financiers.

Comme l'explique un acteur de cette direction, « *on savait qu'on allait passer en 2006-07 du Contrat de plan au Contrat de projet et dans le même timing du Docup aux programmes opérationnels du* FEDER. *Ici, on s'est organisés pour être forts dans les négociations* ». Pour faire contrepoids aux deux autres Communautés urbaines de la Région et valoriser ses projets propres, la CUA s'est impliquée dans la conception des programmes opérationnels du FEDER. Pour cela, elle a constitué en interne un groupe « stratégie d'agglomération », composé d'élus et de techniciens de l'agglomération et de la ville d'Arras, chargé de travailler sur un nombre restreint de projets correspondant aux thématiques très ciblées du FEDER.

Au total, les subventions européennes s'élèvent à 22,5 millions d'euros pour la période 2007-2013, auxquels s'ajoutent 22,5 millions de crédits départementaux. Pour le projet d'aménagement de la friche industrielle du Val de Scarpe, à l'entrée Nord de l'agglomération, la CUA a par exemple obtenu 3 millions d'euros, en 2009, en répondant à l'axe « excellence territoriale » du volet territorial de l'appel à projets du programme opérationnel du FEDER « Compétitivité et emploi » destiné à soutenir quelques projets majeurs et exemplaires de reconversion de sites en tissu urbain. Le FEDER a également soutenu la création de la Trame verte et bleue[234].

Bien davantage que l'État, les techniciens de l'agglomération évoquent volontiers l'influence de la Région Nord Pas-de-Calais, notamment parce qu'elle est un levier de transformations internes. L'un d'eux parle du « *syndrome de Stockholm* » à propos de « *techniciens embrigadés dans des structures*

[234] Voir *infra*.

de niveau supérieur et qui prennent appui sur elles pour essayer d'imposer des choses aux élus ». De fait, le Conseil régional conditionne de plus en plus ses subventions aux actions accrochées à une politique intercommunale. Par exemple, des élus ruraux résistent à ce que la CUA prenne la compétence tourisme. Mais la CUA doit répondre aux attentes du Conseil régional qui veut une organisation cohérente du tourisme dans le cadre du Schéma régional du tourisme. « *Le Conseil régional a raison. Il est logique que ça se fasse au niveau de l'agglomération. On renforce la politique communautaire grâce à la Région* », se félicite un élu de la ville-centre par ailleurs conseiller régional.

Le Conseil général du Pas-de-Calais est sur la même ligne, comme l'indique le préambule du Contrat territorial de développement durable signé avec la CUA en novembre 2008 : « *Le Département a estimé que la logique de programmation de ses interventions et de ses aides suivie jusqu'à ce jour avait montré ses limites. La logique de guichet en matière de subventions au bénéfice des communes et la mise en oeuvre unilatérale des politiques obligatoires de l'Institution ne permettaient plus d'agir pleinement en cohérence avec les besoins des territoires, exprimés de manière globale par les intercommunalités. La mise en oeuvre des politiques de décentralisation et l'émergence des intercommunalités, suite aux dispositions de la loi du 12 juillet 1999, marquent l'essor d'une nouvelle gouvernance. (...) Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire pour le Département de contractualiser ses interventions avec les intercommunalités, tant sur ses compétences obligatoires que sur ses politiques volontaristes* ».

Pour la CUA, toutes les opportunités externes sont bonnes à saisir et la direction du Développement territorial guette tous les appels à projets. Avant sa création, la CUA a par exemple été parmi les toutes premières collectivités à passer devant le Comité national d'engagement de l'ANRU, en 2005, alors même que la gravité du problème de ses quartiers d'habitat social peut sembler relative (Arras n'avait pas été retenu en Contrat de ville au XIème Plan). La CUA a été la première communauté de France à signer avec l'État, en février 2005, une convention délégation des aides à la pierre, en y voyant, selon un technicien, « *la possibilité d'obtenir de nouveaux financements, de près de cinq millions les trois premières années* ».

En 2006, la CUA a élaboré un document intitulé Schéma communautaire d'aménagement et de développement de l'Arrageois (SCADA) qui constitue l'actualisation de son projet d'agglomération de 2000-2006. Le SCADA se présente à la fois comme un « *outil prospectif* » destiné identifier les stratégies de développement à mettre en oeuvre pour faire d'Arras et de son agglomération « *un point d'entrée stratégique de l'aire métropolitaine* », et comme un « *moyen de communication et d'information auprès des partenaires* ». Dans ce second registre, le document a toutes les allures d'un appel à fonds extérieurs. Le préambule annonce clairement la couleur : « *Arras, ville-préfecture, chef-lieu d'une agglomération de près de 100 000 habitants est le chef légitime du développement et du rayonnement du Pas-de-Calais. Ce rôle ne peut toutefois être garanti si les politiques structurelles – dont l'Arrageois doit être le destinataire logique – convergent effectivement vers son territoire. La répartition des fonds publics liée à la mise en oeuvre de ces politiques structurelles, doit s'opérer à égalité de traitement avec les aides que recevront la métropole lilloise, la zone Littorale mais aussi les agglomérations voisines avec lesquelles la Communauté urbaine d'Arras se trouve, de fait, en concurrence* ». On lit plus loin : « *L'objectif premier du SCADA est de faire de l'Arrageois un TERRITOIRE GAGNANT* ». Ce document montre comment la quête de subventions peut être un facteur de mise en cohérence – et en visibilité – du projet d'agglomération : « *En mettant en œuvre un programme structuré et cohérent destiné à*

renforcer la lisibilité de sa politique de valorisation et de développement territorial durable, le SCADA vise à stimuler le potentiel de développement endogène caractéristique de la situation économique actuelle de la Communauté urbaine d'Arras et à optimiser les vecteurs endogènes et exogènes de sa croissance. Il a été conçu pour être l'outil prospectif destiné à guider la progression de la Communauté urbaine d'Arras dans la démarche structurée d'aménagement de son territoire. Cette démarche touche chacune des thématiques retenues aux échelons européens, nationaux, régionaux, et départementaux pour fédérer les politiques de contractualisation territoriale qui seront mises en oeuvre durant la période 2007-2013 ».

Le tome 2 du SCADA, intitulé « orientations financières », se présente en forme de grille à l'intention de chacun des grands partenaires, identifiant et chiffrant le coût de tous les projets de l'agglomération pouvant s'intégrer dans les politiques des partenaires (Programme opérationnel FEDER « Compétitivité et emploi », Contrat de projets État-région 2007-2013, Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire de la Région, Contrat territorial de développement durable du Conseil général, orientations du Fonds européen agricole pour le développement rural et du Plan de développement rural national). La CUA pouvant être perçue par ses partenaires comme une EPCI privilégiée dans un territoire régional défavorisé, elle met aussi en avant les « handicaps » que constituent ses quartiers d'habitat social. Après avoir vanté les atouts du territoire, une annexe du SCADA de près de 50 pages est ainsi consacré au « *diagnostic succinct des quartiers faisant l'objet d'opérations de renouvellement* ».

Le discours sur la compétition n'interdit pas à la CUA de s'engager dans diverses coopérations avec d'autres territoires – dont la finalité reste d'être « plus forts » vis-à-vis d'échelles supérieures. L'objectif est toujours celui de faire contrepoids au pôle lillois de la région. « *Si on ne fédère pas nos énergies, je sais qui nous mangera : Lille* », déclarait le président de la CUA[235]. La coopération entre l'agglomération et son environnement rural s'est amorcée en 1992 dans le cadre du SESDRA, où la CUA est un acteur majeur, « *au point de susciter la jalousie des Communautés de communes qui en font partie* », explique un technicien en charge du SCOT. Outre le SCOT (en cours d'élaboration) et l'ancien PLH (non approuvé par la CUA), c'est à cette échelle qu'a par exemple été élaboré un Schéma d'urbanisme commercial. La prise en compte des relations rural/urbain, au-delà des limites de la Communauté urbaine, se prolonge dans le cadre du Pays d'Artois qui englobe 263 communes et 11 EPCI pour une population d'environ 250 000 habitants, dont la Charte a été adoptée par la CUA en décembre 2004. La logique reste la même, qui mêle visibilité externe et cohésion interne, comme l'indiquait le rapport d'activités 2004 de la CUA : « *Pour ces territoires, l'enjeu consiste à parler d'une même voix avec l'État, la Région, le Département et l'Europe, afin de mobiliser leur soutien sur différents sujets. En renforçant leurs axes de coopération, ces intercommunalités entendent ainsi garder la maîtrise de leur développement et promouvoir une identité commune* ».

e. Le Programme local de l'habitat : une réappropriation communautaire de la compétence « habitat »

Le Programme local de l'habitat illustre l'esprit de coopération entre la CUA et ses territoires voisins. Une première démarche d'élaboration de PLH, initiée en 1990 à l'époque du District, avait débouché, en juillet 1992, sur la signature d'une convention Ville-habitat avec l'État, les organismes HLM et la

[235] La Voix du Nord, 21 février 2011.

Chambre de commerce et d'industrie. Le pilotage du PLH allait être rapidement être transféré au SESDRA, créé en mai 1992 pour réviser le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme approuvé en 1973. Approuvé en avril 1997 à partir d'une étude du cabinet ARIM 62, le PLH devait constituer le volet « habitat » du nouveau Schéma directeur des 39 communes membres du SESDRA (dont 5 rejoindront la CUA). Le document permettait ainsi d'aborder la question des relations entre le pôle urbain d'Arras et son environnement rural, au-delà des frontières du District.

L'un des enjeux de ce PLH était aussi « *d'assumer réellement au niveau intercommunal les responsabilités de la politique locale de l'habitat* », sachant qu'« *il ne faut pas s'attendre à un réinvestissement massif de l'État en faveur du logement* ». Le PLH se voulait donc « *un document de référence, un outil de programmation à caractère opérationnel direct* ». En pratique, sa portée est restée limitée car l'État n'a pas validé les conventions post-PLH et le SESDRA n'a pas joué son rôle de pilotage. Une seconde démarche d'actualisation du PLH a été lancée en 2002. Les études engagées en 2003 par un autre bureau d'études lillois, Page 9, ont été approuvées par un comité de pilotage *ad hoc* en juin 2004, mais non par le Conseil communautaire de la CUA. Outre les raisons de fond sur lesquelles nous reviendrons, la participation de la Communauté urbaine à ce syndicat mixte posait un problème juridique délicat puisque l'adoption d'un PLH communautaire était la condition du reversement à la CUA de la contribution pesant sur la commune de Dainville au titre de l'article 55 de loi SRU[236]. L'adoption d'un PLH communautaire était également une conséquence du nouveau cadre législatif (loi du 13 août 2004) prévoyant la délégation de la gestion des aides à la pierre. Mais celle-ci a été signée en 2005, avant même que la CUA décide, en février 2006, de se réapproprier la compétence « habitat » et d'engager l'élaboration de son propre PLH. Ce premier PLH communautaire a été approuvé en novembre 2007.

L'un des enjeux, pour la CUA, était de renforcer l'ingénierie technique à son échelle pour développer sa politique de l'habitat. « *Les moyens humains et organisationnels ne sont pas aboutis pour mettre cette politique sur les rails, c'est ce à quoi doit s'atteler ce nouveau PLH* », indique le document. La gestion de l'habitat était assurée auparavant par la direction du Développement social et solidaire, en charge de la politique de la ville, qui abritait un service habitat composé seulement de deux personnes. L'équipe a été étoffée pour finir par s'émanciper de la politique de la ville sur le plan fonctionnel, avec l'arrivée d'une directrice du Logement à part entière (néanmoins venue de la politique de la ville, d'abord au sein de Pas-de-Calais Habitat puis de l'Institut régional de la ville, le centre de ressources régional pour la politique de la ville). Désormais composée de huit agents, la direction du Logement a en charge le PLH, le suivi du SCOT et du Plan départemental de l'habitat, l'articulation de l'habitat et des documents d'urbanisme, le suivi de la convention de délégation des aides à la pierre, etc.

Prenant appui sur « *les élus qui jouent le jeu* », la direction du Logement se donne pour objectif d'investir autant que possible les instances où se discutent diverses procédures à d'autres échelles territoriales (PLU communaux, SCOT, PDALPD, Schéma gérontologique, etc.). La direction rencontre plus de difficultés pour s'affirmer en interne face aux services qui gèrent l'urbanisme, la politique foncière, l'aménagement urbain, les projets ANRU ou le développement durable. Chacune de ces compétences dépend d'une commission communautaire différente et appelle des compétences techniques et des validations politiques propres qu'ils lui sont difficiles d'articuler.

L'institutionnalisation encore limitée de la politique communautaire dans le domaine de l'habitat se vérifie dans les présentations budgétaires où l'habitat n'apparaît pas comme un chapitre à part, mais se trouve éclaté entre les commissions du Développement social et solidaire et de la Planification urbaine et de l'aménagement ; cette seconde commission prend en charge les deux conventions de rénovation urbaine signées en 2005 (Résidence Saint-Pol à Arras) et en 2009 (Nouvelles Résidences à St-Nicolas et St-Laurent). Selon un acteur de l'État, « *la CUA n'est pas encore identifiée comme acteur de l'habitat,*

[236] Noury A. (2005), Intercommunalité et politique de l'habitat, Rapport sur les sites de la Région Nord Pas-de-Calais, Gridauh.

mais davantage comme gestionnaire de financements, comme un guichet. Même si c'est de moins en moins vrai ».

f. Le développement durable de la méthode aux thématiques

Avant d'être affichée dans les termes du développement durable, c'est la compétence environnementale qui faisait figure d'axe majeur de l'intervention du District urbain. Cela s'était traduit par une démarche d'élaboration, engagée en 1992, d'une Charte d'écologie urbaine et rurale signée en 1995 par 15 puis 21 communes. Cette Charte visait à « *prendre en compte l'environnement dans tous les dossiers* ».

Le vocabulaire du développement durable apparaît au début des années 2000, peu après la création de la Communauté urbaine qui engage en juin 2001 une « Démarche qualité pour un Agenda 21 local ». En appui sur l'expérience de la Charte d'écologie urbaine et rurale, la démarche qualité avait pour objectif « *grâce à un apport pédagogique et des méthodes de travail d'appréhender plus facilement les principes du développement durable et de mieux les intégrer dans le montage et le suivi des projets et procédures* ». Il s'agissait donc d'une démarche de sensibilisation, prélude à l'adoption, en octobre 2003, de l'Agenda 21 de l'Arrageois.

Ce document comportait deux parties. La première énumérait les acquis des démarches antérieures, « *schémas, projets et actions structurantes* », faisant valoir leur contribution à une démarche de développement durable. Outre la Charte d'écologie urbaine et rurale et la Démarche qualité vers un Agenda 21 local, se trouvaient cités le SCOT, le PLH, le PDU, le Schéma d'urbanisme commercial, les PADD des PLU, la Trame Verte. La seconde partie de l'Agenda 21 proposait de nouveaux outils méthodologiques pour inscrire durablement… le développement durable dans chacun des pans de l'action de l'EPCI, et à lister des projets relevant plus directement de ce registre. Parmi ces outils figurait une grille de questionnement et de construction des actions et des projets au regard du développement durable, une fiche de présentation de l'action au regard des principes de développement durable pour instruction en commission, la construction d'indicateurs de développement durable. L'organisation du pilotage et les moyens humains, financiers et partenariaux à mobiliser étaient également précisés.

Le pilotage de l'Agenda 21 a rapidement montré ses faiblesses, tant au plan politique que technique. Malgré sa définition transversale à toutes les politiques communautaires, le développement durable a été de fait identifié à un élu, Philippe Rapeneau, adjoint au maire d'Arras, conseiller régional et 6ème vice-président en charge de l'Environnement, du cadre de vie et la gestion des déchets. Les autres conseillers ou délégués communautaires qui devaient être *a priori* intéressés par cette thématique au titre de leur délégation (cadre de vie, qualité de l'air, chemins de randonnées, politique de Trame verte) étaient en réalité peu investis. La direction de l'Écologie urbaine était quant à elle presque entièrement dédiée à la collecte des déchets, avec ses 150 agents contre seulement 3 en charge du pôle environnement, qui s'occupaient pour l'essentiel de la Trame verte et bleue.

La donne a changé après les élections de 2008, avec l'institutionnalisation du développement durable comme politique à part entière, identifiée au même vice-président désormais chargé d'une délégation du Développement durable et de l'écologie urbaine. Les deux directions sont maintenant séparées : celle du Développement durable qui gère le Plan Climat, la Trame verte et bleue, la sensibilisation aux

économies d'énergie et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux ; celle de l'Écologie urbaine qui s'est vue confier la gestion des déchets et du parc de véhicules.

Le corollaire de l'identification du développement durable comme politique propre est la mise en sommeil de l'Agenda 21, remplacé en décembre 2010 par une Charte d'engagement de la Communauté urbaine d'Arras vers un développement durable du territoire. « *Les années 1990 ont été celles des débats. Les années 2000 ont été celles des études et des expérimentations. Les années 2010 seront celles de l'action* », proclame la Charte. Celle-ci limite désormais l'ambition de la politique communautaire de développement durable aux seules opérations sous maîtrise d'ouvrage communautaire, à travers un programme de 24 actions concrètes et mesurables pour 2010-2013, permettant de répondre à des enjeux beaucoup plus thématiques que méthodologiques : « *proposer une alternative à la voiture* », « *vivre avec son quartier* », « *viser la sobriété énergétique* », « *optimiser la collecte des déchets* », « *préserver les ressources* », « *vers un territoire solidaire* », « *de l'information à la concertation* », « *de l'exemplarité de la collectivité au projet territorial* ».

c. Pouvoir politique

L'agglomération a toujours été présidée par le maire d'Arras. Ce n'est que tout récemment, suite à la démission du sénateur-maire Jean-Marie Vanlerenberghe en septembre 2011, qu'un adjoint au maire d'Arras et vice-président à la CUA, Philippe Rapeneau, lui a succédé à la présidence de l'agglomération. Appartenant à l'UDF avant de devenir vice-président du Modem, Vanlerenberghe avait conquis la ville d'Arras en 1995, mettant fin à des décennies de domination socialiste dans la ville-centre comme au sein du District urbain. Celui-ci avait été présidé sans discontinuer, depuis la Libération, par les maires socialistes d'Arras. Guy Mollet occupait le fauteuil lors de la création du District en 1965. Il avait pratiqué l'alliance avec les centristes, avant de se tourner vers les communistes. Léon Fatous lui avait succédé en 1975 pour gouverner le District jusqu'à sa défaite aux municipales de 1995. Depuis lors, J.-M. Vanlerenberghe a su consolider ses positions dans la ville-centre, étant réélu au premier tour des élections municipales de 2008 contre un adversaire socialiste qui n'a réuni que le tiers des suffrages.

a. La cogestion droite-gauche à l'épreuve de la politisation municipale

La gouvernance de l'agglomération se caractérise depuis le début des années 1990 par une cogestion droite-gauche. Ce n'est que très récemment, après les élections municipales de 2008, que les clivages partisans ont fait irruption dans l'enceinte de la CUA. La gauche socialiste a en effet décidé de présenter son candidat contre le président sortant en la personne de Jean-Pierre Deleury, maire de St-Laurent-Blangy, conseiller général et vice-président chargé de l'Aménagement. La gauche n'avait pas présenté de candidat en 2001 ; seul un conseiller municipal d'opposition Vert avait défié J.-M. Vanlerenberghe pour ne recueillir que deux suffrages.

Ce n'est pas à cause de désaccords sur la conduite de la politique communautaire que la présidence de l'agglomération est soudainement devenue un terrain d'affrontement partisan. Il était difficile à la gauche de critiquer cette gestion à laquelle elle était associée par le jeu de la répartition des vice-présidences. Pendant leur campagne de 2008, le président sortant comme son rival socialiste ont d'ailleurs fait

assaut de surenchère rhétorique pour expliquer leur attachement profond au « *consensus* » et à la « *gouvernance partagée* » de l'agglomération. Ce n'était pas non plus une révolte des communes suburbaines, presque toutes socialistes, contre la ville-centre Modem, Jean-Pierre Deleury ayant multiplié les assurances sur le fait qu'il se sent « *profondément Arrageois* » et que se porter candidat contre la ville d'Arras aurait été « *stupide, suicidaire et inefficace* » même si « *rien n'indique nulle part que la présidence de la CUA revient de droit à la ville-centre* »[237]. On doit plutôt comprendre la soudaine politisation de la scène communautaire comme un débordement dans son enceinte des affrontements, vifs ceux-là, qui caractérisent la vie politique municipale et cantonale. Constatant, élection après élection, qu'ils sont majoritaires en voix sur le territoire de l'Arrageois, les socialistes ont semble-t-il pensé que l'heure était venue où cette domination allait se refléter au niveau de la CUA. Ils se seraient demandés aussi si leur connivence avec la droite au niveau communautaire ne devenait pas trop voyante et ne constituait pas un obstacle pour la conquête de la mairie d'Arras[238]. Quelques conseillers communautaires socialistes, élus de la ville d'Arras, avaient en effet commencé à montrer des signes d'opposition en votant contre le budget présenté par l'exécutif peu avant les élections municipales de 2008. Mais leur message était brouillé car tous les vice-présidents socialistes avaient approuvé ce budget, et donc la politique récusée par leurs camarades d'Arras.

Le PS a échoué de très peu dans sa tentative de s'emparer de la présidence de la CUA. Son candidat avait été donné gagnant au premier tour, avant qu'un litige concernant un bulletin nul, finalement comptabilisé comme bulletin exprimé, ne donne la victoire – d'une voix donc – au président sortant. Quelques heures plus tard, tout rentrait pourtant dans l'ordre, les deux camps parvenant à s'entendre sur le partage des postes de présidents de commission qu'ils se sont répartis, comme de tradition, à parité. La seule nouveauté est venue de la constitution, quelques mois plus tard, d'un groupe « socialiste et républicain » au sein du bureau communautaire. En séance de bureau, le 3 octobre 2008, J.-P. Deleury l'a justifiée par la volonté de la gauche de mettre fin à une exception intercommunale : « *Il faudra expliquer à nos concitoyens pourquoi on fait de la politique au niveau de nos communes, du Conseil Général, de la Région mais surtout pas ici* ». Le même a toutefois bien insisté sur le fait que cet acte ne signait pas l'entrée en dissidence des élus socialistes : « *Nous n'avons pas vocation, élus socialistes et républicains, à nous opposer à tout, c'est évident. Nous avons vocation à travailler ensemble pour le bien de nos populations mais le consensus est le fruit d'un intérêt commun et un consensus ne saurait être imposé* ». Loin d'introduire un clivage partisan dans la gestion communautaire, un autre élu socialiste a vu dans la réforme du règlement intérieur du bureau autorisant la création de groupes politiques, un facteur de renforcement de la cohésion supra-communale : « C*e qui est en train de se passer avec la formation de groupes, c'est justement le dépassement de cet intérêt purement communal et de cet affrontement parfois de logique communale par une logique d'identité, identité de projets par rapport à la Communauté Urbaine* ». S'il est aussi question de projets alternatifs dans ce dernier propos, la nature distinctive du projet socialiste apparaît bien difficile à discerner. Les deux principaux candidats à la présidence n'avaient pas établi de véritables programmes lors de l'élection de 2008, et la reconduction du principe de cogestion à l'issue de cette élection a témoigné du caractère finalement superficiel (et exogène) de la politisation de la vie communautaire.

---

[237] La Voix du Nord, 23 mars 2008.

[238] C'est du moins ce que suggère le blog des communistes d'Arras : http://pcfarras.over-blog.com

Les seules dissonances qui se font parfois entendre au sein de l'assemblée communautaire viennent des deux conseillères Europe écologie-les Verts, élues de la ville d'Arras. Pourtant, même si elles ont refusé d'intégrer la majorité communautaire, l'un d'elles convient que le « *consensus oui, nous y avons fort bien apporté notre part* »[239]. En se tenant en marge de l'exécutif, les Verts jouent désormais à eux seuls le rôle de la mouche du coche dans la discussion de certains dossiers, notamment ceux qui touchent au développement durable ou à la vie démocratique. Ils occupent la place laissée béante par les communistes qui ont perdu toute représentation au sein de la CUA. Leur chef de file qui s'était fait une spécialité de dénoncer le « *consensus mou* »[240] a finalement quitté son parti pour rejoindre la liste municipale conduite par Vanlerenberghe en 2008. Il s'est vu récompensé par un poste de vice-président chargé de l'Emploi. Lors de la séance de bureau entérinant la création de groupes politiques, ce même élu a poussé le zèle jusqu'à dénoncer les dangers de la « *bipolarisation* » et de la « *politisation* » qui guetterait selon lui l'assemblée communautaire. Tout en se disant communiste « *non pratiquant* », il a aussi lancé en septembre 2008, avec son collègue UMP Philippe Rapeneau, un appel à « *rejeter tout esprit partisan* »[241].

Le récent remplacement de J.-M. Vanlerenberghe par P. Rapeneau, patron de la fédération départementale de l'UMP, est venu confirmer le caractère très relatif de la politisation communautaire. Au sein de la droite, le *deal* politique était simple : Vanlerenberghe laissait la place à Rapeneau en échange du soutien de l'UMP aux élections sénatoriales de septembre 2008. De leurs côté, les socialistes ont hésité avant de présenter l'un des leurs. Dans un premier temps, le maire de St-Laurent, défait en 2008, a fait savoir qu'il n'était pas opportun d'aller une nouvelle fois à la bataille. Aucun des autres maires socialistes ne voulant se lancer, c'est finalement un simple conseiller municipal d'opposition d'Arras, proche du président socialiste du Conseil général, qui portera les couleurs de la gauche. Il sera très largement battu, le candidat UMP étant élu avec 43 voix sur 73, contre 27 à son adversaire socialiste et 3 pour le maire d'une commune rurale soutenu par les deux élues Verts ; des élus socialistes indiquent dans la presse locale qu'il a manqué 6 voix au candidat de gauche. Les élues Verts n'ont pas manqué de dénoncer « *la parodie de démocratie qui s'est jouée* » et « *les arrangements entre amis qui l'ont précédée* », c'est-à-dire « *des socialistes et des progressistes qui votent pour l'UMP, des élus qui ont pour seul objectif d'obtenir une vice-présidence* »[242]. De fait, la répartition des postes de vice-présidents et de présidents de commission a une nouvelle fois démontré la résistance du principe de cogestion aux assauts de la politique.

b. Un corporatisme rural

L'épisode de 2008 a eu pour effet de conférer une influence politique inespérée aux maires des petites communes rurales. À la faveur de dissensions politiques inédites, ils étaient soudainement promus « faiseurs de roi ». Les voix additionnées des maires ruraux permettaient pour la première fois de faire pencher la balance d'un côté ou l'autre. C'est pourquoi J.-P. Deleury avait multiplié les signes de séduction à leur endroit pendant sa campagne électorale. Les sachant inquiets de la situation financière de la CUA, réticents devant une possible extension de ses compétences aux sports ou à la culture, et

[239] Séance du bureau communautaire du 3 octobre 2008.

[240] Comme il le rappelle lors de la même séance du bureau communautaire.

[241] *Idem*.

[242] L'Observateur de l'Arrageois, 11 octobre 2001.

franchement hostiles à l'intégration de nouvelles communes rurales, il leur a donné des assurances sur chacun de ces points[243].

Ayant perdu d'un fil, il faut croire que les maires ruraux n'étaient pas vraiment mécontents de la gestion de Vanlerenberghe. Les maires ruraux savent d'ailleurs se faire entendre collectivement auprès de l'exécutif. Ne disposant que de 16 voix sur 73 qui pèsent peu en temps normaux face à celles des villes, ils préfèrent agir dans le registre syndical plutôt que sur un terrain proprement politique. C'est dans cet esprit de *lobbying* que les maires ruraux ont créé un « Groupement des communes rurales » (GCR) en 2003. Ce GCR est présenté par ses adhérents comme l'association « apolitique » des seize communes rurales de la CUA. Selon son président, « *il ne s'agit pas d'un groupe d'opposition mais d'un groupe de proposition, de réflexion et de mutualisation, et tout ceci, bien entendu (...), dans le cadre d'un esprit communautaire* ». Cette plate-forme associative sert aussi et peut-être surtout à porter les revendications corporatistes du monde rural. La principale de ces revendications concerne les fonds de concours que le GCR dit redouter de voir disparaître. C'est qu'à l'issue de l'élection de 2008, le poste de vice-président aux Fonds de concours aux communes rurales, occupé jusqu'alors par l'un des maires concernés, a effectivement disparu, faisant les frais de la « réconciliation » entre communes de première couronne et ville-centre. Ces dernières n'ont pas été jusqu'à remettre en cause ce fonds de concours spécifique, malgré les difficultés financières que traverse l'intercommunalité. Les maires ruraux n'ont donc guère de raisons objectives de se plaindre du traitement dont leurs communes sont l'objet. Ils n'ont d'ailleurs jamais contesté la légitimité d'une intercommunalité qui sert bien leurs intérêts, comme celui des autres communes, ainsi que l'explique ce technicien de la CUA : « *Les maires sont très contents car ils reçoivent plus d'avantages que d'inconvénients. Les mêmes qui avaient peur d'un ogre qui les mange en font aujourd'hui l'éloge* ».

Tout en s'assurant du soutien des communes rurales avec lesquelles le président déclare travailler « *en parfaite harmonie* »[244], ce sont bien la ville-centre et les communes suburbaines qui exercent la réalité du pouvoir au sein de la CUA. Ce pouvoir a été consolidé après l'élection de 2008 quand les maires de ces communes ont décidé de réduire de 13 à 6 le nombre de commissions et de constituer un « G7 » rassemblant leurs six présidents (trois socialistes et trois de droite) ainsi que le président de l'agglomération. Si l'un de ces présidents de commission représenté au G7 est un maire rural (de la commune d'Agny), il n'y siège pas au titre du GCR. La fonction essentielle de ce G7 est de préparer en coulisses les décisions du bureau communautaire, sans d'ailleurs les présenter comme telles aux autres vice-présidents. « *Certains ne sont pas contents de ne pas en être, mais on est habiles, on ne leur dit pas que c'est une décision du G7*, indique un de ses membres. *Le G7 est informel, il n'est pas dans les textes* ». Les autres maires conservent au demeurant un pouvoir virtuel d'empêchement qui apporte une limite à la concentration des pouvoirs au sein du G7. Une règle, écrite celle-là, veut en effet qu'aucune décision ne puisse être prise contre leur volonté ou celle d'un conseil municipal. « *Il y a la règle de ne pas faire quelque chose contre le maire*, précise un autre membre du G7. *Et on a écrit noir sur blanc que tout se fait en accord avec le conseil municipal* ».

La création du G7 consacre l'émergence d'un nouveau type d'élus ayant pour particularité de ne pas être des maires, et qui sont par conséquent moins suspects, aux yeux des maires qui n'y siègent pas, de favoriser l'intérêt de leur commune. Sont en effet membres du G7, Philippe Rapeneau, président de

[243] La Voix du Nord, 23 mars 2008.

[244] Séance du bureau communautaire du 3 octobre 2008.

la commission Développement durable et écologie urbaine au moment de l'enquête, et Frédéric Leturque, président de la Commission Développement social et solidaire. S'ils sont tous deux adjoints au maire d'Arras, ils ont construit leur image sur leur connaissance technique des dossiers et l'affichage d'un « esprit communautaire » au service du territoire de l'agglomération plutôt qu'au service de la ville-centre. Comme nous l'explique P. Rapeneau, ce positionnement singulier tranche avec celui de la plupart des autres élus communautaires qui se comportent d'abord comme des représentants de leur commune : « *On me reproche parfois dans ma ville – et j'en suis fier – d'avoir des réflexes qui ne sont pas forcément municipaux, de ne pas privilégier suffisamment ma ville. Mais je ne suis pas là pour que ma ville profite de tout ! Je ne pense pas que ce positionnement soit partagé par les autres vice-présidents. Rares sont les élus à avoir une vision communautaire. Ils gardent l'esprit de clocher. Ils sont encore non pas dans ce que leur commune peut apporter à l'intercommunalité, mais dans ce l'intercommunalité apporte à leur commune. Les maires veulent faire de l'intercommunalité à sens unique. Ils veulent les avantages, sans rien sacrifier par rapport à la gouvernance. Mais ils n'ont rien compris ! J'ai le rêve d'être président de la CUA. Et pour moi, c'est incompatible avec la fonction de maire d'Arras. Moi, je fais la démonstration que quand on n'est pas maire on a plus de poids* ». De fait, c'est ce vice-président sans mandat de maire qui a fini par accéder à la présidence de la CUA.

2. LA MIXITE SOCIALE DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national

La mixité sociale de l'habitat et dans l'habitat n'apparaît pas comme un enjeu central pour la Communauté urbaine d'Arras. Cette préoccupation a toujours été portée par des techniciens de l'agglomération imprégnés de la culture du développement social urbain. Malgré leurs efforts pour élargir l'échelle de mise en œuvre de leurs objectifs de mixité, les orientations de la politique communautaire sont restés polarisées sur les quartiers de la politique de la ville. Ni les PLH successifs, ni les tentatives d'instaurer une politique de peuplement intercommunale, ni les opérations de rénovation urbaine n'ont remis en question le principe qui veut que chaque commune « gère ses populations ».

a. Du pari de la solidarité à la définition d'« objectifs raisonnables »

Dans les premiers PLH et projets d'agglomération du début des années 1990, le maître mot n'était pas encore celui de la « mixité sociale » (le terme n'apparaissait pas encore), mais celui de la « solidarité » envers les grands quartiers d'habitat social d'Arras-Ouest et de la ZAC St-Laurent/St-Nicolas. Le discours sur la solidarité était d'abord celui de la Région. Estimant l'agglomération d'Arras relativement privilégiée, la Région voulait conditionner ses soutiens à l'organisation d'une solidarité interne. Venu de la politique de la ville, le chef de projet d'agglomération, qui développait alors les premières actions du District urbain en matière de logement des personnes défavorisées, se retrouvait parfaitement dans cette orientation. Pour la petite équipe en charge de la politique de la ville, qui allait se constituer en Association de développement social urbain (ADSU) en 1997, afficher les quartiers d'habitat social comme la priorité centrale de la politique intercommunale de l'habitat était une opportunité pour

renforcer la légitimité d'une politique de la ville conduite à cette échelle. Cette question était d'autant plus décisive que l'État ne considérait pas l'Arrageois comme un territoire prioritaire pour la politique de la ville ; dans ce domaine, la Région s'est toujours substituée, dans une large mesure, à l'État.

Le premier PLH a d'emblée été intriqué à la politique de la ville, ce qui s'est concrétisé par la signature, en 1992, d'une convention Ville-habitat. Le premier projet d'agglomération évoquait lui-même le PLH sous l'intitulé « Habitat-Développement social des quartiers ». L'intervention préconisée reposait alors sur trois axes : 1) Poursuivre le Développement social des quartiers 2) Prendre en charge les populations en difficulté, par l'accompagnement social et la production de logements spécifiques 3) Intervenir sur les parcs de logements (au pluriel dans le texte). Si l'enjeu de l'habitat se trouvait posé, à travers ce troisième axe, au-delà des quartiers en DSQ, il était encore loin de recouvrir un objectif de « déconcentration » des populations « en difficulté ». Il s'agissait seulement d'augmenter et de diversifier l'offre globale de logements pour satisfaire une demande elle-même diversifiée : celle des populations que le développement économique attire, celle des étudiants et des personnes à faibles ressources (mal logées, sans logement, défavorisées…). Certes, la « *solidarité* » dans ce premier PLH devait se traduire par la « *recherche d'un équilibre dans la localisation des logements sur le territoire de l'agglomération* », mais il était précisé que la programmation d'opérations de logements se ferait en priorité dans les secteurs déjà urbanisés, sans dessiner de perspective de rééquilibrage avec les communes périphériques du District.

Bien que le second PLH, adopté en 1997, ait été approuvé par le SESDRA à l'échelle de 39 communes très majoritairement rurales, l'objectif premier restait celui de « *l'insertion des quartiers en difficulté de l'agglomération* », d'autant plus marginalisés qu'ils se situaient dans un environnement « *favorable* ». L'horizon fixé pour ces quartiers se situait dans le droit fil de la logique du DSQ : « *refaire des quartiers d'habitat populaire* » à la place de « *territoires de relégation* ». Seule véritable nouveauté, ce second PLH insistait sur la « *tendance à la formation de quartiers-ghettos* » et sur les dangers de la « *la ville duale* », définie comme « *le renforcement du marquage social des différents territoires* ». Le « marquage social » concernait aussi les communes à faible taux de logement social, mais il n'était pas question de bouleverser leur sociologie. Le PLH du SESDRA envisageait en fait l'alternative suivante : favoriser un peuplement plus diversifié « *vers le haut ou vers le bas* » et/ou partager du coût de l'accueil du logement social et des populations défavorisées. En d'autres termes, si les communes favorisées n'accueillaient pas les pauvres, elles devraient payer au titre de la solidarité avec les communes où se concentrent les logements sociaux.

C'est bien cette seconde option qui a prévalu dans le PLH de 1997, lequel ne préconisait nullement un transfert de la population des quartiers d'habitat social vers les campagnes. Ses rédacteurs s'employaient au contraire à rassurer les élus des bourgs ruraux : « *Cet objectif (de peuplement plus diversifié) a au départ suscité l'inquiétude des communes rurales de la périphérie de l'agglomération qui pensaient déceler dans sa formulation l'idée d'un "transfert" de populations défavorisées de la ville vers la campagne. En fait, il est clair que cette orientation concerne d'abord le District urbain dont on sait qu'il regroupe à la fois, et en étroite corrélation, la quasi totalité du parc locatif social du bassin d'habitat et le plus grand nombre de familles démunies ou en voie d'exclusion* ».

À défaut d'envisager un transfert des populations urbaines défavorisées vers les campagnes, il s'agissait de répondre aux besoins des populations autochtones. Le PLH faisait état « *de situations de priorité ou de précarité, plus diffuses et moins exacerbées que dans certains quartiers urbains, mais*

tout aussi réelles », et signalait « *l'existence d'une demande en logement locatif social qui, faute d'une offre dans les villages, ne peut espérer être satisfaite que dans le parc HLM du District* ». Le PLH précisait que cette demande émanait de jeunes ménages désireux de rester au village ou de personnes âgées nécessitant un logement adapté.

En résumé, la priorité définie au milieu des années 1990 était de donner à chaque commune, notamment celles ne disposant pas de ressources suffisantes, les moyens de loger décemment ses populations modestes ou en situation de précarité. L'objectif d'équilibre spatial de l'habitat se résumait pour l'essentiel à un objectif de relance de la construction neuve, en chute libre au début des années 1990, harmonieusement réparti entre les différents EPCI adhérents du SESDRA. S'il était également question de relancer la production de logements sociaux, aucune précision n'était apportée quant à la localisation souhaitable de ces logements. Tout au plus le PLH de 1997 faisait-il mention d'un accompagnement social des populations défavorisées dans les communes déficitaires en logements sociaux qui seraient « *volontaires* » pour « *jouer le jeu* » de la solidarité. Mais les rédacteurs du PLH ne se faisaient pas trop d'illusion : « *Le renforcement de la solidarité locale est au cœur des enjeux et des objectifs du PLH. Mais les entretiens réalisés avec les élus l'ont bien montré : il n'y a pas toujours accord entre les volontés exprimées et leur traduction concrète* ».

Tout en maintenant que « *le principe de la mixité sociale à l'échelle la plus fine du Territoire reste une ligne directrice fondamentale* », un diagnostic réalisé en 2004 pour la révision du PLH de 1997 a répété une nouvelle fois le constat d'une impossible solidarité locale, en préconisant comme précédemment une compensation financière au profit des communes urbaines à fort taux de logement social : « *Sur les questions les plus difficiles (renouvellement urbain des deux grands sites de la politique de la ville que sont Arras Saint Pol et Saint Nicolas – Saint Laurent Blangy), la progression est lente et difficile. Il n'apparaît pas que la solidarité puisse s'exercer autrement qu'au travers de dotations financières spécifiques* ».

Suivant l'évolution du vocabulaire national, la « mixité sociale » est devenue un objectif explicite du projet d'agglomération adopté par la CUA au tournant des années 2000. On pouvait y lire que « *la politique d'habitat est basée sur la mixité sociale* ». De même, le PLH finalement approuvé par la Communauté urbaine en 2007 évoque à plusieurs reprises la mixité, mais principalement en référence aux textes nationaux : « *La Loi exige que la mixité sociale soit la règle dans les parcs de logements des communes* ». Faisant le bilan des premiers PLH, ce document rappelle néanmoins la difficulté de mobiliser les communes rurales autour d'un tel objectif. Il souligne que les objectifs globaux de construction ont été respectés au plan quantitatif, mais que la production est restée faible dans les petites communes ; la spécialisation sociale des territoires se serait accentuée, y compris au sein des communes urbaines.

Constatant l'échec des tentatives précédentes pour créer une « solidarité » entre des communes très hétérogènes, ce troisième et dernier PLH propose un chemin plutôt sinueux entre le respect des contraintes légales et l'intérêt bien compris des élus communaux. Pour ce qui est de la contrainte, le PLH propose de dépasser la logique du « *rattrapage quantitatif* » : « *La mixité sociale ne consiste pas simplement à instiller du locatif social là où il n'y en a pas assez, ni à se limiter à une offre de 20 %* »,« *la clause de 20 % n'étant alors qu'un élément de sanction, mais pas un objectif en soi* ». Il s'agit certes d'harmoniser l'offre en redressant les écarts « *en plus ou en moins* », là où les parcs sont trop importants et concentrés géographiquement et là où ils sont absents, mais le rééquilibrage

quantitatif ne saurait procéder d'un jeu de vases communicants car « *l'avance prise par cinq communes, parmi les plus importantes en taille, en dotation de parc locatif social, est telle qu'il faudrait plusieurs décennies et un arrêt total des constructions dans ces communes pour permettre le rattrapage des autres* ». Concrètement, le rééquilibrage ne pourra reposer que sur « *quelques objectifs raisonnables qui permettent de faire évoluer l'offre spatialement et qualitativement* ». Ces objectifs raisonnables sont les suivants : un projet de location et/ou d'accession sociale pour chaque commune rurale ; un rattrapage pour les communes suburbaines en retard ; une moindre priorité de programmation pour les communes déjà dotées. « *L'option arrageoise* », ainsi qu'elle est présentée, se veut donc réaliste, ne cachant pas que la ligne de crête est étroite compte tenu de multiples contraintes locales : un parc social détenu ultra majoritairement par un seul opérateur (Pas-de-Calais Habitat) qui doit renouveler son parc, une politique foncière de l'habitat quasi inexistante, un parc privé peu dégradé contribuant à renchérir les loyers, des logements neufs à prix élevés qui encombrent le marché à cause des mesures de défiscalisation.

Pour ce qui est de l'intérêt bien compris des élus communaux, il s'agit d'abord de rassurer ces derniers sur le fait la non maîtrise des attributions de logements sociaux est « *contredite par la non maîtrise intégrale des attributions pour les autres produits logements* ». Or, en laissant la promotion privée se développer sans contrôle dans certaines communes périurbaines ou dans le secteur rural, l'Arrageois aurait choisi la voie de la facilité, sans voir que le léger regain d'attractivité démographique enregistré dans les années 2000 était en trompe-l'œil. Car l'agglomération ne sait pas retenir ses habitants et « *les élus ne souhaiteront sans doute pas que ce Territoire devienne un lieu d'escale en Région Nord Pas de Calais* ». Le « *dérapage des individualismes* » fragiliserait donc ce qui a fait la force du territoire, décrit comme un « *petit paradis immobilier* ». Au final, ce sont les populations « *les plus captives qui resteront, tandis que les autres pourront s'éloigner au gré de leurs moyens* ». D'où l'objectif de stabilisation des ménages tentés de quitter le territoire grâce à « *une offre suffisamment diversifiée qui leur permette de réaliser un parcours résidentiel cohérent* ».

b. L'échec des politiques de peuplement

L'approche résolument pragmatique de la mixité sociale définie à l'échelle intercommunale a donc pris acte de l'impossible « *décompression des quartiers sensibles* », selon l'expression du PLH actuel. Cette stratégie avait été tentée dans les années 1990 et au début des années 2000, avec en ligne de mire les « *150 familles lourdes* » considérées comme inaptes à l'habitat collectif. Mais cette stratégie n'a jamais rencontré de soutiens au-delà des villes où résident ces familles.

La première démarche engagée dans la foulée de la loi Besson de 1990 était l'instauration d'un Protocole d'occupation du patrimoine social en vue d'« *améliorer l'équilibre du peuplement entre communes, entre quartiers et entre organismes HLM* ». Le District avait décidé d'engager un bilan-diagnostic permettant de « *quantifier et préciser la nature des besoins en logement* ». Repris dans le POPS, ce diagnostic fixait un objectif de relogement de 900 ménages défavorisés en trois ans. Mais la DDE freinera la démarche à cause des critiques dont les POPS étaient l'objet au plan national. En fixant

des pourcentages d'entrants défavorisés par commune et par quartier, ils aboutissaient en effet à freiner l'entrée de ces ménages dans le parc social au lieu de leur en faciliter l'accès[245].

Quelques années plus tard, en 1997, le service de la politique de la ville du District a proposé la création d'une Conférence intercommunale du logement ; le District était l'une des premières intercommunalités à prendre une telle initiative dans le cadre du Pacte de relance pour la ville. La principale concrétisation de la Conférence a été l'élaboration d'une Charte intercommunale de peuplement et des politiques d'attributions. La Charte se présentait comme un « *document de référence en matière de peuplement* », devant concourir à « *préserver et rétablir une mixité sociale dans les quartiers d'habitat social* ». Concrètement, la Charte visait à décliner, pour chaque bailleur et commune de la Communauté urbaine, des objectifs quantitatifs de relogement des ménages bénéficiaires de l'Accord collectif départemental, soit une quarantaine de ménages par an. Dans le cadre d'une démarche de « Diagnostic social partagé lié au logement », financée par le Contrat de ville 2000-2006, et qui perdure aujourd'hui, des travailleurs sociaux se chargeaient de repérer et d'évaluer la situation des familles en difficulté déjà logées dans le parc HLM, avant d'étudier des solutions de relogement assorties d'un accompagnement social et éducatif. Avec leur consentement, il s'agissait au début des années 2000 de reloger ces ménages dans les communes de la première couronne dont la proportion de logements sociaux était inférieure à la moyenne communautaire ; pour les communes rurales, le principe était de régler localement les problèmes de logement rencontrés par les habitants actuels car il fallait « *éviter les transferts de population en difficulté de la ville vers la campagne ou leur capacité d'insertion est réduite* ». Un « droit de suite » du CCAS pour l'accompagnement social des ménages relogés dans ces communes avait bien été évoqué, mais il ne s'est jamais concrétisé.

L'outil opérationnel de mise en oeuvre des objectifs de la Charte était la Commission d'harmonisation des attributions. Mais elle a tourné court à cause du manque de mobilisation des communes, à l'exception justement de celles qui avaient déjà un patrimoine social important. L'analyse du dispositif a montré que les relogements ont été principalement réalisés dans les ZUS d'Arras Ouest et des Nouvelles résidences. À Arras même, aucun relogement n'a été effectué au titre du FSL « priorité 1 » dans les 1 700 logements sociaux localisés dans des quartiers hors « politique de la ville ».

La Commission a notamment buté sur le manque d'articulation entre le relogement des ménages les plus prioritaires au sens du FSL et la construction de logements très sociaux répartis sur l'ensemble du territoire. La difficulté de produire des logements PLAI à cette échelle tient notamment à une spécificité du Pas-de-Calais, où l'éligibilité au PLAI ne dépend pas seulement de la faiblesse des ressources financières des ménages mais aussi au cumul des difficultés sociales qu'ils connaissent. Dans un département pauvre où 80 % des ménages ne dépassent pas le plafond de ressources du PLAI, c'est une façon pour l'État de prioriser les publics très défavorisés qui autrement n'auraient pas la moindre chance d'accéder à un logement très social. La Conférence intercommunale avait soulevé la question d'une révision de ces critères, la CUA et les bailleurs sociaux souhaitant recentrer le dispositif FSL sur les ménages à faibles ressources indépendamment du critère de cumul des difficultés sociales. Mais l'État a répondu qu'un tel élargissement des ménages prioritaires lèserait les plus défavorisés en les laissant sans solution, puisqu'il y a moins de PLAI financés que de familles en priorité 1 à reloger. Nous verrons qu'un assouplissement des règles du PDALPD est finalement intervenu dans la période

[245] Houard N., *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.

récente, afin de lever l'un des obstacles à une production de PLAI chroniquement faible dans le territoire intercommunal.

La conception d'une politique de peuplement intercommunale s'est heurtée à un autre frein non moins puissant : le conflit larvé entre la CUA, présidée à droite, et Pas-de-Calais Habitat, dirigé par l'ancien maire socialiste d'Arras. Selon plusieurs témoignages, la direction de l'organisme HLM, qui détient plus de 80 % du parc social de la Communauté, aurait donné pour consigne à ses agents de freiner le partenariat avec la CUA. Pas-de-Calais Habitat est également suspecté par la CUA de faire fi des orientations de la Charte intercommunale pour continuer d'envoyer des « cas sociaux » dans les quartiers sensibles, cela afin de mieux protéger d'autres secteurs. Un acteur de la politique de la ville croit savoir que le bailleur classe ses logements avec un système d'« *étoiles* » et que « *lorsque c'est cinq étoiles, ils ne mettent pas n'importe qui* ».

Dans le cadre de la préparation des Conventions d'utilité sociale, la directrice du Logement de la CUA a rédigé une « note d'intention » à l'intention les bailleurs du territoire, principalement destinée par conséquent à Pas-de-Calais Habitat. Bien que les CUS soient des contractualisations entre les bailleurs sociaux et l'État, cette note comporte diverses recommandations visant à fluidifier les parcours résidentiels par une gestion active des mutations, et à maintenir ou revenir aux « *équilibres de peuplement* » par la définition d'objectifs partagés. La direction du Logement a également demandé à Pas-de-Calais Habitat de produire un état des lieux du peuplement cage d'escalier par cage d'escalier dans l'idée de contractualiser des chartes de peuplement. La démarche risque toutefois de rencontrer les mêmes obstacles que par le passé : l'impossible diffusion, dans l'ensemble du territoire communautaire, d'une offre de logement correspondant au profil des ménages « très défavorisés ». La direction fonde enfin des espoirs sur le lancement d'une étude qui permettrait de relancer la Charte de peuplement : « *Enfin, on dépasse la seule question de la production pour parler peuplement, attributions, mutations, conditions de relogement… Mais il fallait commencer par la production. Il y a des étapes* ».

c. Un portage technique plutôt que politique de la rénovation urbaine au sein de la CUA

Les acteurs de la politique de la ville ont toujours cherché à freiner l'entrée de ménages très défavorisés dans certains quartiers. En revanche, l'idée d'y attirer une « population nouvelle » n'a jamais été centrale dans leur stratégie, laquelle s'est toujours efforcée de concilier ancrage territorial et mobilité résidentielle des ménages actuels. Le PLH de 1997 considérait par exemple que « *l'objectif de diversification sociale que l'on assigne parfois aux politiques de peuplement des quartiers semble, dans une large mesure, illusoire : on n'y fera pas revenir les familles qui les ont quittés, surtout pour accéder à la propriété en maison individuelle* ».

Jusqu'à l'arrivée de l'ANRU, les grands quartiers d'habitat social avaient surtout fait l'objet de réhabilitations et d'interventions sociales coordonnées dans la tradition du Développement social des quartiers. Des opérations de « reconstruction-démolition » ont toutefois été mises à l'étude, à la fin des années 1990, à propos de la résidence St-Pol, l'une des quatre résidences des quartiers Ouest d'Arras, et du quartier des Nouvelles résidences dans la ZAC de St-Laurent et St-Nicolas. À propos de la ZAC, l'option des démolitions n'était envisagée qu'avec beaucoup de prudence par le PLH de 1997. On pouvait y lire que la « *démolition contribuerait certainement à la dédensification et à la transformation de l'image du quartier* », mais que « *cette option est actuellement difficile à justifier compte tenu de l'importance des besoins en logements locatifs* ». De fait, les opérations de reconstruction-démolition

sont restées d'ampleur très limitée, avec 32 logements démolis à St-Nicolas en 1995, puis 48 en 2002 ; de même, un petit bâtiment d'une trentaine de logements avait été démoli en 1999 dans la résidence St-Pol.

Ces opérations ne visaient que marginalement un objectif de mixité sociale. La première étude urbaine sur le quartier Saint-Pol proposait avant tout la création et la valorisation d'équipements, d'aménagements verts et de résidentialisations. Le projet pour les Nouvelles résidences ne portait que sur la revalorisation d'un centre commercial en friche jusqu'à son passage devant le guichet de l'ANRU qui s'est traduit par l'intégration d'un volet habitat. Jusqu'alors, le principal partenaire de l'agglomération était la Région qui avait financé les opérations de renouvellement urbain des années 1990 en se substituant à l'État. Ce dernier avait refusé de financer une ORU pour la ZAC. L'arrivée de l'ANRU a remis en cause ce partenariat bien établi, tout en changeant le contenu du projet pour la ZAC. Un acteur de la Région raconte qu'il a fallu « *remplir les cases de l'ANRU pour y mettre un projet habitat avec des démolitions qui n'étaient pas du tout prévues au départ, et qui concernaient des logements qui n'étaient pas si dégradés que ça* ».

Dans les deux quartiers ciblés par l'ANRU (St-Pol et Nouvelles résidences), le passage au programme de rénovation urbaine s'est accompagné de la définition d'objectifs inédits de mixité sociale. Un acteur du CUCS souligne qu'« *avant l'ANRU, on n'avait pas la volonté d'exploser la composition sociale. Il y avait la volonté de dédensifier les quartiers, mais il n'était pas dit qu'on allait mieux répartir les populations fragiles. Avec l'arrivée de l'ANRU, il y eu la volonté de déconcentration des populations fragiles et de dissémination. L'apport de l'ANRU, c'est d'essayer de changer le peuplement* ». Si les communes concernées veulent se saisir des logements de l'AFL, de l'accession et du PLS pour modifier la physionomie sociale du quartier, l'ampleur des deux projets ANRU reste relative. Signé en 2005, la convention de rénovation urbaine du quartier St-Pol prévoit 204 démolitions de logements sociaux sur un total de près de 3 300 logements dans les quartiers Ouest. Le PRU des Nouvelles résidences, signé en 2009, prévoit 298 démolitions pour un quartier comportant environ 1 200 logements sociaux et un nombre équivalent de maisons individuelles.

La conversion des projets de renouvellement urbain en projets de rénovation urbaine traduit surtout l'opportunisme financier de la CUA et des villes. Dès 2003, grâce à ses relations privilégiée avec Jean-Louis Borloo, le maire d'Arras avait réussi à faire inscrire le projet St-Pol dans les opérations urgentes de l'ANRU après que le bailleur social l'eut convaincu qu'il ne lui coûterait rien de démolir. J.-L. Borloo avait demandé à la ville d'Arras de faire remonter des projets avant de se rendre sur place et de réclamer un projet plus ambitieux. La réponse de la ville d'Arras n'a pas tardé, avec une convention signée dans un temps record (janvier 2005), soit le cinquième dossier de France approuvé par l'ANRU s'agissant d'un quartier qui est loin d'être emblématique de la crise des banlieues et qui n'avait même pas été classé en ORU. C'est le directeur du Développement social et solidaire en charge de la politique de la ville au sein de la CUA qui a été mandaté pour monter le projet : « *J'étais là pour monter des coups. La commande des maires n'était pas celle d'une politique d'agglomération. C'était seulement demander à des techniciens de ramener de l'argent* ».

Malgré l'implication de la CUA dans la préparation du dossier ANRU, la première convention signée avec l'Agence nationale n'en faisait qu'un simple prestataire pour la ville-centre. La ville n'a pas attendu que la CUA trouve ses marques sur le renouvellement urbain et l'ANRU demandait d'aller vite : « *Si le PRU a été proposé par Pas-de-Calais Habitat, c'est devenu un projet de la ville par un effet des règles*

du jeu fixées par l'ANRU », explique un acteur de la rénovation urbaine au sein de la Communauté urbaine. Le PRU de St-Pol est donc porté par la ville d'Arras qui en a sous-traité la maîtrise d'œuvre opérationnelle à l'ADSU, puis à la CUA après la dissolution de cette dernière.

Si la CUA n'a jamais joué de rôle de premier plan dans ce premier projet ANRU, lequel ne passe devant aucune de ses instances décisionnelles, il en va différemment du PRU des Nouvelles résidences. N'ayant pas les ressources internes lui permettant de conduire son projet de restructuration du centre commercial, la ville de St-Nicolas avait besoin de la Communauté urbaine. Celle-ci a donc été sollicitée comme aménageur. Puis, à la faveur d'une nouvelle étude d'urbanisme démontrant que le plus gros des voiries structurantes étaient communautaires, le directeur du Développement social et solidaire a pris la fonction de directeur du PRU ; l'agglomération est également l'un des principaux partenaires financiers du PRU, contrairement à celui de St-Pol. Le président de la CUA ou, plus fréquemment, le vice-président en charge du Développement social et solidaire, président le comité de pilotage politique de l'opération des Nouvelles résidences. En pratique, cependant, les deux communes concernées – notamment celle de St-Nicolas – ont toujours cherché à s'assurer de la maîtrise du pilotage politique, pour cantonner la CUA dans un rôle d'accompagnement technique.

La ville d'Arras a récemment sollicité la CUA pour monter un troisième projet ANRU pour le quartier St-Michel. Les acteurs de l'agglomération assurent vouloir tirer les leçons des deux premiers projets et donner un rôle plus effectif à la CUA dans le pilotage politique du projet. Parallèlement au montage du dossier de l'opération St-Michel, la création d'une instance intercommunale chargée de superviser les trois PRU est en cours de validation politique. Ce serait une façon de compenser les effets de la dissolution de l'ADSU et, plus largement, d'une forte re-municipalisation de la politique de la ville observée ces dernières années. Si le projet d'instance de pilotage commune aux trois PRU aboutit, cela pourrait aussi apaiser les rivalités entre communes. Selon les techniciens de l'agglomération, les élus de chacune des trois communes concernées ont tendance à suspecter la CUA de favoriser les autres en termes d'investissements financiers. Les enjeux politiques municipaux peuvent également parasiter le portage intercommunal des projets. Battu à l'élection municipale par une concurrente socialiste, le maire UDF de St-Nicolas a conservé un temps son poste de vice-président chargé du Logement au sein de la Communauté, et aurait freiné l'avancement du dossier ANRU.

Les techniciens communautaires se disent gênés par le double positionnement, municipal et communautaire, des élus chargés de piloter les PRU. Outre le maire d'Arras qui préside la CUA, la maire de St-Nicolas est vice-présidente en charge de l'Habitat et du Renouvellement urbain à la CUA, et celui de St-Laurent est vice-président en charge de la Planification urbaine et à l'Aménagement. Plus que les maires, ce sont les techniciens communautaires et le vice-président chargé du Développement social et solidaire et au Logement social, par ailleurs adjoint au maire d'Arras, qui poussent à l'intercommunalisation de la rénovation urbaine en incitant les maires à se concerter. Leur tâche est difficile car ils ont le sentiment que ces maires portent d'abord les projets de leur commune, comme le précise ce technicien de la CUA : « *Aujourd'hui, chaque maire porte les projets, mais il les porte en tant que maire. Par exemple l'élue en charge de la rénovation urbaine à l'agglomération s'investit d'abord comme maire. Sa position est ambiguë. Le maire d'Arras est aussi président d'agglomération. Il y a un mélange des casquettes qui ne facilite pas les choses pour les techniciens communautaires. Ils parlent en tant que maires, même si le portage est officiellement communautaire* ».

d. La mixité, un non-enjeu politique à l'échelle communautaire

La volonté d'inscrire la mixité sociale sur l'agenda intercommunal a toujours été le fait de militants de la cause des quartiers de la politique de la ville, soit quelques techniciens soutenus un vice-président. Au-delà de ce cercle, l'équilibre territorial de l'habitat relève plus de l'affichage que d'une réelle volonté politique des maires/vice-présidents. Le seul élu communautaire affichant une posture volontariste, Frédéric Leturque, élu d'Arras chargé du Développement social et solidaire et du Logement social au sein de la CUA, est conscient des limites de son action : « *Je ne suis pas candide sur la réussite de la mixité sociale. Il faut un travail de pédagogie, de réassurance. Cela ne doit pas être contraint. Il faut être réaliste. La mixité ne peut être scandée, déclamée* ».

Pour les autres élus communautaires, le thème de la mixité n'a jamais été un véritable objet de débat intercommunal. Les élus des communes à forte concentration de logements sociaux n'ont quasiment jamais utilisé la scène communautaire pour interpeller leurs collègues des autres communes. D'autant moins qu'ils peuvent avoir besoin de leurs votes, comme l'explique ce technicien de la CUA : « *L'ancien vice-président chargé du logement était le maire UDF de St-Nicolas, en ZUS à 70 %. Dans les débats, il avait proposé que les communes prennent leur part et que la CUA les pénalise. Mais il ne pouvait pas mécontenter ses amis politiques, comme les maires apolitiques des communes rurales. Il avait besoin de leur vote à la CUA. Il n'a donc pas été suivi* ». Selon les techniciens interrogés, ce qui intéresse avant tout les maires socialistes des communes urbanisées est d'obtenir des financements communautaires pour pouvoir continuer à construire des logements sociaux, avec une visée clientéliste ou pour ne pas laisser les demandeurs sans solution de logement. La production de logements sociaux dans les communes centrales n'est pas sans avantage puisque la dotation de solidarité communautaire intègre des critères sociaux et de présence du logement social.

Le clientélisme vaut aussi pour les communes rurales ou pour les communes de première couronne à faible taux de logement social qui ne veulent pas inquiéter leurs administrés avec des projets de développement du logement social. C'est par exemple à l'initiative du maire d'Anzin que l'expression « logements aidés » a été substituée à celle de « logements sociaux » dans les documents de la CUA, pour éviter leur rejet par certains électeurs. Cette aversion pour le logement social s'observe à Ste-Catherine, qui n'a que 5 % de logements sociaux mais se trouve exposée aux obligations de l'article 55 de la loi SRU si elle venait à dépasser 3 500 habitants. À l'occasion de la présentation par le maire du projet de PLU, la presse locale a rapporté les expressions d'habitants hostiles à de futures constructions sociales[246]. En l'état actuel, seule la commune socialiste de Dainville, qui n'avait que 5,6 % de logements locatifs sociaux en 2006, est concernée par l'amende SRU. Mais la CUA lui permet de mutualiser ses objectifs de production à l'échelle communautaire.

Les élus des communes à fort taux de logement social s'abstiennent de critiquer leurs collègues et font même montre d'une certaine compréhension. On peut l'illustrer par ce propos de Frédéric Leturque : « *On a eu une discussion avec la maire de Dainville pour comprendre qu'il n'y avait pas d'allergie au logement social, mais que la sociologie explique que ce soit difficile. Et si on veut reloger des familles, il faut que la commune d'accueil soit en capacité de faire un accompagnement social pour ne pas mettre ces familles en difficulté. Ce n'est pas facile pour une commune de 500 habitants !* ». L'idée selon laquelle les communes rurales n'ont pas le même niveau de services que les autres et qu'il serait

[246] La Voix du Nord, 30 septembre 2011.

périlleux d'y disperser des populations défavorisées, y compris pour le bien-être de ces dernières, est relativement consensuelle. « *Le débat a eu lieu et ces communes, soutenues par les travailleurs sociaux des communes urbaines, sont bien heureuses d'avoir cet argument* », souligne un acteur de la politique de la ville à la CUA.

2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire

Les marges de manœuvre des techniciens communautaires les plus concernés par l'enjeu de la répartition spatiale du logement social apparaissent très limitées. Introduite très récemment dans les pratiques communautaires en application des nouvelles orientations de l'État, la territorialisation des objectifs de production reste embryonnaire et l'action en faveur du rééquilibrage spatial de l'offre sociale portée par la direction du Logement de la CUA peine à se concrétiser : les communes qui devraient réaliser un effort en la matière y consentent très rarement et à la condition de contrôler étroitement le profil des futurs locataires ; de son côté, la Communauté urbaine n'exerce pas véritablement sa compétence « urbanisme ».

a. Garantir la maîtrise communale du peuplement pour déverrouiller la production de logements très sociaux

Le PLH 2008-2013 a fixé un objectif de production de 3 702 logements sur six ans, toutes catégories confondues, soit la production annuelle de 617 logements. Selon la direction du Logement de la CUA, une première façon de traduire l'objectif de mixité sociale réside dans l'équilibre prévu, au sein de cette production, entre 1 302 logements sociaux, 720 en accession aidée et 1 678 en accession et locatif privés. Mais à regarder la nature des logements sociaux effectivement produits sur le territoire communautaire au cours des dernières années, l'offre dédiée aux ménages les plus modestes apparaît comme le parent pauvre des projets de développement.

Avant l'adoption du PLH 2008-2013, les deux premières années d'exécution de la convention de délégation des aides à la pierre s'étaient traduites par le financement de seulement 9 PLAI familiaux pour un objectif de 40 sur les années 2005-06. La convention de délégation a été renouvelée en mars 2008. Le PLH en a repris les objectifs, mais l'ambition est à peine plus élevée avec un objectif annuel de 30 PLAI familiaux au lieu de 20 ; s'ajoutent 17 places annuelles en maison relais ou résidences sociales également financées en PLAI. Ces chiffres sont à comparer à l'objectif de financement annuel de 133 PLUS et 50 PLS. On peut aussi les mettre en regard des 3 863 demandes de logements sociaux enregistrées sur le territoire de l'agglomération au 1er juillet 2009, dont 75 % de demandeurs éligibles à un PLAI compte tenu de leurs faibles ressources.

Aucun progrès n'a été constaté à l'issue de la première année de mise en œuvre du PLH : aucun PLAI familial n'a été livré et seulement 5 nouveaux PLAI ont été financés. L'objectif pour l'année 2008 était pourtant de 36 PLAI familiaux, incluant un rattrapage des années précédentes. Cette même année 148 PLUS et 96 PLS ont été financés. C'est à partir de 2009 qu'une certaine dynamique a été observée

avec le financement de 33 PLAI familiaux, même si l'on n'a compté que 2 mises en chantier et 3 livraisons ; dans le même temps, 169 PLUS et 70 PLS étaient financés[247].

Dans un avis sur le futur PLH rendu en janvier 2008, le Comité régional de l'habitat du Nord Pas-de-Calais avait appelé à la « *vigilance* », soulignant que les objectifs de production de logements sociaux du PLH « *ne répondaient pas suffisamment aux enjeux du Plan de cohésion sociale qui s'inscrivent désormais dans le cadre de la mise en œuvre du DALO* ». Le Comité appelait donc à un « *travail d'ajustement* » dans le cadre du renouvellement de la convention de délégation des aides à la pierre. Ce fut chose faite au cours de l'année 2009 avec la signature d'un avenant portant à 72 PLAI familiaux l'objectif annuel de financement. Cet objectif correspondait à la déclinaison locale de l'objectif de l'État, établi au niveau national, de voir financer 30 % de PLAI sur le total des PLUS et des PLAI.

Si les objectifs de production du PLH ont été effectivement alignés sur ceux de la nouvelle convention de délégation, leur portée a été sérieusement atténuée par l'adoption, en juin 2009, d'une délibération communautaire autorisant la réalisation de la moitié des PLAI en acquisition-amélioration dans le diffus, ce que l'État a accepté. Notons aussi que cette délibération énonce un principe de 15 % de PLAI neufs à réaliser dans chaque opération programmée, mais qu'il s'agit d'un maximum à ne pas dépasser et non d'un minimum requis. Suite à une nouvelle délibération communautaire, la proportion de PLAI en acquisition-amélioration devait être ramenée au tiers du nombre total de PLAI, mais à partir seulement de l'année 2011.

Les objectifs de l'État en matière de financement de PLAI (72 en 2008, 60 en 2009, puis 53 les années suivantes) soulèvent des réticences au sein de la CUA, y compris chez le vice-président chargé du Logement social, pourtant en pointe sur le sujet. Il reproche ainsi à l'État un manque d'attention aux réalités locales : « *L'État essaie d'avoir un rôle d'impulsion par rapport aux PLAI, mais il n'a pas toujours la bonne vision, parce que sa vision est trop parisienne* ». De son côté, la DDTM reconnaît qu'« *entre techniciens, on a un regard critique par rapport aux objectifs nationaux. Ça ressemble à un couperet. On leur donne des objectifs pas forcément adaptés aux besoins locaux tels qu'il ressortent des PLH* ».

Les deux partenaires de la convention de délégation considèrent les objectifs nationaux de l'État comme irréalistes notamment parce que les critères d'éligibilité aux PLAI sont très rigoureux dans le Pas-de-Calais. On a déjà indiqué que seuls les ménages bénéficiaires du FSL cumulant des handicaps économiques et sociaux pouvaient y prétendre. Comme le dit de façon imagée un technicien de la CUA, « *il faut être un ivrogne dangereux pour y accéder. Dans ces conditions, 30 % de PLAI ce n'est pas raisonnable. On n'arrivera pas à atteindre l'objectif de 30 %, et 20 % ne sont même pas sûrs* ».

Conscients de ce frein à la production de PLAI, les acteurs de la DDTM n'exercent qu'une pression très modérée sur la Communauté urbaine. Un acteur de la DDTM définit le rôle de l'État local en des termes laissant à penser qu'il n'est plus en position d'orienter la nature des projets financés puisque sa mission se cantonne au simple suivi des réalisations de la CUA : « *L'État ne fait plus, il accompagne. On est sur des données de cadrage, on évalue* ». Loin de s'engager dans la voie de la coercition vis-à-vis d'une intercommunalité qui n'atteint pas ses objectifs, l'État local voudrait plutôt faciliter la tâche de la CUA,

[247] On peut signaler aussi l'action de la CUA dans le cadre de la convention de gestion des aides à l'habitat privé signée avec l'ANAH en 2009. La CUA prévoit d'investir un peu moins d'1 million d'euros sur les six années du PLH (contre près de 7 millions pour l'ANAH). Ces aides sont accordées, entre autres, pour la production de logements conventionnés après travaux dans le parc privé ancien. 23 logements ont été conventionnés en 2008 et 2009 pour un objectif prévu de 65. Sur ces 23 logements, 12 concernaient des logements à « loyer social » et 5 des logements « à loyer très social ».

comme des autres EPCI, en desserrant la contrainte sur le profil d'occupation des logements PLAI. C'est ainsi que la direction départementale de la Cohésion sociale a accepté d'engager une concertation visant à « coordonner » l'offre et la demande de PLAI dans le cadre du PDALPD[248] co-piloté avec le Conseil général. Mis sur pied à titre expérimental en 2009, un « groupe territorial PLAI » permet désormais à chaque commune de venir défendre ses propres candidats sur chaque logement PLAI financé. Cela signifie que les communes ont maintenant la faculté de relier la décision de construire au choix de la personne qui résidera dans le futur logement.

La direction du Logement de la CUA ne trouve que des vertus à ce nouveau système qui incite les communes à produire des PLAI en leur redonnant une maîtrise sur l'attribution : « *Ce n'était pas motivant de faire du logement très social car on ne savait pas qui allait arriver. Aujourd'hui on produit un logement pour une famille*. *On a mobilisé les communes en leur expliquant que les règles du jeu changent et qu'elles ont plus de marges de manœuvre, qu'il faut profiter de l'opportunité de l'obligation de faire des PLAI énoncée par l'État pour répondre à leurs besoins locaux. Cela a été notre approche tactique : si on organise un travail collectif sur la production et qu'en parallèle on définit et qu'on contrôle la liste des ménages éligibles, l'obligation de 30 % peut être une opportunité* ». Concrètement, la direction du Logement procède à l'analyse du fichier de l'ensemble des ménages inscrits sur les listes de demandeurs très prioritaires de l'agglomération afin de donner aux communes la plus grande lisibilité possible sur les demandeurs locaux qu'elles pourront proposer. Selon la direction du Logement, les progrès accomplis à partir de 2009 dans la production de PLAI tiennent pour une large part à cette méthode d'identification préalable des futurs occupants. La direction du Logement reconnaît toutefois qu'elle ne dispose pas de l'ingénierie nécessaire, en interne, pour mener de front le travail sur l'offre et la demande très sociales.

Les communes sont beaucoup plus contraintes quand il s'agit de sélectionner les futurs locataires des logements reconstitués avec un financement PLUS-CD à la suite de démolitions réalisées dans les PRU. Ce qui explique peut-être que la recherche de sites associés pour la reconstitution de l'offre se limite presque exclusivement aux trois communes concernées par la rénovation urbaine. Le premier projet ANRU, concernant la résidence St-Pol, avant été établi sans la moindre dimension intercommunale. La reconstitution de l'offre a été programmée principalement « hors site », mais exclusivement sur la commune d'Arras. L'ANRU s'est montrée beaucoup plus insistante sur les reconstitutions « hors site » pour le projet relatif aux Nouvelles résidences approuvé en 2009. En pratique, la solidarité intercommunale se limite à une mutualisation de l'offre reconstruite entre les deux communes de St-Nicolas et St-Laurent qui abritent déjà un important parc social : la plupart des démolitions ont lieu à St-Nicolas et la reconstitution hors site se fait essentiellement à St-Laurent ; la maire de St-Nicolas a également demandé à son homologue de St-Laurent de renoncer à développer les logements de l'AFL sur un terrain pour développer ces logements sur son propre territoire. Le fait que St-Nicolas soit passé à gauche en 2008 a assurément facilité ce partenariat. Des sites associés doivent encore être trouvés en dehors de ces deux communes pour finaliser la programmation du PRU des Nouvelles résidences. Mais c'est la ville d'Arras, et non des communes périphériques, qui a été approchée pour reconstruire des logements financés en PLUS-CD. Pour l'heure, le maire d'Arras et président de la CUA ne montre aucun enthousiasme pour ce projet.

[248] Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Alors que les PLUS-CD réalisés sur des sites associés « hors commune » réduisent les objectifs de production de la commune d'accueil, ils n'ont guère rencontré de succès jusqu'à présent. Ce n'est pourtant pas faute pour l'ANRU et la DDEA d'avoir appelé à la « *solidarité intercommunale* » au cours des dernières années. Le Porté à connaissance de l'État sur le PLH communautaire préconisait par exemple « *d'inscrire la reconstitution de l'offre locative à l'échelle de l'agglomération* ». Mais comme le souligne un technicien de l'agglomération, « *cela n'a pas été suivi d'effet car chaque fois qu'il a fallu concrétiser les engagements des communes vis-à-vis du logement social cela a été un échec* ». Un acteur la Région va dans le même sens : « *Dès qu'on veut mettre du logement social ailleurs, ça coince avec les petites communes. La solidarité intercommunale s'est toujours faite entre St-Nicolas et St-Laurent, le reste est un peu dur* ».

La prudence est également de mise concernant les relogements, comme l'explique notre premier interlocuteur : « *L'ANRU est très vigilante sur les sites associés, mais il ne s'agit pas de transférer les problèmes. Il faut être attentif à l'équilibre sociologique des quartiers où l'on fait la reconstitution de l'offre* ». De fait, les relogements se font presque systématiquement à l'échelle des communes concernées. Une négociation est néanmoins en cours pour que certains locataires des Nouvelles résidences puissent être relogés dans des logements PLUS-CD reconstruits à Arras en contrepartie des démolitions de St-Pol. Rien n'est moins sûr car le maire d'Arras demande qu'il y ait réciprocité.

La direction du Logement de la CUA nourrit aujourd'hui le projet de convertir les objectifs de production du Plan de cohésion sociale en PLUS-CD. Un partenaire de l'agglomération exprime de sérieux doutes sur ses chances de réussite : « *Vous allez voir la tête des maires, car le PLUS-CD oblige à reloger les gens des quartiers. La direction du Logement risque de se prendre une grande claque en conseil communautaire. Le maire d'une petite commune ne va quand même pas reloger des gens des quartiers ANRU et supprimer sa petite opération en PLUS pour faire du PLUS-CD ! Son PLUS lui sert d'abord à loger les gens se sa commune qui le sollicitent* ».

b. Une territorialisation embryonnaire

Au-delà de la rénovation urbaine, la DDE avait demandé, dans son Porté à connaissance sur le PLH, que la programmation encourage « *la solidarité entre communes de la CUA sur les efforts de construction de logements aidés* », afin de « *ne plus avoir de communes qui n'en contiennent pas* ». Cela supposait de territorialiser les objectifs de production du PLH. Ce dernier document a amorcé le processus de territorialisation tout limitant sa portée car il n'est question que de « *quantification minimale souhaitable* » par commune. Le PLH ne fixe aucun objectif infra-communal, les élus communautaires ayant refusé cette option. En outre, la répartition « souhaitable » des logements sociaux ne distingue pas les types de financement, alors que PLUS, PLAI et PLS n'ont pas du tout les mêmes conséquences en termes de peuplement. Enfin, et surtout, les communes rurales bénéficient d'un régime dérogatoire permettant de les dispenser de tout projet de développement du logement locatif social.

À la différence de la ville-centre et des communes urbaines, les objectifs quantitatifs du PLH concernant le monde rural sont exprimés en cumul de logements locatifs sociaux et de logements en accession sociale. Cette exemption a été justifiée par la nécessaire « *souplesse* », mais elle traduit une conception

minimale de la « solidarité », le PLH considérant que la « *fonction croissante des solidarités locales doit pouvoir s'exercer au moins à l'échelle des communes urbaines et suburbaines de la CUA* ».

Un partenaire de l'agglomération commente sur le ton de la dérision la modestie des objectifs du PLH et des opérations réalisées par exemple à Dainville, soumise à l'article 55 de la loi SRU : « *Dainville veut faire trois acquisitions-améliorations en PLAI. Mais il faudrait faire 50 logements sociaux d'un coup ! Alors que, là, on va inaugurer en grande pompe "le" PLAI de Dainville ! On en rigole entre nous : encore une année exceptionnelle, on a doublé le nombre de logements sociaux, on est passé de deux à quatre !* ». Le cas de Dainville mis à part, après deux ans d'exécution du PLH 2008-2013, les communes urbaines avaient largement dépassé leur objectifs de financement de logements locatifs aidés neufs, avec 502 logements financés contre 251 prévus. Les communes rurales accusaient en revanche un déficit de 40 %, avec 19 logements financés pour 49 prévus. Alors que les aides de la CUA sont généreuses, avec un budget annuel de 500 000 euros pour la production de PLAI et un subventionnement pouvant aller jusqu'à 50 000 euros pour les logements très sociaux en acquisition-amélioration, aucun logement PLAI n'a été financé dans ces communes en 2008 et 2009 – y compris les PLAI non familiaux.

La prise en compte en compte par les communes de la « quantification minimale souhaitable » du PLH programmation apparaît donc très relative ou en tout cas très inégale selon le type de communes. Certaines rencontrent des difficultés objectives pour développer des projets de logements sociaux. Qu'elles soient contraintes ou non, ce n'est pas CUA mais les communes qui décident de développer ou non ces projets, ce que le PLH indique en toute clarté : « *Restant finalement maîtresses de leurs projets sur leurs territoires respectifs, ces objectifs de production doivent être déclinés par commune et acceptés en tant que tel par les élus adhérents de la CUA, faute de quoi, l'objectif commun restera nécessairement lettre morte* ». Les rédacteurs du PLH s'en remettaient donc à la sagesse des communes pour que « *la raison et l'intérêt communautaire* » l'emportent, précisant que les communes de l'ancien District avaient l'habitude de travailler ensemble.

Toute notion de pénalisation des communes qui ne joueraient pas le jeu de la « solidarité » a été écartée. À cet égard, la CUA n'a pas suivi le document de révision du PLH du SESDRA établi en 2004 par un bureau d'étude qui proposait de tendre vers un objectif de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes, un objectif qui aurait été seulement modulable en fonction du taux d'équipement des villages. Considérant que « *fixer des objectifs de réalisation sans forme de sanction pour non prise en compte sera illusoire* », un mécanisme très coercitif était suggéré : sauf démonstration d'une impossibilité objective, le refus de développer des logements sociaux constaté au terme de cinq années de mise en œuvre du PLH par une expertise indépendante devait entraîner un moratoire sur l'ensemble des aides communautaires, y compris hors logement. Ce document n'a pas été validé par la CUA. Un acteur du logement de la CUA dit qu'il fallait « *ménager les susceptibilités des maires* ». Ce caractère non contraignant du PLH alimente la critique de techniciens de l'agglomération et d'institutions partenaires :

> *« On a fait des semblants de politique offensives, mais il n'a jamais été possible d'obtenir des accords concrets avec les communes ne voulant pas de HLM. La CUA n'a pas voulu se doter de mesures de rétorsion ». (technicien CUA)*

> *« On approche de la fin du PLH et on se demande à quoi sert ce document. Il ne sanctionne rien et l'État laisse faire ». (technicien CUA)*
>
> *« Le PLH n'est pas un document de référence qui engage ». (partenaire CUA)*
>
> *« Il n'y a pas de sanction si les communes ne font pas. La seule sanction c'est l'article 55 qui ne concerne que Dainville ». (partenaire CUA)*

Le vice-président en charge du Développement social, solidaire et du Logement social, la direction du Logement et les hauts responsables administratifs de la CUA ne sont pas sur la même longueur d'onde. Ils disent préférer le qualitatif au quantitatif, à l'instar de ce responsable administratif soulignant qu'« *on ne veut pas d'objectifs quantitatifs, mais qualitatifs, car on veut respecter la maîtrise du peuplement des communes sur leur territoire. On n'a pas la volonté de transplanter une population chez l'autre* ». Les mêmes reprennent à leur compte les notions de « *pédagogie* » et de « *négociation* » qui parcourent le PLH. Ils revendiquent une méthode douce et le travail de proximité avec les élus, comme l'explique la direction du Logement : « *On est dans la transaction. On désamorce beaucoup de choses en travaillant très en amont avec les élus. C'est de la diplomatie. On est dans la co-production avec les communes* ».

Selon ces mêmes acteurs, les séminaires et groupes de travail sur l'habitat de la CUA auxquels les élus communautaires sont conviés permettraient de créer « *une culture du partage des enjeux et des méthodes de travail* ». Des groupes de travail devraient être constitués au sein d'un observatoire de l'habitat. Annoncé de longue date, son schéma d'organisation a été approuvé en juillet 2009. Son existence reste pour l'heure confidentielle car cet observatoire a été pensé comme la branche « habitat » d'un observatoire communautaire à vocation plus large qui a du mal voir le jour.

Dans leur démarche de sensibilisation des élus, la direction du Logement et son élu de référence ont tendance à invoquer les « obligations » nées des politiques de l'État. Dans une réunion du « groupe PLAI » de la CUA, le vice-président chargé du logement social commence par exemple par rappeler que « *la loi impose aux communes de réaliser 30 % de leurs logements sociaux en PLAI* ». La loi MOLLE demandant que les modalités de répartition des logements PLAI soient précisées dans chaque commune du territoire communautaire est considérée comme une aubaine par la direction du Logement : « *Je m'appuie beaucoup sur les évolutions législatives et réglementaires pour créer une accélération de la politique communautaire. Même si c'est toujours élaboré ensuite avec les communes. On voit que lorsqu'on n'a pas l'effet levier de l'État, on n'a pas la légitimité. Il faut un cadre de référence pour fixer nos objectifs territoriaux. Sinon il faudrait une impulsion communautaire* ».

Pour la mise en œuvre de la loi MOLLE et à son initiative propre, la directrice du Logement a construit une cartographie des PLAI identifiant les communes où il conviendrait de les développer ou au contraire d'en freiner la production dans un souci de rééquilibrage. Des objectifs territorialisés de production ont donc été définis par la direction du Logement à partir de trois critères : le poids du parc de logements sociaux déjà existants sur la commune, la part des PLAI déjà réalisée, la fragilité de l'occupation sociale dans le parc HLM. Cette méthode a été validée par la commission du Développement social, solidaire et du logement social. La même commission a donné le feu vert à son président et à la direction du Logement pour engager une « consultation » sur les PLAI auprès des 24 communes de l'agglomération. Cette consultation a commencé en juillet 2010 par un courrier adressé aux maires, préparé par la directrice du Logement et signé par le président de la commission. La lettre commence par rappeler « *l'objectif de mise en conformité* » du PLH à la loi MOLLE. Elle présente ensuite les critères de

répartition adoptés en commission et annonce à chaque maire le nombre de logements PLAI que cela nécessite de produire dans sa commune sur les trois prochaines années. Le courrier du vice-président se conclue par une demande d'« *avis* » du maire sur ce qui est présenté comme une « *proposition* ».

Une réponse des maires était attendue pour le 30 septembre 2010. Vu leur manque d'empressement à répondre, un courrier de relance leur a été adressé. En octobre 2010, seuls 13 maires sur 24 avaient finalement répondu. Parmi eux, 4 (dont 3 maires ruraux) ont donné un avis favorable et sans réserve aux objectifs de production de PLAI proposés pour les trois années à venir ; les 3 communes rurales en question se voient proposer de réaliser chacune entre 2 et 3 PLAI sur un horizon de trois ans. Les autres maires ayant répondu ont demandé à la CUA de revoir les objectifs à la baisse ou ont fait état de l'impossibilité de les atteindre à cause du Plan de prévention des risques technologiques ou de l'absence de réserves foncières. La direction du Logement considère le premier argument comme un « *alibi* ». Au sein même de la ville d'Arras (qui n'a pas répondu au courrier, alors que celui-ci est signé du président de la commission qui est aussi adjoint au maire d'Arras en charge de la politique de la ville !), les techniciens incitent leurs élus municipaux à résister aux demandes de la CUA. Le courrier de la CUA propose à la ville de financer 51 PLAI en trois ans. Mais dans la période 2008-2009 Arras a déjà financé à elle seule 81 % des PLAI du territoire communautaire. « *On ne veut ne se laisser dicter nos objectifs par la CUA, notamment sur les objectifs de production de PLAI ou d'équilibre logements sociaux-privés*, souligne un technicien municipal. *On a suggéré aux élus de ne pas accepter autant de PLAI* ».

Ainsi, même en prenant appui sur les politiques de l'État, la direction du Logement n'a pas réussi à construire une réelle capacité d'influence vis-à-vis des communes. Toutes les garanties nécessaires ont pourtant été apportées aux maires sur la maîtrise du peuplement des logements sociaux qu'ils pourraient consentir à développer. L'objectif de mixité sociale est lui-même occulté derrière la préoccupation des « parcours résidentiels », comme l'explique la directrice : « *Combien de fois ai-je entendu les élus me dire : "définissez-moi la mixité !". On s'est dit qu'on allait contourner la question en travaillant sur les parcours résidentiels. D'où la politique d'accession sociale et de parcours des locataires HLM. Le terme de mixité sociale n'apparaît dans quasiment aucune délibération. Mais il y a des politiques qui y contribuent. On fait de la mixité sociale sans le dire à travers le logement des personnes âgées, des sans-abri, des étudiants, de l'ANRU…* ». Son élu de tutelle va plus loin, nous expliquant que la mixité sociale peut être évoquée avec les élus à condition de n'en point parler à l'échelle des communes : « *On ambitionne de parler de la mixité sociale et du peuplement de manière globale, c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire intercommunal. Un enjeu de ce mandat est de ne plus raisonner commune par commune, mais à l'échelle intercommunale* ». C'est dire si le chemin est encore long vers la territorialisation des objectifs de production du logement social.

c. Les communes maîtresses de l'urbanisme

Dans la négociation entre les CUA et les communes, l'une des questions essentielles a toujours été de déterminer qui prendrait en charge la surcharge foncière des opérations de logements sociaux. La Communauté urbaine s'était dotée d'un Fonds d'intervention foncier pour le logement social, créé à l'initiative du service de l'Habitat en 1999. Au début des années 2000, elle avait demandé que les communes apportent leur écot aux déficits d'opération d'accession, mais non au déficit d'opérations de

logement social afin que leur financement reste incitatif. À partir de 2002, une aide aux bailleurs sociaux a été instituée pour financer les surcoûts fonciers de tous les logements locatifs sociaux produits sur le territoire, la Communauté conditionnant son intervention à l'engagement des bailleurs sur leur parc et des communes sur leur territoire à réaliser un minimum de 20 % de PLAI et 20 % de grands logements (T5 minimum) ; une participation communale d'au moins 1 525 euros par logement locatif social était également exigée, sauf dans le cas des PLAI. Comme on l'a vu, ces dispositifs n'ont manifestement pas été assez incitatifs pour favoriser le rééquilibrage territorial de la production des logements sociaux.

Les déconvenues engendrées par la mise en œuvre du PLH 2008-2013 avaient été anticipées. On lit dans ce document que « *l'agglomération ne dispose pas d'une grande marge de manoeuvre pour infléchir la donne en matière de programmation de l'habitat* ». Parmi les différents facteurs d'inertie identifiés figurait la politique foncière de l'habitat qui « *n'a pas été menée jusqu'à ce jour* ». Le document évoquait aussi la difficulté de montage d'opérations sociales liée à « *l'attractivité du secteur Arrageois qui a vivement renchéri les prix du foncier* ». De son côté, le Comité régional de l'habitat du Nord Pas-de-Calais avait attiré l'attention sur le fait que « *si le diagnostic met bien en évidence le potentiel foncier existant, la stratégie reste encore à bâtir* ».

De fait, le PLH propose moins une stratégie foncière qu'une analyse « *des potentiels fonciers programmés dans les documents d'urbanisme* ». Considérant que les zones urbanisées et équipées (zones U des documents d'urbanisme) sont souvent plus chères et plus difficiles à maîtriser, le PLH a été l'occasion d'identifier les secteurs d'extension de l'urbanisation (zones à urbaniser – AU – des PLU) qui « *constituent, par nature, des lieux dans lesquels la mixité des produits doit être instaurée* ». Sans entamer les terrains les moins denses (zones 2AU des PLU), le PLH évalue à 126 hectares les surfaces nettes pouvant être affectées à l'habitat dans les zones 1AU. En réservant 33% en moyenne de ce foncier pour la réalisation de logements sociaux, on parvient à une réservation d'environ 42 hectares. Divisés par la taille moyenne des parcelles, cela représente 1 635 logements sociaux réalisables en locatif ou en accession, soit un potentiel très nettement supérieur aux objectifs du PLH pour les communes rurales. Le mécanisme proposé par le PLH consistait pour la CUA à ouvrir les zones 1AU à l'urbanisation en notifiant le taux minimum de logements sociaux à réaliser « *eu égard aux objectifs de la commune* ». De cette façon, précise le PLH, « *l'extension de l'urbanisation ne sera plus possible pour les communes qui ne souhaitent pas participer à l'effort de solidarité communautaire* ».

La politique foncière du PLH a été traduite dans une fiche-action unique intitulée « Politique foncière habitat active ». Le mécanisme proposé dans l'analyse des potentiels fonciers (la notification d'un taux minimum de logements sociaux) n'y est pas repris. Il est seulement question de développer « *la collaboration inter-services* » entre les services Habitat, Foncier et Urbanisme de la CUA pour passer en revue chaque bimestre les opportunités d'intervention sur les sites AU des PLU et sur les friches mutables, et de développer « *une mission interne de recherche et de pré-faisabilité* » d'opérations immobilières pouvant faire l'objet d'interventions dans l'ancien (PLAI, PST). Des « *cibles d'achats* » sont spécifiées, par exemple dans les secteurs AU lorsque les communes ont un programme quantitatif à réaliser qui ne pourra se faire dans les secteurs U, ou dans le foncier mutable des secteurs U lorsque les communes auront un retard prévisible sur les objectifs du PLH. Malgré cette esquisse d'une stratégie foncière, un élu communautaire déplore toujours la passivité de la CUA qui s'en remet à l'initiative des communes : « *Je ne vois pas de stratégie communautaire par rapport au foncier. Il faut aller plus loin dans l'identification de réserves foncières à l'échelle communautaire. Aujourd'hui, ce sont*

les communes qui identifient les opportunités et les font remonter à la Communauté urbaine. Je ne vois pas d'impulsion communautaire, pas de rôle moteur de la CUA qui est en attente du bon vouloir des communes ».

Le premier bilan 2008 du PLH comporte seulement un très court chapitre intitulé « *La politique foncière : la politique des Grands Projets Communautaires* ». De fait, le bilan n'évoque que la poursuite de deux projets d'habitat d'intérêt communautaire sous maîtrise d'ouvrage de la CUA : un projet de 500 logements dans la ZAC du Val de Scarpe (dont 53 PLS et 122 PLUS, PLAI et PLUS-CD) et un projet de lotissements à St-Laurent Blangy devant accueillir 138 logements dans le cadre d'une opération mixte. Seules deux autres opérations sont mentionnées : la préemption par la CUA d'un « corps de ferme » sur la commune rurale de Thélus en vue de la réalisation d'une opération de logement aidé et une procédure d'expropriation pour insalubrité engagée sur un immeuble d'Arras.

À l'initiative de la directrice du Logement, la politique foncière a été inscrite comme « axe stratégique » à part entière dans le bilan 2009 du PLH. On y retrouve la poursuite des opérations d'intérêt communautaire précédentes et la mention de quelques actions d'accompagnement des communes dans leurs projets d'habitat. Mais l'élaboration d'un plan d'action en vue de l'urbanisation des secteurs 1AU et des friches mutables est renvoyée à une future délibération-cadre chargée de définir les critères de choix des futures zones d'intérêt communautaire. Enfin, la saisie d'opportunités foncières et immobilières dans des secteurs stratégiques se limite à l'annonce d'un partenariat à développer avec les notaires et à la poursuite du partenariat avec l'EPF qui intervenait déjà sur quelques projets (notamment le Val de Scarpe et le PRU des Nouvelles résidences) dans le cadre d'une contractualisation avec la CUA datant de 2002.

Le bilan 2009 du PLH évoque aussi la révision ou l'élaboration des PLU pour produire des logements aidés en appui sur les nouveaux outils réglementaires. En 2009, l'harmonisation des objectifs du PLH et des PADD avait été réalisée dans deux communes seulement (Dainville, St-Laurent Blangy) ; sept communes rurales devaient être concernées en 2010. Le PLH 2008-2013 avait insisté sur la nécessité de « *maîtrises conjointes du foncier et de l'urbanisme réglementaire* » comme condition d'une « *maîtrise communautaire de la genèse des projets* » d'habitat. Mais la CUA agit sous la contrainte d'un *deal* politique passé à sa création au terme duquel les communes conservent *de facto* la maîtrise de l'urbanisme sur leur territoire. Ce qui positionne la Communauté urbaine dans un rôle d'accompagnement des projets communaux, comme l'explique ce technicien de l'agglomération : « *Les maires gardent la main. On est là pour les accompagner, pour satisfaire au mieux la volonté du maire. On ne peut pas aller contre la volonté d'un maire* ». Un autre précise que « *la CUA ayant la compétence sur l'urbanisme, elle a normalement la liberté de se doter d'outils pour faire la mixité sociale. Mais, en pratique, les PLU se font à l'échelle des communes et techniquement on n'est pas légitime pour aller dans une commune et dire au maire qu'on lui demande d'identifier tel secteur du PLU pour faire du logement aidé* ».

Si les communes restent maîtresses des décisions, elles sollicitent néanmoins le service de l'Urbanisme pour l'élaboration de leurs PLU. Ce service a longtemps été handicapé par l'absence de PLH propre à la CUA. Un technicien chargé de l'urbanisme à la CUA le souligne : « *Quand une commune nous sollicitait pour l'aménagement d'une zone, on n'avait pas une négociation où on leur disait qu'en regard du PLH elles étaient en retard et qu'il fallait qu'elles mettent tant de logements sociaux* ». On lit

d'ailleurs dans le PLH 2008-2013 que les programmes les plus importants en taille relative des patrimoines des communes « *ne sortent pas toujours en mixité sociale* ».

La mise en conformité des PLU communaux avec le PLH pâtit aujourd'hui d'un manque de portage de ce dossier par le vice-président de la CUA chargé de l'Urbanisme. L'État n'est pas non plus d'un grand secours du fait de l'effacement de la DDTM, ce que regrette ce technicien de la CUA : « *Je crains beaucoup qu'on arrive à une juxtaposition de PLU communaux. On est obligé de se battre et de rappeler les textes juridiques aux élus pour leur rappeler qu'ils ne peuvent pas faire ce qu'ils veulent. Et quand on n'y arrive pas avec les élus, on peut appeler la DDT au secours. Mais malheureusement la DDT est en train de se déliter* ».

La plupart des techniciens communautaires attendent avec impatience le SCOT qui devrait fixer des objectifs repris de façon prescriptive par les documents inférieurs (PLH, PLU). Cependant, le SCOT n'a pas la même temporalité que le PLH et le SESDRA qui en a la charge est confronté à l'hostilité de certains maires qui lui reprochent de vouloir « *décider à leur place* », selon les termes d'un acteur du SCOT qui ajoute : « *Le problème de fond est le niveau de précision des orientations opposables du SCOT. Ce sont les élus qui décideront. Si le SCOT est trop précis, on risque d'avoir des élus qui le votent puis l'attaquent, comme cela s'est vu ailleurs dans le Pas-de-Calais. C'est pourquoi on devra laisser un minimum de capacité d'adaptation aux documents inférieurs* ».

Faute de moyens opérationnels pour infléchir les projets communaux, c'est seulement sur les quelques projets d'intérêt communautaire que la CUA peut donner corps au principe de mixité, entendu comme le mélange des types et statuts des logements. Avec la dernière révision des statuts la CUA, il est peu probable que ces opérations d'intérêt communautaire se multiplient à l'avenir. En contradiction avec la volonté affichée dans le PLH d'une plus grande maîtrise des opérations de logement, il a en effet été décidé de recentrer les compétences de la CUA sur les seules ZAC d'intérêt communautaire, soit un nombre limité de zones d'aménagement énumérées nominativement. En dehors de ces cas, il revient donc aux communes de gérer l'aménagement de leurs zones. « *Cela ne va pas dans le bon sens, on n'aura pas de dossier d'expropriation, pas de maîtrise du foncier, ce sera la compétence la commune*, regrette un technicien de la CUA chargé de l'urbanisme. *Vu que la Communauté urbaine ne juge pas que c'est d'intérêt communautaire, c'est à la commune de gérer et elle ne le fait pas. On tourne en rond* ».

En pratique, les petites communes ont tendance à s'en remettre à des aménageurs privés, dont certains ont constitué des réserves foncières qu'ils revendent ensuite à prix d'or, ce qui rend très difficile l'achat de terrains puis la réalisation de logements sociaux. « *On voit bien en bureau que les maires des petites communes ont plein de terrains disponibles, mais pour elles la facilité c'est de continuer à faire de l'étalement urbain* », déplore un technicien de l'agglomération. Un autre ajoute : « *Dans les documents d'urbanisme, le foncier constructible, en zone urbaine ou en zone à urbaniser à court terme, les surfaces disponibles sont très supérieures aux objectifs du PLH. Dans tous les PLU, il y a des terrains immédiatement constructibles. Le problème n'est donc pas celui des documents d'urbanisme, mais de la maîtrise foncière. Sauf que la Communauté urbaine n'a pas les moyens d'intervenir dans chaque commune. Elle ne pilote que trois ou quatre opérations d'intérêt communautaire* ». Or, même dans ces opérations d'intérêt communautaire, le PLH 2008-2013 soulignait que la diversification de l'habitat pouvait déboucher « *sur des partitions modélisées qui ne conduisent pas nécessairement à la mixité désirée* ».

Le seul cas de figure où la CUA peut avoir un influence plus directe sur le contenu des projets d'aménagement ne relevant pas de l'intérêt communautaire est celui de communes dépourvues de capacité d'intervention financière qui se tournent vers elle pour lui demander de se positionner en maître d'ouvrage. Cela s'est vu à Dainville où la CUA a inscrit la diversité de l'habitat dans un projet d'aménagement en contrepartie de son intervention. Le service de l'Urbanisme utilise un autre biais dans les petites opérations d'habitat portées par un aménageur privé, en négociant avec lui la prise en charge communautaire d'une partie des équipements en contrepartie de la réalisation de logements aidés.

Plus récemment, l'objectif n°5 de la Charte d'engagement vers un développement durable du territoire, adoptée fin 2010, fixe des objectifs de mixité sociale dans les programmes de plus de 10 logements, soit 30 % minimum de logements locatifs aidés et 20 % minimum d'accession aidée. Peu avant son adoption définitive, la mention suivante a été ajoutée : « *Ces objectifs pourront être modulés par commune en fonction des situations existantes* ». Un technicien de la CUA précise que cette mention visait à « *éviter tout débat pour avancer et garantir le consensus* ». Quoi qu'il en soit, le ratio de production de logements sociaux n'est pas conçu *a priori* pour orienter les projets communaux puisque la Charte précise qu'elle sera intégrée à une série projets d'intérêt communautaire, existants ou à venir, dont elle dresse la liste (Nouvelles Résidences, Val de Scarpe, Coteaux d'Hervin à St-Laurent, Citadelle et secteur de l'université à Arras, Broussais à Dainville). La direction du Logement, qui a fait inscrire cet objectif dans la Charte, souligne qu'« *il n'y a pas eu d'émulation politique. C'est un travail technique sans réelle volonté politique derrière* ».

La direction du Logement travaille aujourd'hui avec la direction Foncière à la préparation d'une délibération-cadre concernant les servitudes de mixité sociale dans les zones à urbaniser des PLU. Selon un responsable administratif de la CUA, cette idée portée par les services techniques de l'agglomération aurait reçu l'aval de « *plusieurs élus majeurs* ». Mais comme l'explique la direction du Logement, « *plutôt que d'imposer, il s'agit d'inciter les communes à utiliser les moyens juridiques offerts par la loi MOLLE pour réaliser leurs objectifs de logements aidés* ». Ce propos reflète bien le positionnement d'une Communauté urbaine qui mobilise les outils nationaux non comme des normes contraignantes, mais comme de simples « opportunités » mises à la disposition de communes restant souveraines sur le territoire.

3. LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT ET DE L'HABITAT

3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national

L'histoire de la mise sur agenda communautaire du développement durable résume à elle seule les ambiguïtés de ce « concept ». À propos des premiers temps de maturation, il faudrait plutôt parler de politique environnementale. Puis le basculement s'est rapidement opéré vers une démarche développement durable proprement dite, conçue comme une méthode de transformation des politiques sectorielles de l'agglomération. Faute d'appuis techniques et politiques, l'échec a été cuisant. Et un

nouveau basculement a eu lieu qui consacre une autre acception du développement durable, substantielle plutôt que procédurale.

a. De la politique environnementale au développement durable

Le premier projet d'agglomération du District urbain (1991-93) comportait un volet « aménagement-environnement » en forme de liste d'actions à engager en matière de paysagement des entrées et traversées d'agglomération, de mise en valeur des espaces centraux de l'agglomération, de résorption des friches industrielles, de réalisation d'une Trame verte de l'agglomération ou d'amélioration des services urbains (eau, assainissement, traitement des résidus).

La ville d'Arras a joué un rôle particulier dans la prise en compte de ces thématiques. Dès le début des années 1990, elle s'était engagée dans l'élaboration d'un Plan local de l'environnement et avait créé un poste d'éco-conseiller chargé de son suivi. C'est à la demande de la ville-centre que le projet d'agglomération a prévu de raccrocher le District à cette démarche. Élaboré sous maîtrise d'ouvrage de la ville, le Plan local de l'environnement a donc été élargi au District. Le rapprochement n'était guère difficile car le District était physiquement localisé dans la mairie d'Arras.

L'élaboration du Plan local de l'environnement a commencé par un diagnostic, appuyé sur une enquête auprès de la population du District. Des négociations s'étaient ouvertes en parallèle avec l'État, la Région, le Département, l'Agence de l'eau et l'ADEME, conduisant à la mise au point d'une Charte d'écologie urbaine et rurale, signée peu avant les élections municipales de 1995 par 15 communes, puis par 6 autres. Les priorités du programme d'actions 1995-99 découlant de la Charte restaient conformes aux préoccupations environnementales du premier projet d'agglomération (eau, déchets, cadre de vie, patrimoine vert) étendues à quelques thématiques nouvelles (air, déplacements, bruit, risques naturels et technologiques, communication). Le District y consacrait peu de moyens, hormis sur ses compétences historiques qu'étaient les déchets, l'eau ou les transports. La maîtrise d'œuvre du suivi de la Charte devait être transférée au District, en la personne de l'éco-conseillère. Mais ce transfert n'est devenu effectif qu'après la création de la CUA en 1998.

Entre-temps, la ville d'Arras était passée à droite et Philippe Rapeneau, le nouvel adjoint municipal au cadre de vie, également vice-président du District en charge de la collecte et du traitement des déchets, a repris le flambeau. Quand il se présente aux élections régionales de 1998, la politique environnementale était pour lui « *un argument de vente* », selon l'expression d'un technicien du District. Prenant la délégation de l'Environnement, du cadre de vie, de la gestion des déchets, puis du Développement durable et de l'écologie urbaine au sein de la CUA, cet élu a toujours personnifié ces politiques au sein de l'agglomération (au moins jusqu'à son élection récente comme président de la Communauté urbaine). Il s'est aussi construit une image extérieure sur ces thématiques, au sein du Pays d'Artois ou au niveau national au sein d'Eco-emballages. Son implantation locale doit aussi à son statut de conseiller régionale et à ses fonctions d'administrateur au Centre ressource du développement durable (CERDD), créé en 2001 pour promouvoir les dynamiques territoriales en faveur du développement durable dans le Nord Pas-de-Calais. P. Rapeneau faisait ainsi partie de la délégation du Nord Pas-de-Calais qui, sous l'égide du CERDD, s'est rendue au Sommet mondial du Développement durable de Johannesburg en 2002. L'élu s'affiche donc comme un éternel militant et fin connaisseur de cette cause. « *Le développement durable correspond à ses valeurs en même temps qu'il lui donne une aura politique* », commente un technicien de la CUA.

Reflet de sa soudaine diffusion dans la société française et les politiques de l'État, l'expression « développement durable » n'est devenue centrale dans la rhétorique de la CUA qu'au tout début des années 2000. Un bilan de la Charte d'écologie urbaine, réalisé en 1999 avec l'aide d'un bureau d'études, n'y faisait qu'une seule référence dans un passage sur « *la conception d'un nouveau mode de vie et de développement urbain qui fasse de moins en moins appel aux prélèvements de ressources naturelles et à l'accumulation des rejets qui en découlent, tout en s'inscrivant dans des objectifs de croissance économique... Les experts parlent de "développement durable"* ». La diffusion de ce discours d'« experts » a ensuite été très rapide. Le projet d'agglomération approuvé en décembre 2000 y faisait déjà de multiples références, avant sa première concrétisation dans un protocole d'accord intitulé « Démarche qualité pour un Agenda 21 local » signé en juin 2001 avec la DIREN et le Conseil régional. « *C'était la mode des Agendas 21 quand on a voulu le faire* », souligne Philippe Rapeneau.

La (pré)démarche d'Agenda 21 portait la marque d'influences extérieures. Le document présentant le contenu de la « démarche qualité » rappelait les origines internationales du concept de développement durable par un encadré sur le sommet de Rio en 1992. D'autres influences étaient plus immédiates. Comme le rappelle l'un des directeurs de service de la CUA alors impliqué dans la démarche, « *au début des années 2000, et notamment dans le Contrat d'agglomération, le volet développement durable devenait de plus en plus impératif pour l'État, la Région et l'Europe* ». Le Contrat d'agglomération faisait par exemple mention de la LOADDT de 1999 qui « *impose ce type de démarche dans les projets d'agglomération* ». Le Contrat d'agglomération évoquait aussi des financeurs publics « *de plus en plus exigeants sur la prise en compte des préoccupations de développement durable dans les projets* ».

La Conseil régional du Nord Pas-de-Calais était particulièrement en pointe sur ce sujet depuis que Marie-Christine Blandin, des Verts, l'avait présidé entre 1992 et 1998. Aujourd'hui encore, « *c'est la structure qui pousse le plus au développement durable avec la présence des Verts*, confirme un responsable administratif de la CUA. *Le Conseil régional nous demande d'être exemplaires* ». Au moment de signer le protocole d'accord de 2001, la Région avait veillé à ce que l'Agenda 21 de l'Arrageois apporte une réelle plus-value par rapport à la Charte d'écologie urbaine et rurale. Comme le précise P. Rapeneau, « *la Région nous disait qu'on avait déjà la Charte d'écologie urbaine et rurale et qu'il ne fallait pas bâtir un pur catalogue d'actions, comme c'était le cas des Agendas 21 de Lille ou de Valenciennes* ».

La plus-value de l'Agenda 21 allait être essentiellement méthodologique. L'Agenda 21 se distinguait en cela de l'approche environnementale de la Charte d'écologie urbaine. Le Contrat d'agglomération faisait bien le distinguo, indiquant que la CUA « *a décidé d'une part de se préparer au développement durable par le biais d'une démarche qualité vers un Agenda 21 local tournée essentiellement sur la pédagogie du développement durable et la mise en place de méthodes au sein de la collectivité, d'autre part de poursuivre sa politique environnementale dans le cadre du projet d'agglomération du territoire de la Communauté urbaine* ». Dans le même esprit, le document présentant la « Démarche qualité pour un Agenda 21 local » justifiait le dépassement de la Charte d'écologie « *qui ne s'était limitée qu'à la seule préoccupation environnementale, et ne peut plus être l'unique outil pour traiter de nouveaux concepts, tel que le développement durable, décliné au niveau national dans les récentes lois : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (Voynet), Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (Gayssot), Loi relative au Renforcement et à la Simplification de la Coopération Intercommunale (Chevènement)* ».

b. L'Agenda 21 ou le développement durable comme méthodologie globale et transversale

L'ambition de la « démarche qualité » puis de l'« Agenda 21 de l'Arrageois : le développement durable en marche », adopté en octobre 2003, était des plus élevée. Ces documents en appelaient à rien de moins qu'à l'avènement d'un « *nouveau mode de pensée* ». Cette pensée se voulait globale, procédant au croisement systématique des problématiques environnementales, économiques et sociales en vue d'« *un développement harmonieux garant d'efficacité économique, d'équité sociale et de respect de l'environnement* ». Elle se voulait également transversale, à partir d'un « *changement de mentalité qui doit s'appliquer à l'ensemble des acteurs des collectivités en interne (élus, services) mais également en externe (dans les relations des collectivités avec leurs partenaires : CCI, Chambre des Métiers, associations…)* ». Les deux documents consacraient enfin quelques développements à « *l'expression de la citoyenneté locale* », considérée comme « *une exigence du développement durable pour assurer l'adhésion des habitants dans les projets* ».

Dans le registre de la globalité, le document de 2003 commençait par un inventaire exhaustif de tous les « Schémas, projets et actions structurantes » engagés par l'agglomération en les présentant comme autant d'éléments participant d'une démarche de développement durable. Outre la Charte d'écologie urbaine et rurale, la Démarche qualité vers un Agenda 21 local et le SCOT, plusieurs documents-cadres ayant « *posé les prémices du développement durable* » étaient mis en exergue pour leur contribution à « *la valorisation du territoire par un développement raisonné et solidaire* ». Tout d'abord le PLH du SESDRA, alors en révision, dont les différents objectifs « *s'inspirent de la logique du développement durable* » : articulation entre habitat, aménagement du territoire et développement social et urbain ; rattrapage ciblé en matière de construction neuve ; résorption du déficit en logements sociaux et en logements intermédiaires ; volonté d'insérer les quartiers en difficulté dans la ville ; peuplement plus diversifié des communes, qualité de l'habitat et de la vie sociale. Puis les PADD des PLU, présentés comme « *l'aboutissement des réflexions liées aux démarches de PDU, SUC (Schéma d'Urbanisme Commercial), PLH et Trame Verte* », dont l'élaboration serait l'occasion « *pour la commune et la Communauté Urbaine d'Arras de s'assurer que dans les réflexions menées la viabilité économique, l'équité sociale et la préservation de l'environnement ont été prises en compte et que la gouvernance est une pratique mise en œuvre* ». Venait ensuite le PDU, instrument par excellence de changement d'une « *organisation des déplacements à l'échelle de l'agglomération, qui se caractérise par l'augmentation de l'utilisation de la voiture particulière liée au renforcement de l'étalement urbain et à l'allongement des distances domicile-travail, et se trouve dans une situation de non-durabilité avérée* ». Enfin, le Projet d'agglomération, « *l'outil de la cohérence avec le reste des actions du territoire* ». Un zoom sur quelques actions structurantes « *inscrites dans une logique de développement durable* » était finalement proposé : renouvellement urbain de l'entrée Nord de l'agglomération, aménagement des zones d'activités.

Bien entendu, les préoccupations environnementales, autre « *axe fort* » du projet d'agglomération, n'étaient pas oubliées. Elles étaient évoquées sous l'angle de la « *préservation et valorisation des ressources et du cadre de vie* », avec pour traductions principales la Trame verte et bleue pour protéger et valoriser les espaces naturels et humides, la gestion durable de la ressource en eau et le traitement des pollutions (résidus urbains, assainissement…). Chaque fois, une liste d'actions contribuant à la logique de développement durable sur la période 2001 - 2003 était présentée sous forme d'encadré.

Dans le registre de la transversalité, l'Agenda 21 reprenait à son compte le principal outil forgé dans le cadre de la « démarche qualité » : la construction d'une grille d'analyse des programmes d'intervention de la CUA au regard du développement durable, à laquelle s'étaient attelés plusieurs techniciens de l'agglomération. Présentée comme un nouvel « *outil d'aide à la décision* » à la disposition des services de la CUA, cette grille devait permettre d'identifier les objectifs et impacts des projets financés par l'agglomération au regard du développement durable. Chacun de ces projets devait s'inscrire dans une « fiche de présentation » permettant d'apprécier les points « forts », « faibles » et « axes de progrès » dans la prise en compte des aspects économique, sociaux, environnementaux et des exigences de gouvernance du développement durable.

L'Agenda 21 précisait qu'il s'agissait-là d'un outil de « *co-construction* » des projets, son utilisation devant rassembler autour du porteur de projet l'ensemble des parties prenantes aussi bien internes à la CUA qu'externes (communes, partenaires financeurs…), afin de susciter « *une réelle confrontation des avis* ». La perspective se voulait non seulement délibérative, mais participative puisque l'outil en question devait être amélioré par les utilisateurs eux-mêmes. Des indicateurs de développement durable relatifs aux actions seraient eux-mêmes définis de manière participative ; devait s'ajouter à plus long terme la construction d'indicateurs de développement durable relatifs au territoire arrageois, à définir également de manière concertée en associant l'ensemble des élus et services de la CUA ainsi que les communes et les principaux partenaires du développement local.

Pour le pilotage de l'Agenda 21, de nouvelles structures étaient prévues. Une cellule technique devait superviser la mise en place et le suivi des différents outils et procédures, tout en assurant l'interface avec des correspondants « développement durable » désignés dans chaque service de la CUA et bénéficiant d'une « formation-action » au développement durable. Le même système de correspondants devait être dupliqué dans les communes, la cellule technique devant leur apporter l'appui méthodologique nécessaire pour favoriser l'intégration des enjeux du développement durable dans leurs projets. La cellule technique devait être la cheville ouvrière d'un Comité de pilotage de l'Agenda 21 arrageois, présidé par le vice–président chargé de l'Environnement et le vice-président chargé du Projet d'agglomération et du Contrat de ville, avec la participation d'autres vice-présidents, d'élus volontaires et du Directeur général.

Il s'agissait aussi d'impliquer des structures existantes : le Comité de direction devant lequel devaient transiter tous les dossiers relevant du Programme pluriannuel d'investissement et des Fonds de concours de la CUA aux communes pour faire l'objet d'une analyse au regard du développement durable ; le bureau et le conseil communautaire devant lesquels un bilan annuel la CUA et les communes présenteraient leurs actions au titre du développement durable. Enfin, pour s'assurer d'une sensibilisation effective des élus, l'Agenda 21 proposait de démultiplier dans les communes un séminaire qui avait eu lieu quelques semaines avant son adoption.

c. La revanche du sectoriel

À propos du bilan des actions engagées de 2001 à 2003, une phrase de l'Agenda 21 laissait entrevoir les difficultés futures de l'approche particulièrement ambitieuse qui vient d'être décrite : « *La multiplicité des acteurs à sensibiliser et à convaincre a été un frein à la mise en oeuvre généralisée des pratiques qui, il faut le reconnaître, nécessitent du volontarisme et un temps d'apprentissage suffisant* ». Loin

d'avoir levé ce frein, l'entrée en application de l'Agenda 21 a coïncidé avec un essoufflement rapide de la dynamique qui avait conduit à son élaboration.

Cette dynamique doit être fortement relativisée car elle reposait sur un nombre limité d'acteurs, notamment le vice-président en charge de l'Environnement, le chef de projet d'agglomération et la technicienne venue de la ville d'Arras pour suivre la Charte d'écologie urbaine et rurale. Cette dernière avait reçu commande du vice-président pour faire aboutir rapidement l'Agenda 21 en prévision des élections régionales de 2004. Son élaboration a donc souffert d'une certaine précipitation qui a nuit à sa bonne appropriation par un cercle plus étendu d'acteurs internes ou externes à l'agglomération. « *Il a fallu faire très vite, en se disant qu'on ferait évoluer l'Agenda 21 par la suite* », se rappelle un technicien.

Sitôt l'Agenda 21 adopté, sa principale cheville ouvrière a quitté l'agglomération pour rejoindre la Région où elle va occuper le poste de directrice de l'Environnement, puis de conseillère technique « environnement » auprès du président du Conseil régional. Compte tenu de la multiplicité de ses mandats électifs et non-électifs, le vice-président chargé de l'Environnement à la CUA a lui-même pris du champ dans cette période. Dans ce trio de départ, seul le chef de projet d'agglomération s'est réellement impliqué dans la phase de mise en œuvre. Autrement dit, à peine né, l'Agenda 21 n'était plus porté politiquement ni techniquement au-delà du chef de projet et son adjoint. Comme le dit un des acteurs de cette période, « *le document est resté lettre morte, sans moyens pour réaliser les ambitions affichées et sans suivi par un comité de pilotage* ».

Outre la question du portage politico-technique, l'une des principales pierres d'achoppement concernait l'éco-conditionnalité des Fonds de concours aux communes, vers laquelle devait logiquement tendre la grille d'analyse des projets. L'Agenda 21 prévoyait en effet que « *la Communauté urbaine examinera les demandes de Fonds de concours au regard de critères de développement durable* ». Comme l'explique l'un des concepteurs du document, « *plutôt que d'en rester aux bonnes intentions, on voulait analyser les investissements de la CUA pour voir qui était durable. Des exemples flagrants d'investissements non durables pouvaient être cités, avec des conséquences néfastes sur l'environnement qui devaient nous interroger* ». Au cours de l'année 2004, le Comité de pilotage avait commencé l'examen de projets bénéficiant des Fonds de concours. Les techniciens chargés d'instruire les fiches de présentation, en lien avec les municipalités, les ont présentées en Comité de pilotage pour pointer, comme annoncé, leurs points positifs et négatifs par rapport au développement durable. Les élus s'en inquiétaient et c'est pourquoi le Comité de pilotage les avait rassurés sur le fait « *qu'il ne travaillait pas dans une logique de sanction, mais qu'il était là pour aider les élus à intégrer la dimension du développement durable dans leurs projets* », selon un participant à ce comité. Dans l'esprit des rares techniciens vraiment concernés, le bureau communautaire devait déclencher les Fonds de concours en tenant compte de la grille d'analyse. Mais le bureau n'a jamais reçu le compte-rendu du Comité de pilotage chargé de donner son avis sur les projets ! Le même interlocuteur se souvient « *que c'était politiquement très délicat, et qu'on a donc soumis le projet de compte-rendu au Directeur général en lui demandant si on le diffusait comme tel. Mais le compte-rendu a été enterré et les décisions relatives aux Fonds de concours ont continué d'être prises sans référence aux critères de développement durable* ».

Le président de l'agglomération était lui-même très réticent vis-à-vis de cette méthode. Le vice-président à l'Environnement, le directeur général et le chef de projet d'agglomération sont allés à sa rencontre pour le convaincre de s'engager personnellement. « *On a eu un entretien très difficile*, raconte

l'un d'eux. *Ils nous a dit qu'on l'assommait avec le développement durable et qu'on en faisait déjà sans le savoir comme monsieur Jourdain faisait de la prose* ». Du côté des services de l'agglomération, la méthode a été vécue au mieux comme un exercice de remplissage de fiches dont la finalité semblait échapper à leurs rédacteurs, comme l'indiquent ces deux témoignages :

> *« Les fiches de l'Agenda 21 étaient rébarbatives et chronophages. Les directeurs avaient l'impression de remplir une fiche juste pour avoir une bonne note à la fin. Ils ne voyaient pas ce que ça leur apportait ».*
>
> *« C'était une vraie usine à gaz, complètement rébarbative. Il fallait faire de la philosophie. C'est une méthode qui nous était imposée par la Région, relayée par un ou deux directeurs au sein de la CUA ».*

Une évaluation interne de l'Agenda 21 a été menée en 2007-2008 au sein du service Environnement de la direction de l'Écologie urbaine. Une chargée de mission Développement durable nouvellement en poste s'y est attelée. Fortement imprégnée par les travaux du Comité national Agenda 21 et de la délégation au Développement durable du MEDADD (notamment le « Cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux » et le « Référentiel national pour l'évaluation des projets territoriaux »), son document, finalisé en mars 2008, est sans concession. On y lit que l'Agenda 21 « *s'est effacé au fil du temps* » et qu'« *un tel effacement est profitable lorsque les enjeux du développement durable sont tellement prégnants dans la mise en oeuvre de la politique de la collectivité, qu'ils sont directement intégrés dans les documents-cadres* ». Or l'Agenda 21 de l'Arrageois n'a pas trouvé « *une place pérenne* » dans ces documents. L'évaluation critique aussi « *l'absence de démarche concertée* » avec les partenaires institutionnels et économiques de la CUA, que ce soit pour la définition des orientations ou la mise en oeuvre des projets. Il souligne que la population n'a pas été associée à l'élaboration de l'Agenda 21 au-delà d'une simple information et hormis des actions de sensibilisation menées dans les écoles ; quant au Conseil de développement, il est jugé « *peut-être pas pleinement représentatif* ».

En interne, l'évaluation indique que l'Agenda 21 de l'Arrageois a fait l'objet d'une démarche transversale qui n'a pas tenu dans la durée. À preuve, il n'existe plus de correspondants « développement durable » dans les services. Alors que le fonctionnement des services est « *encore très vertical et sectoriel* », toute relance de la démarche supposerait de « *viser la sincérité et l'adhésion des hommes et des femmes au projet aux différents niveaux de décision* ». Enfin, tout changement supposerait aussi « *un portage politique fort, transversal, constant et des méthodologies de participation rigoureuses* ». Sur le plan politique, en particulier, « *un portage par l'élu en charge de l'environnement ne permet pas de toucher directement toutes les personnes concernées par une telle démarche* ». C'est finalement l'orientation de l'Agenda 21 « *vers les problématiques environnementales* » qui n'a pas permis de développer de vision globale en termes d'enjeux et d'acteurs.

L'évaluation se conclut par un appel à refonder le développement durable compris comme « *un processus »,* c'est-à-dire comme un *« véritable changement culturel, impliquant de nouvelles méthodes de travail, plus collectives et transversales, et la mise en place d'une nouvelle organisation qui rende possible la co-production* ». Curieusement, ce n'est pas cette conception procédurale qui va être retenue après les élections de mars 2008. Sur le plan technique, la thématique du développement

durable est reprise en main par le Directeur général des services techniques, auquel est désormais rattachée une nouvelle direction du Développement durable distincte de la direction de l'Écologie urbaine. Le DGST expose en ces termes sa volonté de rupture avec l'Agenda 21 : « *J'ai vu l'échec du passé. J'ai voulu un document pragmatique qui pose des actions concrètes, compréhensibles par tout le monde* ». P. Rapeneau, devenu président d'une nouvelle Commission du Développement durable et de l'Écologie urbaine à partir de 2008, affirme de côté qu'« *on ne voulait pas refaire une usine à gaz* ».

Le virage est complet car il est beaucoup moins question désormais de redonner une crédibilité à la méthodologie globale et transversale de l'Agenda 21 que de définir les contenus opérationnels des actions engagées au titre du développement durable. Comme l'explique un technicien de la CUA, « *politiquement, à la suite de l'évaluation, on n'a plus voulu entendre parler de l'Agenda 21 qui était trop global. Car à vouloir tout faire, on ne fait plus rien. On a re-sectorisé en se recentrant sur les actions des services au lieu de partir du projet territorial* ».

À partir de 2008, le DGST et la chargée de mission Développement durable vont s'employer à mobiliser les Directeurs de la CUA, non pour leur délivrer un discours sur la méthode, mais pour qu'ils proposent à leur commission respective des actions pouvant être mises en œuvre immédiatement. Le vice-président cherchant une procédure de substitution à l'Agenda 21, l'idée était d'aboutir à la signature d'une « Charte d'engagement de la Communauté urbaine d'Arras vers un développement durable du territoire » qui sera finalement approuvée en décembre 2010. La quasi totalité des 24 actions contenues dans cette Charte ont pour caractéristique de ne porter que sur les domaines de compétences de l'agglomération (déplacements, habitat, aménagements, déchets, eau, insertion économique, urbanisme), en appui sur ses différents services et sans solliciter l'engagement des communes. Chaque action est en outre assortie d'un objectif mesurable du type « *diminuer de 50 % le taux de verre dans les ordures ménagères résiduelles, soit passer de 4% à 2% (environ 6 kg/hab/an)* ».

Si le contenu de la Charte a été élaboré en lien étroit avec les directions de la CUA, les élus communautaires se sont peu mobilisés dans leur ensemble. Aussi, lorsque le projet de Charte est arrivé en bureau, en juin 2010, les coordonnateurs de la démarche (le DGST et la chargée de mission Développement durable) se sont entendus dire que le document « sortait du chapeau » et qu'il convenait de le retravailler avec les élus, ou du moins de leur laisser le temps d'une réflexion.

Sur le fond, les maires avaient d'autant moins de raison de s'opposer à la Charte qu'elle ne touchait pas leurs prérogatives. À une exception près qui a été rapidement corrigée. Il s'agissait de l'action n°21 consistant à « *proposer un site Internet collaboratif aux habitants* » dans l'optique d'un « *suivi des relations citoyens-administration-élus* », et au nom « *d'une démocratie locale plus ouverte et d'une citoyenneté plus participative* ». Or, une citoyenneté plus participative devait forcément passer sous le contrôle des élus, sans quoi l'autonomie communale aurait été bafouée. De fait, la Charte a finalement été approuvée, six mois plus tard, moyennant l'ajout du codicille « *avec l'accord des conseillers municipaux* ». Le prix à payer pour obtenir l'accord des maires, en particulier celui d'une commune rurale qui résistait le plus fermement à l'adoption de la Charte, a été de supprimer également cette phrase apparemment inacceptable : « *Les citoyens, en s'associant à l'élaboration des décisions politiques, favorisent la transparence de l'action publique, améliorent la qualité des débats politiques et évaluent, sans complaisance, la qualité des services publics. Ils sont légitimes à participer plus directement à la construction de l'intérêt général* ».

La direction du Développement durable reste convaincue que la Charte n'est qu'une porte d'entrée vers le développement durable. La Charte évite les écueils de l'excès de « complexité » de l'Agenda 21, mais elle ne répond toujours pas aux exigences méthodologiques du développement durable : « *Le développement durable est un état esprit. C'est la transversalité, c'est penser au coût global, c'est se poser les questions avant de commencer. Avec la Charte, on reste dans une conception "infra" du développement durable. Il ne s'agit d'ailleurs que d'une charte d'engagements "vers" le développement durable ; on a tenu à cet intitulé pour signifier qu'il faut continuer de tendre vers un projet territorial de développement durable partagé avec les communes, les bailleurs, les conseils général et régional, les habitants, les associations, etc. Mais je n'ai pas le sentiment d'une vision politique de long terme partagée sur le territoire. Et on aura du mal à avoir une démarche partagée avec les partenaires si l'on n'est pas en capacité de se doter d'un véritable projet d'agglomération en interne. Pour moi, le développement durable et le projet devraient être la même chose* ».

L'une des nouveautés de la logique suivie depuis 2008 a été de responsabiliser les six présidents de commissions pour éviter que la Charte ne soit portée et identifiée, comme précédemment, à un seul et unique vice-président. Mais de l'avis des techniciens et élus communautaires les plus mobilisés sur le sujet, le développement durable intéresse toujours peu les élus, hormis deux ou trois maires des communes urbanisées :

> *« Il y a des maires plus ou moins réfractaires ». (élu)*
>
> *« Le développement durable à la CUA c'est beaucoup d'affichage. Demandez à un élu s'il sait ce qu'il y avait dans l'Agenda 21 ! » (élu)*
>
> *« Il y a des communes avec qui c'est plus difficile car les maires n'ont pas la sensibilité. Ils votent en bureau, mais ensuite ils choisissent ou non d'intégrer leur politique communale ». (technicien)*
>
> *« Sur ce territoire, il y a tout une série d'élus qui n'ont pas encore pris en compte le contexte social qui fait qu'on a voté des lois sur le développement durable au plan national. Ils sont encore dans le rapport social à leur village. La résistance des communes rurales est très forte ». (technicien)*
>
> *« Quand ils n'étaient pas très sensibles au sujet, les élus communautaires ont eu une grosse hésitation au moment de s'engager sur la Charte. Ça ne leur apparaît pas comme un sujet vital et ils pensent qu'il y aurait plus d'avantages à ne pas signer. Et le vice-président au Développement durable n'ira pas au conflit là-dessus... ». (technicien)*

Le développement durable a donc continué de se voir identifié à Philippe Rapeneau, qui a néanmoins su tirer parti du contexte médiatique national, notamment des Grenelles de l'environnement, pour faire avancer ses dossiers comme le traitement des déchets ou la Trame verte et bleue. « *Les Grenelles ont apporté de l'eau à mon moulin* », se félicite-t-il. Cependant, cet élu ne peut faire autrement que prendre appui sur quelques techniciens « conscientisés » comme lui. Comme pour l'élu, ces techniciens largement nourris et stimulés par des réflexions et incitations externes. Comme le dit l'un d'eux, « *il n'est pas certain que tous les services de la CUA s'approprient la définition même du développement*

durable. Nous, on a la vision de l'extérieur. On est soumis à une demande exogène par rapport au développement durable qui nous incite à en faire ». Telle technicienne de la direction de l'Urbanisme évoque des formations suivies à l'ENACT[249], des colloques sur les éco-quartiers ou un abonnement à la lettre du CERDD. Elle s'inquiète néanmoins de ce que « *les autres collectivités avancent, alors qu'ici on prend du retard* ». Telle autre parle de l'« *émulation collective* » et des « *retours d'expériences d'autres territoires* » au sein de groupes de travail de l'ACUF sur le développement durable où « *les chargés de mission de toute la France qui sont déprimés dans leur collectivité se rendent compte qu'ils connaissent les mêmes problèmes que leurs collègues* ». L'idée d'une Charte fondée sur 24 actions « *simples et concrètes* » lui est d'ailleurs venue de la fréquentation de ces lieux-ressources. Ces espaces d'échanges sont jugés d'autant plus précieux que la CUA importe peu de « matière grise » de l'extérieur sur la question du développement durable. La politique communautaire consiste plutôt à accueillir des étudiants en recherche de stage à qui sont confiés des dossiers tels que l'évaluation du PDU ou le diagnostic du Plan climat territorial.

3.2.. Le développement durable au concret dans l'action communautaire

Compte tenu des fluctuations du « concept » de développement durable qui viennent d'être décrites, dresser l'inventaire des actions concrètes mises en œuvre au titre du développement durable est un exercice malaisé. Selon que l'on s'attache à sa définition générique comme politique environnementale, à sa phase « méthodologique » ou à sa période contemporaine « substantialiste », les contenus diffèrent. On peut néanmoins approcher cette question en interrogeant quelques actions emblématiques et en cherchant à identifier l'espace propre de la Communauté urbaine d'Arras dans la conception et la mise en œuvre de ces actions vis-à-vis des communes comme de partenaires externes.

a. La CUA face aux prérogatives communales

Focalisés sur une conception méthodologique du développement durable, les rédacteurs de l'Agenda 21 de l'Arrageois n'avaient pas proposé de programme d'actions. Comme l'avait pointé l'évaluation de mars 2008, des actions de statut divers étaient mentionnées de façon diffuse au fil du texte, sans hiérarchie, délais, ni objectifs chiffrés. Leur bilan effectué en 2008 a consisté à mesurer le degré de réalisation des actions et les reclasser par grandes finalités. L'analyse a montré que 42 % des actions avaient été réalisées, 17 % étaient en cours de réalisation, 23 % n'avaient pas été réalisées et 18 % n'en étaient pas vraiment. Dans un second temps, l'évaluatrice a cherché à confronter les actions identifiables aux cinq finalités énoncées par le Cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable et Agendas 21 locaux. Il en ressortait notamment que la protection de l'environnement était bien prise en compte, dans le prolongement de la Charte d'écologie urbaine et rurale. Au contraire, les finalités de « cohésion sociale, solidarité entre territoires et générations » et de « dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables » avaient été négligées.

Aujourd'hui encore, on peut relever que les actions de la Commission « développement durable et écologie urbaine » inscrites au budget d'investissement de la CUA relèvent presque exclusivement

[249] École nationale d'application des cadres territoriaux.

d'une problématique environnementale, qu'il s'agisse des déchets, de la gestion de l'eau, de la valorisation des espaces naturels ou de l'assainissement. Il y a de ce point de vue une réelle continuité avec les premières initiatives du District. Le récent recentrage opéré par la Charte d'engagement vers un développement durable sur les domaines de compétences propres de l'agglomération correspond ainsi à une réalité déjà ancienne. Ce sont d'ailleurs au sein de ces domaines de compétence que les élus et techniciens de la CUA citent spontanément les pratiques qui leur semblent exemplaires (notamment sur la couverture du réseau d'assainissement, la collecte des eaux pluviales, la gestion de l'eau potable, le tri sélectif des déchets…).

Le point commun entre toutes ces actions est qu'elles ne nécessitent pas *a priori* une déclinaison communale. D'où la relative étanchéité des démarches communautaires et municipales en faveur du développement durable. Comme le souligne un technicien de la ville d'Arras, « *on a l'obligation de consulter la CUA sur ses compétences assainissement, collecte des eaux pluviales, tri sélectif... En matière de développement durable, la CUA n'agit que sur ses compétences propres. En dehors de ça, elle n'impose rien à la commune. Ce sont deux dynamiques parallèles. La ville d'Arras a la volonté d'être innovante, mais elle a les coudées franches* ». Les responsables administratifs de la Communauté urbaine reconnaissent de leur côté qu'« *on n'a aucune directive à donner aux communes* » ou qu'« *on ne peut pas imposer aux communes de faire derrière. On ne peut pas y aller en force. On fait toujours avec l'accord des maires. Il n'est jamais arrivé qu'un maire s'oppose à une action de développement durable qu'on voulait mettre en œuvre dans sa commune* ».

La capacité d'influence de la CUA est d'autant moins grande que tout critère d'éco-conditionnalité a disparu des Fonds de concours aux communes avec la déliquescence accélérée du dispositif de l'Agenda 21. La Charte de développement durable semble avoir définitivement enterré cette approche en ne faisant plus la moindre référence à une quelconque grille d'analyse des projets. « *Chacun pioche comme il veut dans les Fonds de concours sans critère de développement durable, chacun raisonne en fonction de sa commune* », regrette un technicien communautaire. Un collègue considère que « *la Charte de développement durable devrait avoir une traduction dans les instruments financiers. Cela supposerait que je prépare une délibération soumise aux élus pour modifier les Fonds de concours. Mais ils sont maîtres de la mise en œuvre de la Charte. Cinq élus seraient partants car ils ne seront pas menacés ; les autres préféreront ne pas bouger* ».

Il est trop tôt pour porter une appréciation sur les 24 actions énumérées dans la Charte d'engagement vers un développement durable. On peut simplement remarquer que la CUA est presque chaque fois en position de maître d'ouvrage, sans qu'elle ait besoin des communes pour atteindre les objectifs associés à chacune de ces actions.

Une partie de 24 actions énumérées par la Charte étaient déjà engagées au moment de son adoption. C'est le cas par exemple du « Plan vélo » qui, dans le cadre d'un Schéma directeur d'aménagement des voies cyclables à l'étude depuis 2008, prévoit la réalisation de 95 kms supplémentaires d'ici 2012, en complément de 35 kms existants. On remarque que ce Plan ne traite que des voiries communautaires sans chercher à l'entendre aux voiries communales. Celles-ci ne se trouvent pas engagées par le Schéma directeur d'aménagement des voies cyclables, mais sont libres de créer leurs propres voies cyclables.

La Trame verte et bleue (TVB), autre action emblématique de la CUA engagée depuis 2003, constitue à peu près la seule exception à la règle tacite qui veut que la Communauté urbaine et les communes fassent du développement durable chacune sur leur terrain propre. La TVB a d'ores et déjà permis diverses réalisations en faveur de la biodiversité (mise en valeur des berges de la Scarpe et du Crinchon, création de zones humides à Achicourt, boisement à St-Laurent Blangy) et la Charte propose d'étendre cette « *bonne pratique* » à tout le territoire, afin de « *systématiser la gestion différenciée sur les espaces verts* ». La TVB est citée par les techniciens de la CUA comme l'un des rares projets de développement durable qui appelle un travail commun avec les communes rurales. Si les communes peuvent être forces de proposition pour réaliser les aménagements, le rôle de chacun obéit à un partage des tâches très précis. La CUA apporte un métier, celui du génie écologique. Il lui faut aussi acquérir du foncier. Mais comme l'EPCI n'a pas de politique d'acquisition foncière des domaines privés communaux, les communes sont des partenaires essentiels. Quand une opportunité foncière se présente, la Commission du Développement durable et de l'Écologie urbaine juge de la faisabilité de l'opération et décide de la réaliser ou non. La compétence communautaire lui permet le cas échéant de prononcer une déclaration d'intérêt général, éventuellement complétée par une déclaration d'intérêt public lorsqu'une expropriation s'avère nécessaire. Un seul cas d'opposition communale s'est rencontré avec la commune d'Agny dont le maire (socialiste) a soutenu une association de VTT refusant de dévier un trajet de cross. « *On me dit que c'est une ingérence municipale*, déplore le président de la Commission du Développement durable. *Mais si j'ai une rupture dans un cours d'eau, c'est tout le projet qui tombe* ».

Un autre cas de figure, celui des politiques d'aménagement, montre que la Communauté urbaine, même positionnée en maître d'ouvrage, ne parvient pas forcément à traduire opérationnellement les principes de développement durable qu'elle affiche. C'est la direction de l'Urbanisme et des opérations foncières de la CUA qui porte avec le plus de conviction la préoccupation du développement durable dans les projets d'aménagement et la révision des documents d'urbanisme. Ce service avait d'ailleurs conçu sur une Charte des éco-quartiers, en liaison avec d'autres services, que les élus communautaires n'ont guère considérée : le projet de Charte n'a jamais été présenté en bureau faute d'être approprié par un vice-président. Ce n'était pourtant pas faute, pour les techniciens, d'avoir organisé des voyages sensibilisation aux éco-quartiers en Allemagne ou à Rennes. En pratique, le mode d'organisation des services limite fortement les échanges entre techniciens en charge des dossiers d'urbanisme et leur élu référent. Dans une organisation interne très pyramidale, tous les dossiers sont filtrés par le DGA. Du coup les techniciens disent ne pas avoir « *le ressenti* » des élus.

À défaut de Charte des éco-quartiers, le service de l'Urbanisme s'est lancé dans l'Approche environnementale de l'urbanisme (AEU), soit une méthodologie de la concertation et de la transversalité permettant par exemple d'apprécier la pertinence d'un projet au regard du respect de contraintes

environnementales comme la biodiversité. La Charte d'engagement vers un développement durable se propose de systématiser les démarches d'AEU dans les PLU et les opérations d'aménagement ; elle propose aussi l'élaboration d'un référentiel partagé sur les quartiers durables.

Une démarche d'AEU a d'ores et déjà été initiée à dans le cadre du projet d'aménagement du secteur Val de Scarpe n°2, situé sur le territoire de St-Laurent, dont le maire est vice-président en charge de l'Aménagement. Un futur quartier devrait voir le jour dans le cadre d'une ZAC dont la mise en oeuvre opérationnelle n'est pas prévue avant 2015. La difficulté pour les techniciens est que le maire de St-Laurent n'est nullement une force de proposition en matière de développement durable ; ses conceptions en matière d'aménagement seraient au contraire du plus grand classicisme. Pour faire évoluer les représentations et permettre à toutes les parties prenantes du projet de ZAC de figurer ce que pourrait être un urbanisme alternatif, la direction de l'Urbanisme a donc organisé quatre ateliers dans le cadre d'une AEU. Signe de la difficulté à diffuser la culture de la durabiltié des quartiers, ces ateliers n'ont attiré que très peu de monde, y compris les techniciens d'autres services communautaires. Autre indicateur de la difficile diffusion transversale de cette culture, alors même que la CUA a lancé un Schéma directeur d'aménagement des voies cyclables, les grands projets d'aménagement sous maîtrise d'ouvrage de la Communauté urbaine intègrent non sans mal le principe des déplacements doux : « *Il est effarant de voir l'absence de réflexion sur les déplacements doux dans le projet Val de Scarpe !*, s'insurge une conseillère communautaire écologiste. *Il y a un problème de culture des services techniques qui sont habitués à faire de la voirie depuis des années* ».

Le service de l'Urbanisme sait ses chances très réduites de faire inscrire des règles de développement durable dans les PLU en révision. Une façon de contourner l'obstacle est de « charger la barque » du cahier des charges des études d'urbanisme dans les projets d'aménagement, pour essayer de rapprocher ceux-ci du modèle des éco-quartiers. Mais cela ne suffit pas car il faut aussi une volonté politique inaltérable, et des moyens financiers substantiels, pour que le passage à l'acte ne se traduise pas par un « oubli » des principes du développement durable. Le problème se pose notamment au moment où l'élu va désigner un acquéreur : « *Les élus vont-ils céder à ses conditions ou vont-ils tenir bon et faire des prescriptions draconiennes pour avoir un vrai éco-quartier ? Le risque est de vendre au premier venu en enlevant toutes les conditions pour être sûr de ne pas manquer la vente*. *Les choix politiques sont rapidement écrasés parce qu'il faut vendre. Ce sont les impératifs financiers et d'attractivité qui priment. Mais pour quelle valeur ajoutée ? Quelle plus-value pour l'innovation ?* ».

b. L'externe comme source d'impulsion des actions communautaires

Les marges de manœuvre réduites des techniciens de la Communauté urbaine convertis aux principes du développement durable décuplent leur intérêt pour les prescriptions ou incitations venues d'institutions extérieures. Dans ce domaine, ces mêmes techniciens ne nourrissent guère d'attente vis-à-vis de l'État local. « *Il n'examine pas ces aspects*, souligne l'un d'eux. *L'État intervient davantage sur les documents d'urbanisme pour lutter contre l'étalement urbain, mais il ne donne pas de cofinancements* ». Un acteur de la DDTM le reconnaît, « *on ne porte pas de politique publique de développement durable*. *On aborde ces thématiques opération par opération, quand on doit noter un projet. Pour le reste, on n'intervient pas dans les procédures de la Communauté urbaine. Cela relève de leur initiative propre* ».

Dans sa fonction de contrôle de légalité sur l'utilisation des fonds communautaires, l'État ne cherche pas non plus à infléchir les critères d'allocation des Fonds de concours aux communes. « *En principe, de par la loi, l'action développée avec des Fonds de concours doit être conforme aux orientations de la Communauté urbaine*, rappelle un responsable administratif de la CUA. *On aurait pu conditionner l'attribution des Fonds de concours à des opérations rejoignant les préoccupations de la CUA. Mais on ne l'a jamais fait. Et l'État ne trouve rien à redire quand il fait un contrôle de légalité* ».

Si l'éco-conditionnalité des fonds communautaires n'est pas effective au sein de la Communauté urbaine, cette règle s'applique au financement du programme opérationnel du FEDER et aux subventions du CPERD. La logique de l'éco-conditionnalité rappelle la grille d'analyse de l'Agenda 21 de l'Arrageois avec des fiches-actions qui comportaient différents critères d'éligibilité, dont une partie relative au développement durable. Le dossier unique de demande de subvention du CPERD et du programme opérationnel FEDER prend ainsi en compte, dans ses critères de financement, les incidences du projet sur l'environnement : lutte contre le changement climatique, diversité biologique, économie de l'espace et recyclage foncier, préservation des ressources en eau, gestion des risques naturels, gestion des risques technologiques et des sols pollués, gestion des déchets, environnement sonore, facteur de développement de l'environnement, culture environnementale et éco-citoyenneté. Comme l'explique un acteur de la direction du Développement territorial au sein de la CUA, qui avait été partie prenante de la mise en œuvre de la grille d'analyse de l'Agenda 21, le CPERD et le FEDER ont l'avantage d'obliger les autres services de la CUA à intégrer la logique du développement durable. En même temps, la contrainte externe est relative car des marges de négociation existent toujours avec les financeurs : « *Il y a de plus en plus d'exigences exogènes d'éco-conditionnalité. Les collègues des autres directions savent que quand il y a besoin de financements État-région et européens, ils doivent répondre à ces critères. Que le projet proposé au CPERD soit à maîtrise d'ouvrage intercommunale ou communale, on doit intégrer cette dimension. Mais on arrive à s'exonérer de certaines contraintes en fonction de la spécificité du projet que l'on porte. L'enjeu du développement durable c'est le dossier de demande de subvention . Mais le développement durable c'est aussi ce que les services instructeurs veulent bien en faire. C'est là dessus qu'on négocie* ».

Le Conseil régional est considéré comme le partenaire le plus rigoureux en matière d'éco-conditionnalité[250]. Dès le début des années 1990, sous le mandat de M.-C. Blandin, la Région se faisait menaçante par rapport au développement durable, notamment sur sa prise en compte dans les PLH. Après s'être retiré des politiques de l'habitat, à compter du milieu des années 1990, le Conseil régional y est revenu par le biais du développement durable. Cela a été le cas dans les opérations de rénovation urbaine avec l'exigence régionale d'un volet « développement durable » dans chaque dossier instruit par sa direction des Territoires. En effet, depuis un avenant 2008 à la convention signée entre le Conseil régional et l'ANRU en 2005, la Région ne consent à cofinancer les opérations d'habitat qu'à la condition expresse qu'une preuve de la qualité environnementale soit apportée par le bailleur (certification CERQUAL). Selon un acteur de la rénovation urbaine au sein de la CUA, les exigences de l'ANRU auraient permis de travailler sur le développement durable « *à un niveau jamais atteint* » dans l'opération des Nouvelles résidences. Surtout si l'on considère qu'aucune commande communautaire n'avait été formulée en la matière.

[250] Selon un responsable administratif de la CUA, le Contrat territorial de développement durable, en cours de renouvellement avec le Conseil général, s'annonce également plus exigeant en termes d'attribution des financements.

La Région est également revenue sur le terrain de l'habitat à travers le Plan régional pour le climat qui s'accompagne d'un appel à projets, lancé conjointement avec l'ADEME, en vue de la réhabilitation de 100 000 logements « éco-rénovés ». La Région a également imposé que les Plans climat soient établis à l'échelle des Pays. Dans le cadre du projet de Plan d'actions climat du Pays d'Artois 2011–2013, la CUA s'est fortement mobilisée. Elle a fait inscrire dans ce Plan une liste d'actions en matière d'aménagement et de transports ou relevant de la problématique « habitat et énergies ». Comme le dit un acteur de la direction du Développement durable au sein de la CUA, « *le Plan climat territorial et, derrière lui le Grenelle qui l'a établi, on permis d'asseoir des politiques volontaristes* ».

La production normative du futur SCOT de la région d'Arras est également attendue avec intérêt par les acteurs du développement durable au sein de la Communauté urbaine. Ce SCOT étant estampillé « Grenelle », il devra respecter des principes de développement durable. Vis-à-vis des communes, son caractère opposable apparaît beaucoup plus assuré que celui de la Charte d'engagement de la CUA : « *Tant que la Charte n'est pas traduite dans les PLU, elle n'a pas de caractère juridique opposable*, estime un acteur du SESDRA*. Le débat va se déplacer vers le SCOT. Le PLU devra être compatible avec le SCOT au risque d'être rappelé à l'ordre par le SESDRA ou par le préfet* ».

Sans attendre l'élaboration du SCOT, la Charte d'engagement de la CUA a pris les devants pour fixer des objectifs de densité minimale dans les opérations d'aménagement (20 logements/hectare dans le rural, 30 à 40 dans le périurbain et 50 pour Arras). Le vice-président en charge du Développement durable aurait souhaité fixer un seuil plancher de 50 logements/hectare, mais sous la pression des élus ruraux, le projet de Charte a été modifié pour desserrer cette contrainte. La Charte maintient toutefois un certain flou sur la nature des opérations d'aménagement concernées par cette nouvelle norme. Selon le même acteur du SESDRA, l'inclusion d'objectifs de densité dans la Charte obéirait d'abord à une logique politique dans le contexte post-Grenelle : « *La CUA ne pouvait pas attendre sur le plan politique. Grenelle a imposé aux élus de se prononcer sur ce qu'ils vont faire par rapport à l'environnement et aux densités. Ils avaient besoin de l'afficher* ».

Dans ce contexte où différents partenaires territoriaux de la CUA ont une fonction d'impulsion non négligeable de projets comportant une ou des composantes de développement durable, on peut se demander quelle part revient à l'initiative propre de la Communauté urbaine en particulier dans la politique de l'habitat. La CUA semble davantage en position de « suivisme » qu'en capacité d'innover. À propos du logement social, un partenaire de l'agglomération estime qu'« *elle se réfugie derrière les normes de l'État et de la profession* ».

L'agglomération a mis un certain temps à flécher ses aides sur des critères énergétiques. Concernant le parc HLM, son système d'aide financière est désormais majoré en fonction de la performance énergétique des logements. La CUA souhaite aujourd'hui signer un Contrat local d'engagement contre la précarité énergétique avec l'ANAH, dont elle abonde déjà les aides avec la mise en place, en décembre 2009, d'un Programme d'intérêt général (PIG) « Habitat indigne et précarité énergétique ». La première tranche annuelle de ce PIG reste d'ampleur modeste avec un montant global de 117 232 euros, dont 30 % à la charge de la CUA. Autre initiative, la thermographie aérienne, dont l'inspiration vient notamment de la ville voisine de Dunkerque qui a présenté son expérience à l'ACUF. La Communauté urbaine d'Arras a réalisé une thermographie aérienne pendant l'hiver 2009-2010. C'est dans le cadre d'un réseau d'information et de conseil de proximité sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, mis en place depuis 2001 par l'ADEME et le Conseil régional, que la CUA a

inauguré un « Espace Info Energie » en septembre 2010 ; le financement du poste du conseiller Info Energie sera assuré aux deux tiers par le Conseil régional. Cet espace devrait servir par la suite de lieu-ressources pour la population, avec l'adjonction d'une Maison de la construction durable qui présentera les nouveautés techniques.

On remarque que l'ensemble de ces initiatives bénéficie de soutiens financiers extérieurs. Un technicien de la CUA fait « *l'hypothèse qu'en l'absence d'incitation financière d'un partenaire extérieur, il n'y a pas de développement durable* ». Le vice-président chargé du Développement durable nous explique la double face interne/externe de sa stratégie : « *Je fais du catastrophisme partout où je peux dans l'agglomération, mais j'ajoute qu'il y a des financements et que si on ne va pas les chercher d'autres le feront* ». Le même élu est donc loin de considérer les partenaires de la CUA comme une source de contrainte : « *On n'est pas contraints par l'État. Il nous propose de faire des choses dans des contractualisations. On contracte aussi avec la Région et le Département. Cela me va très bien. Je ne vois pas de contrainte de la Région, de l'État ou du Département. Je suis libre de prendre ou de ne pas prendre. Si l'on prévoit des investissements dans un domaine et qu'on vient nous dire qu'il faut réorienter le projet pour avoir un financement, quel est le problème dès lors qu'on ne le dénature pas ? Ça peut nous donner aussi l'idée de faire des choses auxquelles on n'avait pas pensé* ».

Un exemple caractéristique de l'impact interne des incitations externes est l'impulsion donnée par le Conseil régional au projet de Trame verte et bleue. La TVB s'inscrit dans un système d'emboîtement gigogne partant du niveau régional jusqu'au Pays d'Artois puis à la Communauté urbaine. Le Conseil régional est financeur de la Trame à 80 % sur les zones reconnues d'intérêt régional (en l'occurrence la Scarpe et le Crinchon), les 20 % restants étant à la charge de la CUA. Les financements régionaux sont ainsi un argument de poids que mobilise le vice-président chargé du Développement durable et de l'Écologie urbaine quand il négocie des expropriations avec les maires. Un autre exemple est celui du fonds FEDER pour l'aménagement de berges. Le vice-président au Développement durable explique qu'« *en bureau communautaire, les communes vont me dire que ça va coûter, mais comme il y a le fonds FEDER je leur dis que je ramène de l'argent pour ma collectivité : 1,2 millions euros. Ils ont dit ok. Je suis celui proportionnellement celui qui ramène le plus de financements* ».

Cet élu se déclare également intéressé par toutes les marques de reconnaissance de l'action communautaire venues de l'extérieur qui, selon lui, finiraient par se convertir en financements nouveaux. « *Quand la loi dit qu'on doit faire un PDU à partir de 100 000 habitants, et qu'on le fait à moins de 100 000 habitants, on s'attire des formes de sympathie, de reconnaissance. Même si ça ne nous rapporte rien, ça ne fait pas de mal. De façon générale, quand on est distingués, on parle plus de notre territoire et les partenaires finissent par préférer soutenir notre collectivité. Ça s'auto-alimente* ». D'où le pari de l'excellence et des labellisations : « *Je pousse la direction du Développement durable à aller demander des labels. C'est un accélérateur en interne, ça donne un sentiment de fierté. Comme dans les entreprises, les gens sont bien contents d'être classés premiers. Il est toujours important de se situer par rapport aux autres et pas plus mal d'être dans le peloton de tête. Dès qu'on est labellisés ou quand on nous dit qu'on est dans le top 10, on acquiert une crédibilité quand ensuite on va demander des financements. Dire qu'on est meilleurs qu'ailleurs, c'est bon pour le territoire. Cela ne rapporte rien en financements aujourd'hui, mais je travaille aussi pour les générations futures.* ».

Cette stratégie n'est pas vraiment nouvelle. Déjà, la Charte d'écologie urbaine était présentée comme un élément de valorisation vis-à-vis des partenaires. Dans le bilan qui en a été réalisé en 1999, on pouvait lire que « *plusieurs Chartes ont bien sûr été signées en France. L'agglomération d'Arras est à ce jour la seule dans le Nord Pas-de-Calais à s'être engagée dans cette démarche novatrice. Son expérience est souvent citée en exemple par le ministère de l'environnement et la Région* ». Le document d'Agenda 21 évoquait également « *la recherche de reconnaissance/légitimité* », indissociable du fait « *de solliciter y compris financièrement ses partenaires institutionnels* ».

Cependant, les signes de distinction ont été relativement lents à arriver. C'est en mars 2011, que les labels QualiTri et QualiPlus délivrés par l'ADEME et Eco-Emballages (où M. Rapeneau joue un rôle officiel) sont venus récompenser la Communauté urbaine d'Arras pour son action de traitement et de tri des déchets. La CUA s'est également portée candidate pour le Prix Énergies Citoyennes 2011 Cofely-Le Figaro pour ses projets en matière d'économie d'énergie. La direction du Développement durable ne partage pas le même enthousiasme que son élu de tutelle, au nom d'une « *conception exigeante du développement durable* » comme méthode transversale et mode de gouvernance démocratique, plutôt que comme la somme d'actions éventuellement convertibles en honneurs ou en argent.

III. SYNTHESE TRANSVERSALE

Assez naturellement, la majeure partie des études et recherches sur l'intercommunalité[251] abordent cet objet sous un angle inter-communal ! On veut dire par là qu'elles considèrent d'abord les EPCI du point de vue des relations entre les communes qui les composent ou entre celles-ci et l'institution intercommunale. C'est notamment le cas des travaux des politistes qui ont analysé les effets de la construction intercommunale sur la structure du pouvoir local. Certains d'entre eux ont estimé que la France serait engagée dans une révolution intercommunale[252], qui laisserait augurer la disparition du pouvoir communal, sinon des communes elles mêmes. D'autres soulignent au contraire que les réformes intercommunales portées par les élites modernisatrices centrales ont toujours été apprivoisées par les élus locaux, aboutissant moins à un affaiblissement communal qu'au maintien d'un ordre municipaliste, voire au renforcement du pouvoir mayoral[253]. Les controverses qui animent les politistes quant à la question intercommunale ne s'organisent cependant pas exclusivement dans cette direction. L'essor intercommunal auquel on assiste depuis la fin des années 1990 s'est en effet accompagné d'une floraison de travaux sur cet objet, abordé suivant de multiples entrées (ses ressorts culturels et identitaires[254], sa dimension démocratique[255] ou technocratique[256], son instrumentation[257], son caractère redistributif[258]…), mais qui demeurent le plus souvent centrées sur les périmètres des institutions intercommunales et les jeux qui se déploient à l'intérieur de ceux-ci.

Le constat vaut tout particulièrement pour les politiques d'aménagement et du logement des agglomérations sur lesquelles porte la présente recherche. On dispose sur cette thématique d'une riche littérature, en grande partie issue de programmes de recherche incitative et d'études commandées par les institutions nationales du secteur, qui insistent sur le retrait de l'Etat et donnent à voir une tendance à la substitution des agglomérations comme grandes organisatrices de ces politiques[259]. La construction

---

[251] Pour une revue de la littérature sur le sujet, cf. Desjardins X. (2006) *Intercommunalité et décentralisation - Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le PUCA ; Guréanger D. (dir.) (2008) L'intercommunalité en questions, Problèmes économiques et sociaux, 951-952.

[252] Borraz O., Le Galès P. (2005) « France : the intermunicipal revolution », in Denters B., Rose L.E. (dir.) *Comparing Local Governance : trends and developments.* Basingstoke : Palgrave.

[253] Desage F. (2010) « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971).», *Genèses*, 80(3) ; Desage F., Gueranger D. (2011) op. cit. ; Le Lidec P. (2008) « La réforme des institutions locales »in Borraz O., Guiraudon V.(dir.) *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Sciences Po.

[254] Baraize F., Négrier E. (dir.) (2001) *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan.

[255] Desage F., Gueranger D. (2010) op cit.; Faure A. (2005) « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique » in Faure A., Douillet A.C. *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

[256] Le Saout R. (2000) « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé.», *Revue française de science politique*, 50(3), p.439-461.

[257] Dormois R. (2006) op cit., Pinson G. (2009) op cit.

[258] Estebe P. (2008) *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*, Paris : Presses Universitaires de France ; Reigner H., Frinault T., Guy C. (2010) « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire.», *Politiques et Management Public*, 27(3).

[259] Cf. par exemple les rapports du programme POPSU, du programme de recherche Intercommunalité du PUCA dans lequel s'inscrit le présent rapport, ou du rapport pour l'USH de Phillipe Mejean sur « *L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs de l'habitat dans un contexte en plein renouvellement* » (2010).

du pouvoir intercommunal dans les politiques urbaines y est prioritairement abordée sous l'angle du couple intercommunalité-communes et/ou des processus internes d'apprentissage, d'élaboration de visions, de projets ou de référentiels partagés par les acteurs du territoire. Lorsqu'il y est fait référence aux facteurs ou aux acteurs externes à l'œuvre dans la construction et la mise en œuvre des politiques intercommunales du logement et d'aménagement, ceux-ci demeurent le plus souvent considérés comme des éléments de structure ou de contexte, qui s'imposent aux acteurs intercommunaux.

L'affirmation d'un caractère communautaro-centré des travaux portant sur l'intercommunalité est en partie abusive. De nombreux travaux de sciences sociales abordent en effet la construction intercommunale et les politiques intercommunales suivant d'autres échelles d'analyses ou en cherchant à mettre en relations plusieurs d'entre elles. C'est en particulier le cas de ceux qui l'abordent sous l'angle des changements d'échelle de la régulation politique[260], de l'inter-territorialité[261], du *policy transfer*[262] ou des jeux entre élites administratives centrales et élites politiques locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois relatives à l'intercommunalité[263]. Il en ressort que le fait intercommunal et les politiques qui y sont développées ne peuvent s'analyser sans prendre en compte des évolutions économiques, politiques et institutionnelles qui s'opèrent à des échelles supérieures d'une part, les processus de diffusion horizontale, d'une agglomération vers une autre, d'autre part. On peut néanmoins noter que ces travaux, en décalant le regard vers l'extérieur, laissent souvent dans le flou ce qui se joue à l'intérieur des intercommunalités et peinent donc à mettre en relation ces deux niveaux de recomposition de l'action publique territoriale.

C'est dans cette perspective, articulant des interrogations sur l'intégration interne et l'autonomie externe des intercommunalités, qu'a été conçue la présente synthèse transversale des observations portant sur quatre agglomérations et deux mots d'ordre d'action publique. Cette synthèse s'organise en trois parties, qui correspondent *grosso modo* aux trois questions de recherche présentées dans le chapitre d'ouverture du rapport. La première partie interroge la capacité politique des intercommunalités de l'intérieur, en considérant prioritairement les relations entre les EPCI et les communes qui les composent. La seconde partie décale le regard vers l'extérieur, et plus particulièrement vers un Etat en réforme, dont l'organisation administrative et les modes d'interventions dans les territoires connaissent de profondes transformations. Ces deux échelles d'analyses sont enfin mises en relation dans une troisième partie, dans laquelle on examine l'usage fait par certains acteurs intercommunaux des contraintes et des ressources externes, qu'ils mobilisent pour avancer dans le sens d'une plus grande intégration interne.

---

[260] Brenner N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood*, Oxford : Oxford University Press ; Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath (dir.) (2007) *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris : L'Harmattan ; Jouve B., 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, 6.

[261] Vanier M. (2008) *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.

[262] Arab N. (2007) « À quoi sert l'expérience des autres ? « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain.», *Espaces et sociétés*, 131, 4 ; Devismes L., Dumont M., Roy E. (2007) « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale.», *Espaces et sociétés*, 131, 4 ; Négrier E., Préau J., Teillet P. (dir.) (2008) *L'Intercommunalité culturelle en France*, Grenoble : Observatoire des politiques culturelles.

[263] Cf. par exemple, Gueranger D. (2000) « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management Public*, 18,°3 ; Le Lidec P. (2009) « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du Comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue Française d'Administration Publique*, 131, 3 ; Desage F. (2010) op. cit.

1. LA CAPACITE POLITIQUE DES INTERCOMMUNALITES, VUE DE L'INTERIEUR

Si l'on définit, à la suite de Rémi Dormois (qui s'inspirait des travaux de Clarence Stone[264]), la capacité politique comme « *la capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre* »[265], interroger la capacité politique des intercommunalités passe par un double examen : de leur capacité à fixer des orientations et des objectifs d'action publique d'une part, de leur capacité à mettre en place des mécanismes qui orientent l'action des acteurs territoriaux –et en premier lieu des communes membres– dans le sens désiré d'autre part. Cet examen est ici conduit dans une approche comparative : comparaison entre les quatre terrains d'enquête, puis entre les deux mots d'ordre étudiés (mixité / durabilité). Il en ressort que la capacité politique des intercommunalités varie en fonction des agglomérations et des thématiques considérées, mais qu'elle est structurellement limitée par les règles du jeu intercommunal.

1.1. Une capacité variable en fonction des EPCI

La comparaison de nos quatre terrains d'enquêtes vient confirmer un constat relativement banal, à savoir que la capacité politique des EPCI est très variable. Que l'on aborde celle-ci sous l'angle de la prise de décision ou de la mise en œuvre, c'est-à-dire de la capacité à arrêter des orientations et des objectifs pour l'action publique sur le territoire intercommunal ou de la capacité à mobiliser les acteurs de ce territoire et leurs ressources dans un sens commun, il est clair que la capacité politique des agglomérations de Melun et d'Arras est difficilement comparable à celles d'Angers et de Nantes.

Les modalités d'exercice des compétences qui leur ont été déléguées par l'Etat en matière de programmation de construction de logements sociaux en fournissent l'illustration. Les quatre agglomérations se sont dotées d'un PLH, dans lequel elles affichent des objectifs en matière de production neuve. S'ils reprennent tous l'objectif national de rééquilibrage spatial du logement social, les PLH des quatre agglomérations témoignent de capacités très variables à se de doter d'une stratégie en la matière et de la traduire en objectifs opérationnels. Les objectifs de production de différents types de logements définis dans les PLH nantais et angevins donnent à voir des priorités propres à chacune des deux agglomérations, qui sont déclinées à l'échelle communale et infra-communale (opérations) par le biais de conventions signées avec les communes. Ces objectifs de production sont volontaristes, y compris pour des communes qui s'étaient longtemps opposées à la construction de logements sociaux sur leur territoire. A l'inverse, les PLH des agglomérations de Melun et d'Arras témoignent d'une incapacité de l'institution intercommunale à obtenir des communes qui les composent un accord autour d'objectifs suffisamment précis pour opérationnaliser l'objectif général de rééquilibrage du logement social. L'accord politique consiste au contraire à prémunir les communes contre toute forme d'imposition contrainte de logements sociaux qu'elles ne voudraient pas. Cela ne signifie pas que des accords ne puissent être trouvés entre l'EPCI et certains maires, dès lors que les objectifs du PLH croisent l'intérêt de ces derniers. Mais accords localisés apparaissent bien trop limités pour concrétiser

[264] Stone C. (1993) « Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 15, 1

[265] Dormois R. (2006), op. cit.

les objectifs de rééquilibrage communautaire affichés dans les PLH. On peut prolonger la comparaison en notant que les deux agglomérations ligériennes se distinguent des deux autres par les ressources et les instruments dont elles se sont dotés pour peser sur l'action des communes, des bailleurs et des promoteurs dans le sens désiré. Là encore, la capacité politique des agglomérations d'Arras et, plus encore, de Melun apparaît nettement plus réduite avec des services habitat qui cherchent encore leurs marques et ne disposent en l'état que de leviers d'intervention limités face aux communes, aux bailleurs et aux promoteurs.

Plus finement encore, on pourrait établir un classement des EPCI étudiés en fonction de leur capacité politique, dans lequel la communauté d'agglomération de Melun serait à la dernière place, derrière la communauté urbaine d'Arras, elle-même largement devancée par la communauté d'agglomération d'Angers, la première place étant occupée par la communauté urbaine de Nantes. L'intérêt d'un tel classement est, dans l'absolu, limité. Il appelle néanmoins quelques commentaires :

Tout d'abord, ce classement permet de souligner que le statut juridique et la capacité politique d'une institution intercommunale ne sont pas mécaniquement liés. L'idée suivant laquelle la construction d'une capacité politique à l'échelle de l'agglomération (ou de la métropole) passe nécessairement par le transfert à une institution intercommunale d'un nombre croissant de compétences auparavant exercées par les communes et des ressources associées est pourtant au fondement de toutes les réformes intercommunales récentes. Bien évidemment, les compétences juridiques d'un EPCI contribuent à la construction de sa capacité politique, mais les premières ne suffisent pas à déterminer la première. Si tel avait été le cas, l'agglomération d'Arras qui est organisée sous la forme d'une communauté urbaine aurait été, dans notre classement, devant celle d'Angers, qui n'est qu'une communauté d'agglomération.

Ensuite, le classement établi semble indiquer que donne crédit à l'hypothèse d'une capacité politique des agglomérations croissante avec leur taille. L'hypothèse d'un effet taille apparaît d'autant plus plausible que celle-ci détermine en partie les ressources (financières, techniques, humaines) dont disposent les EPCI. L'échantillon est cependant trop limité pour en faire une règle général, et il suffit d'évoquer le cas de la communauté urbaine de Marseille pour voir que cet effet taille souffre des exceptions.

Enfin, comme tout classement, il n'est pas immuable. Jusqu'à la fin des années 1990, l'agglomération angevine disposait d'une capacité politique supérieure à sa grande voisine. Si l'on était remonté aux années 1980, l'agglomération nantaise aurait même été en queue de classement. Elle était alors dans une situation comparable à celle que connaît encore l'agglomération melunoise, caractérisée par des oppositions politiques entre communes qui bloquent la construction et la mise en œuvre de politiques intercommunales, les rares –et timides– avancées en la matière étant pour l'essentiel imputables à l'Etat. La capacité politique des agglomérations résulte de processus de construction dont on a vu dans les monographies qu'ils étaient aussi complexes que singuliers, parce qu'inscrits dans l'histoire, la géographie, la sociologie et l'économie des territoires. Comme en témoigne l'évolution spectaculaire de l'agglomération nantaise au cours des années 1990 et 2000 (ou le caractère moins sensible de ces évolutions du côté de l'intercommunalité angevine au cours de la dernière décennie), la construction de la capacité politique d'un EPCI renvoie aussi voire surtout à des questions de leadership politique.

1.2. Une capacité différenciée en fonction des enjeux

La comparaison entre les quatre EPCI étudiés montre d'importantes variations dans la capacité politique des intercommunalités. Mais cette dernière n'est pas homogène : suivant les enjeux et les domaines sectoriels considérés, la capacité politique d'une institution intercommunale donnée apparaît inégale[266]. L'étude des traductions données aux deux mots d'ordre de mixité et de durabilité en fournit l'illustration, donnant à voir une capacité plus forte des agglomérations à fixer des orientations et des objectifs d'action publique spécifiques en matière de durabilité que de mixité. De la comparaison entre ces deux mots d'ordres flexibles, il apparaît que l'un (durabilité) l'est plus que l'autre (mixité), au sens où les EPCI peuvent tordre la notion de durabilité dans de multiples sens pour lui donner une forme particulière, alors que la notion de mixité sociale est abordée, dans les politiques d'aménagement et du logement des quatre agglomérations, suivant une même approche, centrée sur la répartition spatiale de la production de logements sociaux. L'examen comparatif de ces deux mots d'ordre peut être prolongé sur le deuxième volet constitutif de la capacité politique des intercommunalités, à savoir leur capacité à mettre en place de mécanismes d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrive dans la direction fixée. Sur ce plan, la mixité et la durabilité apportent des éclairages contrastés sur cette capacité politique des agglomérations : la notion de mixité sociale, dont la traduction en acte se heurte au pouvoir communal, donne à voir les limites de cette capacité politique intercommunale ; à l'inverse, la notion de développement durable participe à la construction de cette capacité, et permet donc d'identifier des facteurs qui y contribuent.

Commençons par examiner la manière dont ces deux notions sont traduites en objectifs dans les politiques d'aménagement et de l'habitat des quatre agglomérations. S'agissant de la mixité sociale, la convergence entre agglomérations est frappante. Partout, cette notion a été rabattue sur des objectifs de production HLM, comme si la mixité sociale était réductible au rééquilibrage spatial du parc social. Certes, les quatre agglomérations ont arrêté des objectifs différenciés dans leurs PLH, certaines affichant des objectifs à la fois ambitieux en termes de rééquilibrage et précisément déclinés par commune et par types de produits logement (Angers et Nantes), quand d'autres se contentent d'afficher des objectifs si généraux qu'ils peuvent être considérés comme des révélateurs de l'incapacité de l'EPCI à obtenir des communes membres un accord sur cet objectif de rééquilibrage entre communes (Arras et Melun). De la même façon, on l'a déjà souligné, les quatre agglomérations sont difficilement comparables sur le plan des ressources et des instruments mobilisés pour organiser la mise en œuvre de ces objectifs. Il n'en reste pas moins que c'est toujours sous l'angle de la production de logements sociaux dans les communes qui en sont le moins pourvues que les EPCI ont traduit cet objectif de mixité sociale.

Le rabattement de la question de la mixité sur celle de la répartition spatiale du logement social apparaît avec force si l'on considère l'évolution dans la durée des politiques du logement dans les agglomérations étudiées : la question de la ségrégation a émergé sur les agendas locaux dès les années 1980, le plus souvent dans le cadre des premiers dispositifs contractuels du développement social des quartiers (voire, dans le cas angevins, des procédures habitat et vie sociale), conduisant à la

[266] On rejoint ici Alain Faure et Anne Cécile Douillet, qui insistent sur le caractère plus ou moins abouti du sur le virage territorial de l'action publique en fonction des domaines d'action. Certains de ces domaines demeurent structurés par des référentiels sectoriels nationaux, quand d'autres se prêtent plus aisément à des reformulations territorialisées. Faure A., Douillet A.-C. (dir.) (2005) *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

mise en place de politiques de peuplement, ou du moins de procédures visant à réguler les attributions de logements sociaux afin de freiner les concentrations de populations précarisées (POPS). Ce volet des politiques de mixité sociale semble avoir disparu des politiques intercommunales de l'habitat, en même temps que les agglomérations se sont vues déléguer les compétences que l'Etat local conservait dans le domaine du logement social. La délégation de la programmation de la construction neuve, qui s'est opérée autour des objectifs du Plan de cohésion sociale, a incité les EPCI à privilégier le développement de l'offre, ce qui a contribué au rabattement de la mixité sur celle du rééquilibrage spatial du parc HLM, au détriment de la celles des attributions. Car les EPCI ne pouvant imposer la construction de logements sociaux aux communes, ils doivent obtenir de ces dernières qu'elles acceptent ces constructions et y contribuent. Ce qui passe partout par des négociations et des compromis entre l'EPCI et les communes membres. La garantie d'une non-intervention intercommunale dans les attributions, qui sont laissées à la charge des communes et des bailleurs, constitue un élément central de ces compromis. On notera d'ailleurs que lorsque la question des attributions est abordée dans les PLH, comme c'est le cas dans ceux des agglomérations de Nantes et d'Angers, c'est avec une prudence extrême et sur le seul registre de l'étude, comme si la simple perspective d'une possible politique intercommunale en matière d'attributions risquait de bloquer la réalisation de l'objectif prioritaire des EPCI, à savoir le développement de l'offre.

La traduction donnée par les EPCI au mot d'ordre de durabilité est infiniment plus variable. Notons d'abord que ce mot d'ordre ne fait pas systématiquement l'objet d'une réappropriation par les intercommunalités, comme l'illustre le cas de Melun, alors que la mixité sociale constitue un objectif partagé (au moins formellement) par tous les EPCI. Dans les agglomérations qui affichent leur conversion au développement durable, cette notion y apparaît irréductible à un objectif unique ou même principal. Les agendas 21 d'agglomération, qui combinent plusieurs dizaines d'actions (souvent 2,1 dizaines) répondant chacune à un ou plusieurs objectifs distincts en témoignent. Cette profusion d'objectif est consubstantielle à la notion de développement durable : transversal par nature, le développement durable ne peut être réduit à un objectif de production comme peut l'être la mixité sociale. Au contraire, le souci de durabilité incite les EPCI à démultiplier les objectifs, en accumulant les objectifs sectoriels (voire opérationnels) auxquels s'ajoutent des objectifs transversaux visant à dépasser cette simple juxtaposition d'action sectorielles « durables ».

La forte différenciation des objectifs en la matière, par comparaison à celle observée pour la mixité sociale, peut aussi s'expliquer par les modalités d'émergence et de diffusion des deux notions dans l'action publique locale. Les EPCI se sont librement emparés de la notion de développement durable, qui demeure aujourd'hui encore faiblement codifiée au niveau national. A l'inverse, le contenu normatif de la notion de mixité sociale a été progressivement précisé au niveau national, consigné dans un vaste ensemble législatif et règlementaire, avant que la responsabilité de sa réalisation soit transférée aux EPCI.

Si l'on considère que la capacité politique des agglomérations renvoie d'abord à une capacité à fixer des orientations et des objectifs qui lui sont propres, celle-ci est donc plus forte dans le domaine du développement durable que de celui de la mixité sociale. Si l'on considère maintenant la seconde dimension de la capacité politique, à savoir la capacité à mobiliser des ressources, des institutions, des acteurs multiples dans une même direction, la comparaison des deux notions est là aussi intéressante. Car la mixité sociale donne surtout à voir les limites de la capacité politique des agglomérations, qui se

heurte au pouvoir des communes qui les composent. C'est d'ailleurs de cette façon qu'elle est le plus souvent présentée par les acteurs comme par les chercheurs. Force est de constater que le renforcement de l'intercommunalité n'a pas mis fin au pouvoir communal et à ce que l'ancien ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, qualifiait d'« *égoïsmes communaux »* à l'origine d'un « *apartheid social ».* Les communes conservent, de fait, la capacité de bloquer (ou *a minima* de limiter et de freiner) la construction de logements sociaux sur leur territoire.

A l'inverse, la notion de développement durable peut être saisie par les intercommunalités comme un levier pour renforcer leur capacité d'intégration de l'action publique sur leur territoire, comme le prouvent les deux agglomérations ligériennes étudiées. La manière dont la communauté urbaine de Nantes et la communauté d'agglomération d'Angers se sont saisies de cette notion illustrent parfaitement l'évolution conjointe de l'approche des questions environnementale et des modes de gouvernement des villes en ce début de XXIe siècle, telle qu'analysée par les *urban studies* anglo-saxonnes[267]. Pour les géographes, économistes, sociologues et politistes réunis dans ce courant, l'apparition du mot d'ordre du développement durable dans les villes européennes au cours des années 1990 et son usage rhétorique systématique au cours de la décennie suivante marquent un changement d'approche des questions environnementales à l'échelle urbaine, dans un contexte de néolibéralisation et de conversion des élites politiques urbaines à l'entrepreneurialisme[268] A Nantes comme à Angers, les élites politiques et économiques se sont saisies des questions environnementales dans les années 2000 sur un mode entrepreneurial[269] : les politiques environnementales des années 1980, qui s'inscrivaient dans une logique bureaucratique et réparatrice (mise en place de normes et de mesures visant à limiter ou réparer les dégâts du progrès), ont laissé place à des politiques de développement urbain durable qui correspondent à un traitement proactif dans lequel la protection de l'environnement ne s'oppose plus à la croissance économique, mais s'affirme comme un facteur de développement par la création d'un *« good business climate* » en vue d'attirer capitaux et ménages solvables dont la mobilité s'est fortement accrue. Il s'agit alors de renforcer l'attractivité et la compétitivité territoriale au travers de la création d'aménités urbaines, de la mise en place de standards écologiques dans le bâtiment, de la construction d'équipements, bâtiments et quartiers emblématiques de la conversion au développement durable, dans une perspective de marketing territorial. Le projet d'agglomération d'Angers Loire Métropole en est le plus parfait exemple, le choix de faire du développement durable le « fil rouge » dudit projet répondant d'abord au souci des acteurs locaux (et notamment des acteurs économiques réunis dans le conseil de développement) de dépasser le catalogue d'actions pour renvoyer vers l'extérieur une image et une identité territoriale attractive. Pour autant, l'omniprésence des références au développement durable dans les projets, plans, programmes et documents de communication des agglomérations angevine et nantaise ne doit pas s'analyser comme une rhétorique creuse, un simple

[267] Pour une présentation de ce courant d'analyse, de la manière dont la notion de développement durable y est analysée et pour une application au cas des villes françaises, on se reportera aux travaux de Vincent Béal, en particulier : Béal V. (2009) « Politiques urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? » Environnement urbain / Urban environment, 3 ; Béal V. (2010) « Gouverner l'environnement dans les villes européennes : des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines », Sociologie du Travail, 52(4).

[268] Peck J., Tickell A. (2002) « Neo-liberalising Space », *Antipode*, 34, 3 ; Harvey D. (1989) « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism.», *Geographiska Annaler B*, 71, 1

[269] Au risque de laisser de côté les enjeux sociaux et démocratiques pourtant omniprésent dans la rhétorique du développement durable, cf. Swyngedouw, E. (à paraître) « Les contradictions de la ville post-politique – A la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir) *Le Développement Durable Changera-t-il la Ville? Le Regard des Sciences Sociales*, Saint-Etienne : Presses Universitaire de Saint-Etienne.

policy discourse qui viendrait masquer des pratiques inchangées. Comme le souligne Vincent Béal, la notion de développement durable permet de rendre plus visibles et cohérentes des actions multiples relevant de champs sectoriels diversifiés, contribuant ainsi à la gouvernabilité des territoires urbains :« *Le passage à une vision de l'environnement dictée par des impératifs de compétitivité, de marketing urbain et de développement économique qui a caractérisé l'émergence du développement urbaine durable a contribué à faire de l'environnement, non plus un problème en soi, mais un risque susceptible d'affecter la croissance économique*[270]*. Dans le même temps, l'environnement et le développement urbaine durable deviennent de plus en plus importants dans la création d'une capacité à gouverner*[271] *[…] le développement urbaine durable, en fonctionnant comme un mode d'ordre « attrape-tout », a permis de rendre visibles des initiatives jusque-là éclatées, de leur donner de la cohérence. Ainsi, il a contribué à offrir une plus grande visibilité aux résultats des politiques d'environnement, ce qui s'avère essentiel dans un contexte où les formes de légitimation des élus sont avant tout basées sur les outputs*[272]*, c'est-à-dire, sur la production des politiques urbaines* »[273].

Cette fonction de mise en cohérence est particulièrement poussée dans la métropole nantaise. L'élaboration des dossiers de candidature aux concours EcoCités et Capitale Verte Européenne, qui faisaient tous les deux du développement durable leur mot d'ordre, a obligé les acteurs de l'agglomération à rassembler dans un document unique l'ensemble des projets et actions développés sur le territoire métropolitain (celui de la communauté urbaine pour le concours européen, celui de l'Estuaire pour l'appel à projet étatique), qui participaient de son développement durable. Le processus d'élaboration de ces dossiers a ainsi obligé leur porteur (la communauté urbaine pour le dossier européen, une société d'aménagement qui dépend d'elle pour Ecocités) à interpeller tous les services de l'agglomération, les communes ainsi que leurs partenaires sur leur action en la matière, contribuant à diffuser la préoccupation de durabilité. La mise en cohérence opérée autour du mot d'ordre de développement durable n'est pas simplement formelle, permettant de rendre compte de façon cohérente d'actions relevant de multiples champs sectoriels. Le développement durable peut aussi être utilisé pour peser sur le contenu des politiques publiques. Là encore, Nantes Métropole en fournit l'illustration. La communauté urbaine s'est engagée, en 2010-2011, dans une démarche managériale consistant à formaliser, pour chacune des politiques publiques qu'elle porte, les orientations stratégiques poursuivies, les objectifs opérationnels, les actions assorties d'indicateurs d'évaluation. Cette explicitation lui a ensuite permis d'opérer une forme de Révision générale des politiques publiques « Maison », dans laquelle la contribution aux objectifs du Plan Climat Territorial (à savoir la réduction des émissions de CO2) figure parmi les critères d'appréciation des actions de tous les services communautaires. L'usage du développement durable est alors tout sauf rhétorique, puisqu'il sert à la priorisation (voire à la sélection) des actions de l'EPCI.

La capacité des EPCI à s'appuyer sur le mot d'ordre pour organiser la mise en cohérence des interventions développées sur leur territoires (et donc pour construire leur propre capacité politique)

---

[270] B., Lefevre C. (2005) « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J-P., Nahrath S. (dir) Les enjeux du développement urbain durable . Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes

[271] Stone C. (1993) « Urban Régimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach », Journal of Urban Affairs, 15, 1.

[272] Duran P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris : LGDJ

[273] Béal V. (2009), op. cit.

n'est pas sans limite. En matière d'aménagement, elle se déploie prioritairement autour des grandes opérations ou des grands équipements dont les EPCI ont la maitrise d'ouvrage, notamment dans le cadre des ZAC. Elle est plus difficile et limitée dans les centaines de micro-opérations qui font la petite fabrique quotidienne de la ville. Pour le dire autrement, il est plus simple de conduire une opération intégrée de développement urbain durable sur des terres vierges qu'on transforme en écoquartier, que d'organiser la transformation durable de bouts de ville existants ou même simplement la prise en compte plus systématique de l'enjeu de durabilité dans la gestion quotidienne. Ensuite, il convient de souligner que l'érection du développement durable en priorité ne fait pas disparaître les tensions entre les deux termes, ni les arbitrages politiques en faveur du développement contre la durabilité comme on l'a vu au sujet du parc commercial Atoll de l'agglomération angevine, ou de l'aéroport de Notre-Dames-des-Landes pour Nantes. Les grands projets d'aménagement ne sont pas les seuls pour lesquels les enjeux de développement l'emportent sur ceux de durabilité. A titre d'exemple, on peut mentionner le projet d'implantation d'un établissement d'une grande entreprise dans l'agglomération nantaise, projet qui comprenait la création de nombreuses places de parking, à l'encontre de la stratégie de report modal du PDU qui se traduit par des objectifs très restrictifs de création de places de parking à proximité des principaux axes de transports en commun. Dans ce cas, l'arbitrage politique s'est fait en faveur du développement, en accordant à l'entreprise la possibilité de déroger aux limites imposées par le PDU.

Il n'en reste pas moins que l'enjeu de développement durable participe à la construction de la capacité politique des intercommunalités, alors que l'enjeu de mixité sociale vient plutôt l'entraver, ou du moins donner à voir ses limites. En prenant appui sur la comparaison de ces deux mots d'ordre, on peut proposer une hypothèse mettant en relation la capacité politique des EPCI et la nature des problèmes publics dont ils ont la charge : cette capacité politique est d'autant plus forte que ces problèmes sont flous. Dans « The structure of ill structured problems »[274], Herbert A. Simon distinguait les *ill structured problems* d'une part, les *well structured problems* d'autre part. Ces derniers renvoient à des configurations dans lesquelles la situation initiale (enjeux) et la situation désirée (objectifs) sont clairement identifiées, et pour lesquelles les moyens de passer de l'une à l'autre le sont tout autant. A l'inverse, les *ill structured problems*, se caractérisent par le flou : la situation de départ et celle désirée ne sont pas claires ; de ce fait, il n'est pas évident de déterminer quels sont les moyens à mobiliser pour atteindre la situation désirée. Vue des sciences sociales, la mixité sociale est assurément un *ill structured problem* ; en revanche, si l'on considère la manière dont elle est abordée dans les politiques intercommunales de l'habitat, la mixité sociale peut être rangée dans la catégorie des *well structured problems* pour lesquels tout est relativement clair : situation de départ (concentration des populations défavorisées dans quelques communes voire quelques quartiers), situation désirée (moindre concentration) et moyens d'y parvenir (rééquilibrage spatial du parc HLM par la construction neuve). A l'inverse, le flou est généralisé dans le cas du développement durable, ce qui en fait un *ill structured problem*. Dans l'analyse cybernétique de Simon, seuls les *well structured problems* peuvent être résolus. C'est le cas de la mixité sociale, telle qu'elle est abordée dans les politiques intercommunales du logement. Pourtant, force est de constater que le problème ainsi formulé demeure partout irrésolu, la mise en œuvre de la solution se heurtant à l'opposition affirmée ou larvée de nombreuses communes. A l'inverse, un *ill structured problem* ne peut être résolu, ce dont semblent convenir les élus et techniciens

[274] Simon H. (1973) « The structure of ill structured problems», *Artificial Intelligence*, 4, 3-4.

en charge du développement durable dans les EPCI qui, tout en valorisant les avancées de leur agglomération sur le chemin de la durabilité, soulignent les limites de leur action et face à un problème d'une grande complexité.

> *« On fait des choses intéressantes en matière de développement durable, mais je ne suis pas sure qu'on ait trouvé l'exemplarité qu'on prétendait incarner… mais je ne crois pas non plus que les autres agglomérations françaises fassent tellement mieux que nous. On reste dans un concept qu'on a du mal à décliner. On a des avancées intéressantes en matière de logement et de déplacements, mais il ne faut pas se leurrer : on n'a pas changé de modèle. (…) Le bilan carbone nous a fait prendre conscience des limites de tout ce qu'on fait. Par exemple, sur le tri sélectif et la valorisation des déchets, on voulait bien faire et au final on réalise que cela génère une multiplication des déplacements routiers. Ce qu'on gagne d'un côté, on le perd de l'autre. Donc on essaye de faire les moins mauvais choix possible en matière de politique publique. Vu la complexité de la chaîne des impacts, je ne suis pas certaine qu'on fasse toujours les bons choix » (ALM - Chargé de mission)*

S'ils ne peuvent être résolus, les *ill structured problems* ouvrent des possibilités d'action multiples, et des possibilités de négociations qui le sont tout autant. On le voit avec le développement durable qui, du fait de sa faible formalisation et de l'absence de solutions évidentes, oblige les intercommunalités qui s'en saisissent à reformuler le problème sans que le type de solutions à apporter ni le périmètre des parties prenantes à cette résolution ne soit prédéterminée. De ce fait, il peut participer à la construction de la capacité politique d'une intercommunalité, dans les deux dimensions de la prise de décision (fixation d'orientations et d'objectifs d'action publique) et de la mise en œuvre (mobilisation des acteurs et des ressources pour les atteindre). Il en va autrement avec la mixité sociale, son rabattement sur le rééquilibrage spatial du parc social réduisant le spectre des objectifs pouvant être arrêtés sur un axe unique. La notion contribue donc moins à la construction de la capacité politique des agglomération qu'elle n'incite les observateurs et les acteurs à mesurer la capacité limitée des agglomérations à imposer des objectifs de production aux communes et plus encore à mobiliser les ressources permettant d'atteindre l'état désiré.

1.3. Une capacité structurellement limitée

La capacité politique des intercommunalités varie donc fortement en fonction des territoires et des thématiques. Elle demeure néanmoins structurellement limitée, pour des raisons juridiques et systémiques.

Elle trouve d'abord ses limites dans l'absence de réelle capacité d'énonciation ou d'adaptation des normes juridiques par les collectivités territoriales ou leurs groupements, qui demeure une prérogative étatique. Certes, la puissance normative de l'Etat en ce début de XXIe siècle est difficilement comparable à celle qui était la sienne au siècle précédent. Car la France n'a pas échappé au mouvement global d'affaiblissement de l'autorité, de la légitimité et des capacités d'action de l'Etat, sous l'effet de la montée en puissance des institutions politiques supra et infra-nationales, de l'émergence de

problèmes publics globaux et de réseaux d'acteurs structurés à cette échelle, de la dénationalisation des systèmes productifs et de l'explosion des mobilités de toutes natures[275]. Mais le processus d'évidement de l'Etat[276] ne se déploie cependant de la même façon dans tous les pays. Dans le cas français, il est nettement asymétrique, concernant plus le haut que le bas. C'est particulièrement net s'agissant de son pouvoir normatif, qui s'applique à un périmètre en réduction constante sous l'effet de la montée en puissance de pouvoirs règlementaires de l'Union Européenne et de la dérégulation économique associée à la globalisation. En revanche, contrairement aux pays voisins organisés sur un mode fédéral (Allemagne, Suisse) ou plurinational (Espagne, Royaume-Uni), l'Etat français n'a pas partagé ce pouvoir normatif avec les entités politiques infra-nationales. Les lois de décentralisation n'ont pas véritablement affecté son monopole en la matière, les collectivités territoriales –et *a fortiori* les intercommunalités– ne concourant en aucune manière à la production normative ni même à l'adaptation territoriale de la norme nationale[277]. Certes, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 1er août 2003 ont introduit un droit à l'expérimentation locale, qui semblait ouvrir la voie à une démonopolisation du pouvoir normatif. Mais celui-ci demeure limité, puisqu'il ne peut s'exercer que si la loi ou le règlement l'a prévu et qu'à la condition que les conditions d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ne sont pas en cause. De fait, l'Etat français conserve la compétence des compétences, c'est-à-dire la capacité à définir quelles sont les compétences des autres institutions publiques. Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent seulement de compétences de mise en œuvre, souvent partielles dans leur périmètre et fermement encadrées par les normes nationales.

Les capacités politiques des intercommunalités sont donc structurellement limitées par le droit. Elles le sont plus encore, dans les faits, par le fonctionnement des institutions intercommunales. Nos quatre terrains d'enquête viennent confirmer la dépolitisation des politiques intercommunales, dont la construction s'appuie moins sur la délibération que sur des arrangements et des pratiques de *bargaining* permanent entre maires. Ce fonctionnement n'interdit pas le développement d'une capacité politique, mais l'exigence de consensus limite fortement ce développement, comme on l'a vu dans les cas d'Arras et plus encore de Melun, deux agglomérations qui font écho à l'analyse de F. Desage suivant lequel « *ce que les acteurs nomment « consensus » tient plus de l'ensemble des compromis entre maires sur la répartition municipale des ressources intercommunales et sur le fonctionnement politique collégial de l'institution que d'un accord sur le sens et/ou les fins de l'action publique à l'échelle de l'agglomération. Ainsi, si consensus il y a, c'est précisément sur l'absence de consensus, c'est-à-dire sur le refus des maires/conseillers communautaires que l'établissement intercommunal établisse des normes et des priorités d'intervention opposables aux communes* » [278]. Ce mode de fonctionnement fondé sur des compromis entre communes n'interdit cependant pas le développement de la capacité politique des intercommunalités. Celle-ci, on l'a vu dans le domaine du logement à Nantes et dans une moindre mesure à Angers, se développe de façon incrémentale, appuyée notamment sur la production et la diffusion de diagnostics et d'études, sur l'animation de démarches de projet qui contribuent à

[275] Wright V., Cassese S. (dir.) (1996) *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris : La Découverte

[276] Leca J. (1996) « Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation » in Fraisse R., de Foucauld J-B. (dir.), *La France en prospectives*, Paris : Odile Jacob.

[277] Pasquier R. (2004) *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes : PUR.

[278] Desage F. (2009) op. cit.

l'apprentissage organisationnel ainsi qu'à la socialisation intercommunale des élus, et ce faisant facilitent la production de compromis.

2. REGARD VERS L'EXTERIEUR : LES INTERCOMMUNALITES GOUVERNEES A DISTANCE ?

Décalons désormais le regard vers l'extérieur, pour considérant les transformations de l'environnement dans lequel se construisent et se déploient les politiques communautaires d'aménagement et du logement. D'un point de vue institutionnel, l'accélération du mouvement de retrait de l'Etat local dans ces domaines est notable, conduisant dans certaines agglomérations à une quasi-disparition. Il est d'autant plus notable que la montée en puissance des agglomérations au cours des années 1990 s'était opérée sous le patronage des services déconcentrés de l'Etat, au travers de diverses procédures partenariales et contractualisations territoriales. Ces dernières avaient servi de cadre à l'apprentissage de leur nouveau rôle par les intercommunalités, qui se sont progressivement dotées de services, de programmes, d'outils et d'instruments de connaissance et d'intervention. Le régime de « conduite accompagnée » qui s'était ainsi mis en place est remis en cause depuis quelques années, sous l'effet de l'approfondissement de la décentralisation et des réformes de l'Etat qui ont profondément son appareil administratif et ses instruments d'intervention dans les territoires. Désormais, les EPCI peuvent voire doivent construire et conduire leurs politiques d'aménagement et du logement en toute autonomie vis-à-vis d'un Etat local en voie de résidualisation dans les politiques urbaines. Le retrait de l'Etat local de la conduite des politiques d'aménagement et du logement responsabilise les EPCI, qui doivent assumer seule un rôle de « chef de file » dans ces domaines. L'autonomisation vis-à-vis de l'Etat demeure cependant très partielle. Car si l'Etat s'est retiré de la cogestion locale de ces politiques, il y conserve un rôle actif qui, à certains égards, va même en se renforcant. Mais son action s'opère désormais sans la médiation des services déconcentrés, en prenant appui sur diverses dispositions qui lui permettent à orienter à distance l'action des intercommunalités.

2.1. Marginalisation de l'Etat local

A la différence de ce que s'était observé à l'occasion de l'Acte I de la décentralisation, où seules les Affaires sociales avaient perdu des personnels à proportion des compétences transférées aux collectivités, l'Acte II s'est accompagné d'importantes coupes dans les effectifs et les implantations de tous les services déconcentrés de l'Etat, y compris dans ceux des services de l'ex-Equipement. Structuré depuis le milieu du XIXe siècle autour de l'unité de base de la subdivision, le maillage territorial du ministère s'est brusquement distendu : le nombre de ses subdivisions est passé de 971 à 325 entre 2004 et 2009[279]. A la fin des années 1990, les DDE employaient 78 000 agents, soit 80 % des effectifs du ministère[280]. Plus de 40% des agents des DDE s'occupaient des routes, domaine dans lequel elles ont cessé d'intervenir en 2007 : pour gérer le réseau routier principal dit « structurant » dont

[279] Debar A. (2011) « Les transformations de l'État départemental saisies sous l'angle de la gestion des personnels », Communication au 11e congrès de l'AFSP, Strasbourg.

[280] S'y ajoutaient 2 200 agents dans les directions régionales, 4 000 dans les administrations centrales, 4 800 dans le réseau scientifique et technique, et 11 000 dans les services spécialisés (navigation maritime, bases aériennes, écoles…).

il a conservé la responsabilité, le ministère de l'Equipement (fusionné en 2007 avec le ministère de l'Ecologie et renommé ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement) s'est réorganisé autour de 11 directions interdépartementales qui ne conservent qu'environ 8 500 agents. La décentralisation du réseau routier national a donc eu pour conséquence le départ vers les départements de 33 000 agents d'exploitation, soit le gros des troupes des DDE qui leur assuraient une inscription fine dans leur environnement territorial[281]. Le nombre d'agents travaillant dans ses services déconcentrés, qui était resté stable entre 1984 et 2005, a diminué d'un tiers entre 2007 et 2009. Le mouvement s'est prolongé avec l'abandon progressif des activités d'ingénierie publique concurrentielle[282], qui s'est traduit par la mise en œuvre d'un plan de suppression de plus de 3000 emplois entre 2009 et 2011. Tout autant que la perte de ces compétences et des ressources qui leur étaient associées, le retrait de l'ingénierie publique a affaibli les services déconcentrés de l'ex-Equipement. Car cette activité leur permettait de proposer des rémunérations attractives à leurs ingénieurs, en même temps qu'elle en faisait des prestataires privilégiés des collectivités.

La position favorable des DDE ne tenait pas seulement à leur ancrage territorial et à la qualité des relations avec leurs partenaires locaux qui en découlait. Elle s'appuyait aussi sur des compétences techniques rarement contestées. Ce deuxième pilier est lui aussi profondément affecté par les évolutions récentes. Les services déconcentrés de l'ex Equipement tendent à être désertées par les cadres des corps techniques (ingénieurs des Ponts et Chaussés et des Travaux Publics de l'Etat), ce qui les prive de leur dernière ressource : l'expertise. Le désinvestissement des DDE par les ingénieurs des Ponts et Chaussées n'est pas nouveau, comme le rappelle Julie Gervais[283] : alors qu'ils étaient 351 en poste dans les services départementaux en 1982, leur nombre est passé à 254 en 1988, puis 210 en 1999. Ce mouvement s'est brutalement amplifié avec la nouvelle étape de la décentralisation. Les perspectives professionnelles offertes par des DDE exsangues apparaissent fort limitées pour les jeunes membres du corps. Alors que la moitié des ingénieurs diplômés de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussés entre 1997 et 2001 occupaient leur premier poste dans les services déconcentrés de leur ministère de tutelle, la proportion est passée à 22% pour les promotions postérieures à 2002. Les chiffres sont à peu près identiques pour les ingénieurs des Travaux Publics, traditionnellement plus fidèles à leur ministère, qui en désertent désormais les services déconcentrés et ce dès la sortie de l'école. Quant aux cadres en poste dans les DDE qui ont été fusionnées avec les DDAF pour donner naissance à de nouvelles Directions départementales des territoires (DDT), ils apparaissent souvent démotivés par les réformes permanentes et le désengagement continu de l'Etat et tentés par le départ vers les collectivités, ce dont témoigne la très forte présence d'anciens fonctionnaires de l'Equipement dans les services des EPCI en charge des politiques d'aménagement et du logement.

Dans ces deux domaines, les enquêtes conduites dans les agglomérations d'Angers, de Nantes et d'Arras donnent à voir un processus avancé de marginalisation de l'Etat local. Celle-ci est particulièrement spectaculaire dans nos deux terrains ligériens, où les DDT ont quasiment disparu du système d'acteurs en charge des politiques d'aménagement et du logement : au cours des entretiens conduits avec une trentaine de cadres en charge de ces politiques dans les deux agglomérations et

[281] Langumier, 2005

[282] Une première réforme de l'ingénierie publique avait eu lieu en 2001. Pour se conformer aux exigences européennes, l'ingénierie assurée par les services techniques de l'État était alors entrée dans le champ de la concurrence.

[283] Gervais, 2007

dans les communes qui les composent, seul trois de nos interlocuteurs ont spontanément cité la DDT ou la DREAL comme des partenaires importants pour leur action. Lorsqu'on les relance sur leurs relations avec ce partenaire traditionnel, les éléments recueillis donnent à voir une quasi-disparition des interdépendances entre des EPCI renforcés et un Etat local en pleine déliquescence, qui marque la fin d'une époque au cours de laquelle ce dernier avaient accompagné la montée en puissance des premiers.

> *« On a assisté ces dernières années à l'effondrement total de l'Etat local. On est passé d'une logique de co-animation du territoire à une logique de contrôle administratif. La DDE avait des compétences qui pouvaient nous être utiles. C'est du passé. On a récupéré ce qu'ils faisaient en maître d'ouvrage et ils passent leur temps à nous rappeler nos obligations, sans aucun apport de conseil. C'est un retour assez effrayant à une vision administrative de la tutelle, en plus assez lointaine, depuis Paris ou Nantes. Je n'ai rien contre les collègues de l'Etat, mais leur approche d'un dossier comme celui du PLH, ca nous a fait plus reculer qu'avancer, parce que maintenant tout passe par le Préfet, avec une vision très arithmétique du territoire. La fonction de conseil demeure un peu à la DREAL, mais c'est loin la DREAL, on ne le voit pas tous les jours !» (ALM – DGA)*
>
> *« Je ne vais pas dire du mal. Il y a des gens en DDT qui essayent… Mais je ne peux pas dire que ce sont nos partenaires. Parce qu'un partenaire, c'est quelqu'un qui a quelque chose à apporter. La DDT, ils sont très demandeurs qu'on avance mais on ne voit pas ce qu'ils peuvent nous apporter » (ALM – Chef de service)*
>
> *« Tous les ans, la DDE nous invite pour nous présenter leur réorganisation et leurs missions. Ils n'ont pas le temps de mettre en place ce qu'ils nous ont annoncé qu'ils doivent tout réorganiser. Ils sont complètement paumés et absents sur le fond. Donc on avance sans eux. Tout le discours sur l'Etat partenaire des collectivités, ca ne tient plus la route. » (ALM - Directrice)*
>
> *« Ils [DDT] sont à la ramasse. C'est nous qui leur donnons les modèles ! Quand j'étais en DDE, c'étaient les communes qui nous demandaient des modèles de délibérations, de cahier des charges. Aujourd'hui, c'est l'inverse : j'ai des copains en DDT qui m'appellent : tu n'aurais pas ça en stock ? C'est un peu triste… » (NM – Directeur)*
>
> *« L'Etat local a complètement disparu. Quand on les voit… les pauvres… je n'arrive pas à comprendre pourquoi ils restent dans ces coquilles vides. » (Ville de Saint Herblain - Directeur)*
>
> *« C'est la crise chez eux. Pas seulement à la DDT. A la DREAL, ils se vivent en victimes, entre les collectivités et les administrations centrales. Sur Ecocités, ils sont baladés par leur administration centrale et quand les gens de la centrale viennent nous voir, ils nous disent qu'il n'y a que des brèles dans les services déconcentrés. » (Nantes - aménageur)*

Le partenariat entre Etat local et EPCI reposait en effet sur une distribution fragmentée des ressources entre les deux parties, qui étaient mutuellement dépendantes pour construire et conduire les politiques urbaines. Les réformes institutionnelles récentes ont remis en cause cette interdépendance, en privant l'Etat local de la maitrise de l'essentiel des ressources qui lui avaient permis de se maintenir dans le jeu local.

L'Etat local a quasiment perdu toute prise sur les financements des politiques du logement. La programmation des aides à la pierre a été déléguée aux communautés d'agglomération (ou aux départements), à qui il revient de choisir les opérations et leur localisation, de fixer les calendriers des procédures et de coordonner les diverses sources de financements sur l'ensemble de leur territoire, à l'exception des ZUS pour lesquelles l'ensemble des crédits d'Etat dévolus à l'habitat et à l'aménagement sont remontés vers les caisses de l'ANRU. Deux circuits cloisonnés de financement public du logement social ont donc été instaurés au cours des dernières années, dont les DDE sont tenues à l'écart[284] : un circuit centralisé pour les opérations situées en ZUS, qui les cantonne dans une fonction purement administrative, consistant à vérifier la complétude des dossiers de demande de subvention transmis par les porteurs de projet avant de les transmettre à l'ANRU ; un circuit décentralisé pour les opérations hors ZUS, dont la responsabilité a été déléguée aux intercommunalités et aux départements.

> *« Je ne suis pas sur que tout le monde en centrale avait bien mesuré les effets de la délégation. On a perdu la relation avec les bailleurs sociaux. Comment on négocie avec eux alors qu'on n'a plus aucune carotte ? (…) Dans le Grenelle, il y a des objectifs bâtiment. Sur les logements sociaux neufs, on n'est pas outillés pour les mettre en œuvre. Ce sont les délégataires qui font la programmation. C'est eux qui ont les billes pour négocier avec les bailleurs. » (DDTM 44 – Chef de service)*
>
> *« Pour l'habitat, ils essaient de se maintenir à niveau sur l'observation. Mais ils n'ont plus un kopeck. Sur les transports, c'est pire. On n'a pas d'interlocuteurs en DDE. Ils n'ont pas de structures, ils ne font plus de transports. On a toujours des financements Etat au titre du Grenelle 2, mais ca ne passe pas par la DDE » (ALM - DGA)*
>
> *« L'Etat local n'a plus de financements. C'est sur que ca réduit sa capacité à se faire entendre. Comme en plus ils n'ont plus de message… » (NM – DGA)*

La perte des ressources financières s'accompagne d'une réduction sensible des ressources d'expertise, des savoirs-faires techniques, juridique et politiques des services déconcentrés de l'Etat. C'est particulièrement net en matière d'habitat. Dans ce domaine, l'affaiblissement de l'Etat local a été parachevé par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) conduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui a scindé les politiques d'aménagement et du logement en deux parties : d'un côté, l'urbanisme, le développement de l'offre de logement, les relations avec les organismes de logement social et la rénovation des parcs publics et privés qui relèvent des directions du territoire (DDT) ; de l'autre, la demande de logement et les relations avec les demandeurs qui dépendent de la direction de la cohésion sociale (DDCS). La connaissance des marchés et des acteurs dont disposaient les cellules habitat des anciennes DDE s'en est trouvé fragilisée, réduisant la capacité de l'Etat local à construire une position et des interventions cohérentes vis-à-vis des intercommunalités, des communes et des bailleurs sociaux.

[284] Un troisième circuit de financement public du logement s'y ajoute, qui échappe lui aussi aux services déconcentrés de l'Etat ainsi qu'aux collectivités: celui des aides fiscales, sur lequel on reviendra plus loin.

La perte d'expertise de l'Etat local est renforcée par la préfectoralisation des nouvelles directions interministérielles. La ReATE a conduit une reprise en main des services par les préfets, qui interviennent plus directement que par le passé dans leur fonctionnement. Le changement est souligné par les cadres en charge de l'habitat dans les DDT, dont les activités d'études et de réflexion à moyen ou long terme ont été réduites au profit de la production de notes rapides pour le préfet. A cela s'ajoute la forte pression sur les effectifs liée à la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui affecte tout particulièrement les services

> *« Les DDT perdent des moyens. Elles deviennent des services préfectoraux qui doivent produire des notes à la chaîne pour le Préfet, quand il rencontre tel ou tel élu. Au cours des derniers mois que j'ai passés en DDT, ca devait être deux ou trois notes par semaines. C'est vraiment nouveau. Avant, c'était le boulot du cabinet. On était devenu une sorte de sous-cabinet du Prefet. Et qui fait ces notes ? Des gens qui faisaient les études auparavant ! On a détruit le potentiel d'étude et de réflexion qui faisait la force de l'Equipement. » (DRTM – Chef de service)*

> *« Le non remplacement d'un départ sur deux, on va en crever. Chez nous, les personnels technique tournent plus vite que les administratifs. Mécaniquement, c'est eux qui ne sont pas remplacés. Jusqu'à présent on a réussi à garder la tête hors de l'eau mais si on perd notre technicité, qu'est-ce qu'il nous reste ? » (DDT 49 – Chef de service)*

Dans ce contexte, les tentatives de repositionnement des services extérieurs du MEDAD sur une fonction de conseil et d'assistance à maitrise d'ouvrage autour des enjeux du développement urbain durable apparaissent bien vaines aux yeux des acteurs des agglomérations en pointe sur ces questions. Ceux-ci estiment, non sans raisons, pouvoir se passer de l'aide des DDT dans ce domaine, en prenant appui sur l'expertise qu'ils ont développé en interne ou qu'ils ont pris l'habitude de mobiliser à l'extérieur. Les besoins d'assistance à maitrise d'ouvrage des collectivités et des intercommunalités ont suscité l'émergence de nouveaux experts privés de la qualité environnementale, et la structuration d'un milieu professionnel spécialisé dans l'ingénierie du développement urbain durable[285]. Bien plus que du côté des services de l'Etat, c'est vers les multiples réseaux professionnels, militants et partisans du développement durable que les élus –tout particulièrement les VP Verts– et les services des agglomérations se tournent pour trouver les ressources cognitives dont ils ont besoin.

> *« On est allé les voir pour décrypter l'appel à projet* [EcoCité]. *Ils n'avaient pas plus d'info que nous, mais ils étaient à fond. C'était sympa. Ils ont relu le projet. Ils nous ont conseillé d'ajouter deux trois trucs. Ils ont même corrigé quelques fautes d'orthographe. Bref, ils ont fait tout ce qu'ils ont pu pour nous aider, mais on ne peut pas dire que de leur côté ils étaient aidés. »* (Nantes - aménageur)

[285] Souami T. (2008) « Le développement durable change-t-il le monde des urbanistes ? Vers une structuration du milieu professionnel ? » *Les Annales de la recherche urbaine,* 104 ; Souami T. (2009) *Ecoquartiers: secrets de fabrication*, Paris : Les Carnets de l'Info

Les cadres des DDT ne sont pas les derniers à pointer (pour la regretter) la forte réduction de leurs ressources d'expertise et de leur capacité d'accompagnement des territoires, qui peut les conduire à accélérer leur désinvestissement des agglomérations pour concentrer leurs maigres moyens sur d'autres territoires qui ne disposent pas des mêmes ressources.

> *« Je ne dirais pas qu'ils sont plus compétents que nous… mais ils ont tout de même une vraie force de frappe. L'Etat n'a plus rien à apprendre à Nantes Métropole. Par comparaison à ce qu'ils peuvent mobiliser, nos moyens de réflexion sont très réduits. » (DDTM 44 – Chef de service)*

> *« Nous n'avons plus les moyens de suivre tous les projets de l'agglomération angevine. Sur l'aide aux communes en matière d'écoquartiers et d'habitat durable, le service ingénierie se concentre sur le rural. L'agglomération est assez grande pour s'occuper de ses quartiers » (DDT 49 – Chef de service)*

S'il n'apparaît plus comme un partenaire important pour les agglomérations, l'Etat local n'a pas totalement disparu des systèmes d'action locaux qui y organisent la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et du logement. Mais son rôle a fortement changé, du partenariat au contrôle. C'est en tout cas ainsi qu'il est présenté par de nombreux cadres et élus intercommunaux qui, tout en se félicitant de l'autonomisation de l'EPCI vis-à-vis de l'Etat local, dénoncent une « recentralisation rampante ».

> *« Ils ont disparu ! En tout cas, ils ont disparu de notre quotidien. A part sur certains dossiers emblématiques dont ils se saisissent et qu'ils traitent en censeurs ou en contrôleurs. Les services de l'Etat, c'est devenu les « messieurs plus » de l'action locale. Ils reviennent en force sur le contrôle et pas seulement sur le contrôle a posteriori. On vit une sorte de recentralisation rampante. Ils formulent des avis d'opportunité. Mais ils n'ont pas à faire du contrôle a priori. On doit leur rappeler que leurs avis d'opportunité, ce n'est pas la même que chose que des contrôles de légalité. » (ALM - DGA)*

> *« Ils n'existent plus, mais ils ont encore une capacité de nuisance. Ils peuvent tout bloquer au nom de la prévention des risques. Donc on les informe en amont pour éviter les emmerdes en aval. Et si ca ne suffit pas, ca se gère à un autre niveau, directement entre le DGS et le Secrétaire général de la Préfecture » (NM – Chef de service)*

> *« Plus ca va, plus ils esquivent pour formuler au dernier moment un avis parapluie. On l'a vu dans le SCOT. On le voit au quotidien sur les PLU. L'annulation du PLU Centre a été un gros traumatisme pour eux. Pour nous aussi, mais plus encore pour la DDE qui avait donné un avis positif. Aujourd'hui, toute modification de PLU donne lieu à un avis complètement délirant de la DDE. L'Etat pousse le curseur au max du max sur les objectifs environnementaux. Pareil sur les projets de lotissements, ils nous demandent de prendre des précautions qui n'ont pas lieu d'être. En fait, ils se protègent en poussant le curseur règlementaire au max. Parfois jusqu'à l'absurde. Ca fait qu'on n'a pas de position de l'Etat sur le fond, juste une préoccupation de sécurité juridique. Donc on*

> *veille à leur demander de prendre position le plus en amont possible, pour ne pas se retrouver au dernier moment avec un blocage. C'est notre parapluie contre leurs avis parapluie. » (ALM – Chef de service)*

Si le processus de marginalisation de l'Etat local dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines a pu s'observer dans les quatre territoires étudiés, les situations résultant de ce processus sont très contrastées, avec à un extrême la métropole nantaise dans laquelle les services déconcentrés ont disparu des politiques menées, et à l'autre extrême l'agglomération Melun Val de Seine où la DDT conserve un rôle actif dans la fabrique des politiques intercommunales d'aménagement et de l'habitat. Entre les deux, on trouve les agglomérations d'Angers (qui connaît une situation proche de celle de sa grande voisine sur ce plan) et d'Arras (à mi chemin entre les deux agglomérations ligériennes et Melun). Les DDT de Seine-et-Marne et du Pas-de-Calais sont pourtant confrontées aux mêmes pertes de ressources que celles de Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire, qui les font sortir d'un régime de cogestion des politiques urbaines et les rabattent tendanciellement dans une fonction de contrôle. Mais les situations sont difficilement comparables en vis-à-vis, du côté des agglomérations. C'est du fait de l'incapacité politique de l'agglomération melunoise et de la faiblesse de la capacité politique de celle d'Arras que l'Etat local demeure dans le jeu. Son implication est sollicitée par les cadres de Melun Val de Seine, qui attendent de celui-ci qu'il mette ce qui lui reste d'autorité dans la balance pour lever les oppositions entre maires qui bloquent l'action communautaire. Elle est accueillie positivement par leurs homologues de la Communauté urbaine d'Arras, qui prennent appui sur le rappel des objectifs étatiques (notamment des objectifs de territorialisés de production HLM) dans leurs négociations avec les communes. Le relatif maintien de l'Etat local dans les politiques melunoises (et secondairement arrageoise) n'invalide cependant pas l'idée d'un processus de résidualisation. Au contraire, elle vient l'étayer, en montrant que les territoires dans lesquels l'Etat local conserve un rôle actif dans la fabrique et la conduite des politiques urbaines vont en se réduisant, pour se limiter à ceux qui sont les moins dotés en ressources techniques (petites villes et territoires ruraux) ou en capacité politique[286].

[286] Cette hypothèse fait écho aux travaux de Gilles Pinson et Christelle Morel Journel sur l'agglomération stéphanoise, ou à ceux de Raphaël Frétigny sur l'élaboration des projets EcoCités, dont les services déconcentrés de l'Equipement ont été tenus partout à l'écart, sauf à Esch-Belval dont le dossier de candidature a été rédigé par la DREAL Lorraine. Cf. Pinson G., Morel Journel C. (2011) « Les Établissements publics d'aménagement entre intégration locale et gouvernement à distance. Le cas de l'EPA de Saint-Etienne », Communication au 11e Congrès de l'Association Française de Science Politique, Strasbourg ; Fretigny R. (2010) *Le développement urbain durable dans les grandes agglomérations françaises : Projets locaux et interventions d'Etat*, Mémoire de Master 2 de Sociologie, ENS Cachan- Paris IV Sorbonne

2.2. Pilotage à distance : normes, crédits, honneurs et bonnes pratiques

L'effondrement de l'Etat local ne conduit pas nécessairement à une amplification du mouvement de « desserrement du verrou de l'Etat »[287] sur les villes à l'œuvre depuis le début des années 1980. Au contraire, la marginalisation des services déconcentrés dans la fabrique des politiques urbaines peut s'accompagner d'un resserrement de ce verrou, tant il est vrai que ceux-ci constituaient des relais plus efficaces sur un mode ascendant, pour défendre les intérêts des territoires vis-à-vis de leurs maisons mères, que descendant[288]. Certes, les transferts de compétences de l'Acte II effectués horizontalement (de l'Etat local vers les collectivités) dans une logique de décroisement des compétences [289] s'accompagnent d'un désengagement étatique des politiques contractuelles, conduisent à un affaiblissement de l'encadrement par les services déconcentrés de l'action des agglomérations. Mais le retrait de l'Etat local de la cogestion des politiques urbaines et le renforcement corolaire de l'autonomie et des responsabilités des agglomérations, qui est particulièrement poussé dans le domaine des politiques d'aménagement et du logement, peut paradoxalement s'accompagner d'une restauration des capacités de pilotage à distance de leur action par l'Etat, comme on l'avait montré au sujet de la rénovation urbaine[290] : le remplacement du programme national de renouvellement urbain et de solidarité par le programme national de rénovation urbaine en 2003 a conduit à la restauration de l'emprise du pouvoir central sur une politique qui était à la fois décentralisée et déconcentrée. L'institution d'une agence nationale, la mise en place de systèmes d'allocation concurrentielle des ressources nationales aux territoires par le biais d'appels à projets, la systématisation des systèmes de pilotage et de *reporting* sur la base d'objectifs chiffrés, le recours extensif aux consultants ont permis de raccourcir et d'affermir les chaînes de commandement, en court-circuitant les services déconcentrés de l'Etat.

Cette forme de gouvernement à distance est-elle spécifique au PNRU ou se déploie-t-elle dans d'autres secteurs d'action et programmes étatiques ? A cette question, les enquêtes conduites à Nantes, Angers, Arras et Melun apportent une réponse nuancée : certaines évolutions observées dans la conduite des politiques d'aménagement et du logement s'inscrivent effectivement dans le modèle du gouvernement à distance que nous avions proposé, sans toutefois reprendre toutes les caractéristiques du cas qui avait servi de base à cette modélisation. Elles ne permettent donc pas de juger précisément de la portée de ce modèle (i.e. de sa validité au-delà du cas de la rénovation urbaine), qui est discutée[291] ; en revanche, ces enquêtes permettent d'avancer dans sa caractérisation, en identifiant de façon plus précise les leviers sur lesquels s'appuie l'Etat pour peser, sans la médiation de ses services

---

[287] Le Galès P. (1999) « Le desserrement du verrou de l'Etat ? », *Revue internationale de. politique comparée*, 6(3).

[288] Epstein R. (2008) « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale a l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, 342.

[289] Le Lidec P. (2007), op. cit.

[290] Epstein R. (2008) *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*. Thèse de sociologie. ENS Cachan

[291] Dupuy C., Pollard J. (2011) « L'action publique de l'Etat sur ses territoires : pilotage à distance ou myopie de l'Etat ? Les politiques de l'éducation et du logement en France (1982-2008) », Communication au Congrès de l'AFSP, Strasbourg ; Aust J. (2010) « Quand l'université s'ancre au territoire. Collaborations académiques et territoriales à Lyon (1958-2009).», *Le Mouvement Social*, 233, 4 ; de Lassalle M. (2010) « Multilevel governance in practice: Actors and institutional competition shaping EU regional policy in France», *French Politics*, 8.

déconcentrés, sur le contenu des politiques conduites par les agglomérations. Quatre leviers principaux peuvent être distingués : les normes, les crédits, les honneurs et les « bonnes pratiques ».

Commençons par le plus évident de ces leviers, à savoir le levier normatif. En la matière, le monopole de l'Etat en la matière, on l'a déjà souligné, n'a été que très partiellement entamé. Dans les domaines que nous avons étudiés, on assiste plutôt à une prolifération normes techniques nationales qui s'imposent aux acteurs locaux. Le développement durable est un terrain privilégié du déploiement de ces « pilotes invisibles de l'action publique » [292], qui encadrent étroitement les politiques des EPCI. Le Grenelle de l'environnement y a contribué, en conduisant à l'adoption d'une batterie de nouvelles normes environnementales en matière d'aménagement et d'habitat. De fait, les politiques des EPCI demeurent précisément bornées en encadrées par l'Etat, y compris dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. Car les intercommunalités ne peuvent ni déroger aux normes nationales, ni même souvent les adapter.

Les marges de manœuvre dont elles disposaient en la matière, sur le mode de l'arrangement informel ou de la négociation explicite de ces normes avec les services et représentants locaux de l'Etat dans le cadre des procédures contractuelles des années 1990, tendent même à se réduire sous l'effet de la re-concentration qui accompagne l'approfondissement de la décentralisation. Cette re-concentration conduit à un durcissement des normes étatiques qui apparaît nettement dans le domaine de la production de logements, à mesure de la mise à l'écart des services déconcentrés de la conduite des politiques étatiques. Ces services ont d'abord été tenus à l'écart de la négociation des conventions avec l'ANRU. Ils ont ensuite perdu le levier de la programmation des aides à la pierre, dont la délégation résulte de négociations qui illustrent le processus de mise en ordre vertical de l'administration étatique en cours, puisque les services déconcentrés sont entrés dans cette négociation avec des mandats précis, résultant d'une déclinaison verticale des objectifs quantitatifs du Plan de cohésion sociale. Avant même cette délégation, la réduction continue des aides à la pierre et l'augmentation parallèle des aides fiscales à la production de logement avait réduit le périmètre des aides de l'Etat sur lesquelles les services déconcentrés pouvaient jouer. Suivant les calculs de Julie Pollard, ces aides à la pierre ne comptaient plus que pour un cinquième du budget consacré par l'Etat à ce secteur en 2006, alors qu'elles représentaient la moitié des aides publiques au logement en 1984. Sur la même période le poids des aides à la personne est passé d'un tiers à la moitié, et celui que représentent les aides fiscales a doublé. En 2008, les avantages fiscaux représentaient plus du tiers des aides publiques au logement. L'essor des dépenses fiscales constitue une tendance lourde de l'évolution des politiques étatiques du logement, qui va en s'accélérant : neuf des douze niches fiscales les plus importantes dans le secteur du logement ont été introduites après 1995 (dont six après 2003). Toutes sauf une ont été soit créées soit modifiées depuis le début des années 2000[293]. Le recours privilégié à ces aides fiscales au logement participe directement du gouvernement à distance[294], les acteurs locaux étant sans prises sur ces aides dont l'attribution est mécanique (à la différence des aides à la pierre administrées par les DDE ou programmées par les EPCI, elles ne sont pas contingentées) et dont la

[292] Lorrain D. (2004) « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? »in Lascoumes P., Le Galès P.(dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

[293] Pollard J. (2011) « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement »in Bezes P., Siné A.(dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po.

[294] Dupuy C., Pollard J. (2011), op. cit.

modulation territoriale est fort peu territorialisée puisqu'organisée autour d'une typologie grossière des marchés du logement (répartition des communes entre 5 zones dans le cas du dispositif Scellier) ou de zonages tout aussi aussi grossiers (TVA à taux réduit dans un périmètre de 500 m autour des quartiers en rénovation urbaine). Elles renforcent l'hétéronomie des agglomérations auxquelles l'Etat a confié le rôle de « chef de file » des politiques du logement, puisque celles-ci ne peuvent limiter ou moduler l'usage de ces aides a-territoriales, mais doivent en gérer les effets territoriaux. Il revient en effet aux EPCI de développer des stratégies d'intervention publique et des mesures visant à contrecarrer ou à maitriser les effets déstabilisateurs de ces aides sur les marchés du logement qu'ils cherchent à réguler.

> *« Notre marché autarcique a été complètement déstabilisé par l'investissement privé lié à la défiscalisation. Le Sellier a boosté la production privée mais aussi les prix du foncier, de la construction et des loyers. Le résultat, ca a été un effondrement de la production HLM qui ne pouvait pas rester dans la course avec le renchérissement du foncier. L'autre résultat, le diagnostic PLH l'a bien montré, c'est qu'on a produit une offre décalée par rapport aux besoins, et que les familles se sont reportées vers le périurbain. Pour couronner le tout, on a dû payer l'éclatement de la bulle en 2009. On a dû mettre en place un dispositif exceptionnel pour que les bailleurs rachètent plus de 200 VEFA. Ca coute cher, mais ca fait des HLM en plus dans des opérations où on en avait pas. » (ALM – Chef de service)*

Le second levier à disposition de l'Etat pour peser sur le contenu des politiques intercommunale est financier, les politiques du logement de d'aménagement ayant été marqué par une évolution sensible des modes d'allocation des ressources étatiques au cours des dernières années, qui s'appuient de façon croissante sur des mécanismes incitatifs.

Les incitations financières à la structuration communautaires de la loi Chevenement avaient semblé préserver les EPCI des contraintes pesant sur les collectivités des différents niveaux, dont l'accroissement des compétences et des responsabilités s'était accompagné d'un resserrement sensible de leurs marges de manœuvre budgétaire. La réforme de la taxe professionnelle a mis fin à cette situation, replaçant les communautés d'agglomération et urbaines dans une situation comparable à celles des régions, départements et communes, dont l'autonomie fiscale s'est progressivement réduite depuis 1997 sous l'effet de la suppression de plusieurs impôts locaux, remplacés par des concours financiers de l'Etat, qui est devenu le premier contribuable local. Le remplacement de recettes fiscales locales par des transferts de l'Etat, la compensation des transferts de compétences par l'attribution aux collectivités de fractions de taxes nationales et le plafonnement national des impôts locaux (via le « bouclier fiscal » institué en 2006) constituent de puissants mécanismes d'encadrement de la dépense locale, y compris pour les EPCI qui –suivant une expression fréquemment entendue lors des enquêtes– « ont mangé leur pain blanc ». La dynamique de resserrement de la contrainte étatique sur les finances locales[295] a été amplifiée par la crise financière et la récession économique, qui ont ralenti la progression des recettes fiscales locales en même temps qu'elles les incitaient à engager de nouvelles dépenses pour répondre aux demandes sociales ou pour aider des entreprises voire des

[295] Le Lidec P. (2011) « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France »in Bezes P., Siné A.(dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po.

secteurs (notamment celui du BTP) fortement affectés par le retournement économique. La réduction de l'accès au crédit bancaire, le renchérissement du coût de la dette des EPCI et le gel des dotations de l'Etat aux collectivités depuis 2010 ont amplifié l'effet de ciseaux, entre des dépenses en hausse et des recettes stagnantes ou en baisse.

> *« Combien aura-t-on de DGF ? Comment va évoluer la TP ? On n'en sait rien. Si on ajoute à ca la faiblesse des bases fiscales de l'agglomération, qui est très agricole… Nos bases de TP sont faibles, les versements transports aussi. En plus, en passant du district à la communauté d'agglomération, on a bloqué les taux de la taxe foncière bâtie. On a perdu toute marge de manœuvre et on devient totalement dépendant de décisions prises à l'Assemblée et à la DGCL. Et le pire c'est que plus l'Etat se désengage, plus il devient exigeant. » (ALM-DGA)*

Comme le remarque ce cadre, si la main droite de l'Etat pousse à la réduction des dépenses locales, dans une logique de décentralisation pénurie[296], sa main gauche incite dans le même temps les collectivités et les EPCI à la dépense en participant à ses propres politiques. Ces incitations, qui participent de ce que Jacques Caillosse désigne comme « la progression envahissante d'une normativité incitative et indécise »[297], sont particulièrement fortes dans le domaine du logement, notamment social, où les sollicitations des EPCI en matière de garantie d'emprunt, de cautionnement, de subventions ou d'aides foncières vont croissante à mesure de la réduction des aides étatiques. Ainsi, la circulaire du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement précise que « si l'existence d'une contribution propre de la communauté ou du département ne constitue pas une condition nécessaire à la signature d'une convention de délégation, elle est naturellement hautement souhaitable ». Cette incitation est plus forte encore, prenant une force quasi-obligatoire, dans le cas de l'ANRU : l'implication financière des collectivités locales et des EPCI figure parmi les critères d'appréciation des dossiers par l'Agence, et la signature des conventions a fréquemment été conditionnée à un surcroit de cofinancements locaux. Cette incitation au cofinancement local des politiques nationales du logement se diffuse dans de nombreux dispositifs, du prêt à taux zéro au Pass-Foncier qui sont majorés en cas d'aide apportée par une ou plusieurs collectivités.

La dépendance croissante des EPCI aux transferts étatiques a conduit à renforcer l'attrait pour les premières des subventions discrétionnaires de l'Etat. Celles-ci ne représentent qu'une part minime (12%) des transferts de l'Etat aux collectivités locales, qui sont constitués pour l'essentiel de dotations (88%) attribuées en fonction de critères prédéfinis[298]. Le poids de ces subventions est donc faible par comparaison à ce qui s'observe dans d'autres pays (12% contre 54% en moyenne dans les pays de l'OCDE) ou par rapport à ce qu'il était par le passé[299]. Bien que relativement limitées dans la masse des transferts verticaux, ces subventions discrétionnaires exercent une influence importante sur les

---

[296] Loughlin J. (2007), *Sub-national government : The French experience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

[297] Caillosse J. (1999) « Quand l'analyse des politiques publiques se déplace côté "droit".», *Droit et Société*, 43-44.

[298] Le Lidec P. (2011) op. cit.

[299] d'Arcy F. (1968), *Structures administratives et urbanisation*, Paris : Berger-Levrault ; Ashford D., Thoenig J-C. (1981) *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger*. Paris : Librairies techniques.

politiques d'aménagement d'EPCI dont les marges de manœuvre financières se réduisent[300]. Dans un contexte de fort resserrement de leurs contraintes budgétaires, l'accès à ces subventions conditionne en effet souvent le bouclage des plans de financements de leurs projets d'investissements. Plus encore, l'évolution des modes d'allocation de ces subventions en fait de puissants instruments de pilotage à distance. Car ces financements discrétionnaires, qui étaient traditionnellement distribués par les services déconcentrés de l'Etat, le sont désormais par les administrations centrales et plus encore par des opérateurs nationaux de type agences. Celles-ci s'appuient pour ce faire sur des appels à projets et autres concours, qui mettent en concurrence les territoires. Ce régime compétitif dont les appels d'offre de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine avaient historiquement fourni le modèle quasi expérimental s'est rapidement banalisé, comme en témoignent les différents programmes du Grand Emprunt et plus largement la multiplication des appels à projet étatiques. Cette évolution des modes d'allocation des crédits d'investissement de l'Etat contribue à l'hétéronomie des politiques des EPCI, qui savent que dans un tel régime concurrentiel les projets qui ne répondent pas précisément aux attentes du pouvoir central n'ont qu'une chance réduite d'obtenir les financements escomptés.

La capacité des agglomérations à saisir ces opportunités varie fortement. Elle est proche de zéro à Melun qui est à la seule, parmi les quatre agglomérations étudiées, à ne pas s'être mise en ordre de bataille pour développer de stratégies proactives ou réactives afin saisir ces opportunités financières, au grand dam de ses techniciens. A l'autre extrême du spectre, on trouve Nantes Métropole, qui a connu des succès spectaculaires en la matière. La communauté urbaine d'Arras n'est pas en reste, qui s'est positionnée dans une fonction de mobilisation des ressources externes au profit des communes. Angers Loire Métropole s'est elle aussi donnée les moyens de saisir ces opportunités, la direction de la Prospective, de l'évaluation et de la qualité de la communauté d'agglomération étant chargée d'organiser la mise cohérence transversale (inter-service) de la mobilisation des fonds externes, ce qui passe notamment par une activité de veille sur les appels à projets publics, qui sont mis en regard des projets et besoins des services. La communauté d'agglomération angevine apparaît néanmoins très en retrait par rapport à sa grande voisine, dont la légitimité à porter la candidature du territoire est incontestée.

> *« Ca aurait été intéressant de monter un projet Ecocités, en partant de la ZAC des Capucins et de pôle végétale. Mais on n'avait pas la légitimité pour être à l'initiative de ca. Il aurait fallu que ça parte de la ville d'Angers, qui ne s'est pas positionnée la dessus » (ALM)*

Si le levier financier joue un rôle déterminant dans la capacité étatique à piloter l'action des EPCI, l'efficacité de ses incitations financières est très variable. Il peut conduire à l'exodétermination totale des projets des communautés, comme on l'a vu avec le PNRU où certaines agglomérations qui n'avaient jamais envisagé la moindre intervention lourde dans leurs quartiers se sont engagées, du fait de l'offre ANRU, dans des projets de rénovation urbaine pour lesquelles elles ont mobilisé des dizaines de

[300] Le contexte de retrait financier de l'Etat du financement des projets d'aménagement conduit plus largement les autorités publiques locales à se mobiliser à tous les niveaux (européen, national, régional) pour saisir les opportunités financières permettant de financer leurs projets. Voir par exemple, sur le cas des transports, Pflieger G. (à paraître) « Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains » in Douillet A.C., Faure A., Halpern C., Leresche J.P, *Penser la différenciation*, Presses indépendantes

millions d'euros[301]. Mais les intercommunalités peuvent aussi choisir de ne pas céder aux sirènes étatiques, lorsqu'elles estiment que le rapport entre couts (ressources propres) et bénéfices (ressources étatiques) n'est pas assez favorable. A titre d'exemple, l'agglomération nantaise a choisi de se retirer de la compétition visant à sélectionner les villes d'accueil de l'Euro 2016 de football, alors même que l'accueil d'un tel événement de portée internationale aurait participé de son projet de visibilité internationale. Mais l'Etat n'avait prévu qu'une contribution limitée au coût de la mise aux normes des stades (150 millions d'euros au total, soit 7% du coût total estimé, à comparer aux 50% lors de l'Euro 1984 et du Mondial 1998). Les quelques millions d'euros que pouvait escompter Nantes pesaient donc peu au regard du cout de la rénovation du Stade de la Beaujoire, estimé à près de 80 millions d'euros. Le renoncement à la candidature nantaise fut d'autant plus aisé que le bénéfice politique d'une sélection était jugé limité par les élus locaux, dans un contexte de crise sportive et d'image du Football Club Nantes Atlantique et de dépolitisation du football dans cette ville où les questions relatives au stade ont longtemps servi de support aux oppositions partisanes[302].

Si le pilotage à distance via les appels à projets peut se heurter au refus du jeu par certaines agglomérations, il trouve aussi ses limites dans la capacité de celles-ci à subvertir ce jeu en instrumentalisant l'appel à projet au service d'autres projets éloignés des attentes étatiques. La réponse d'Angers Loire Métropole à l'appel à projet Mobilité vers l'emploi que l'Etat a lancé dans le cadre du Plan Espoir Banlieue constitue un bel exemple de cette instrumentalisation. Le projet soumis par l'agglomération angevine, intitulé « Vélo et transports collectifs, une combinaison gagnante pour l'emploi sur le territoire d'Angers Loire Métropole », qui a été lauréat de cet appel à projet, ne touche qu'à la marge les quartiers prioritaires ciblé par le Plan Espoir Banlieue et leurs habitants les plus éloignés de l'emploi. Il concerne pour l'essentiel des entreprises éloignées de ces quartiers, et leurs salariés qui ne résident pas dans ces quartiers. Un projet de parking relais de vélos était en cours d'élaboration par l'agglomération d'Angers lorsqu'a été lancé l'appel à projet national Mobilité vers l'emploi. Pour saisir l'opportunité financière, un volet « apprentissage du vélo dans les quartiers » a été ajouté dans le dossier de candidature, qui a été entièrement recomposé pour mettre en avant cette dimension pourtant accessoire du projet.

> *« Ca fait un moment qu'on veut développer quelque chose pour les zones industrielles où on a aucune offre de transports collectifs, parce que les entreprises payent le versement transports et on leur offre que dalle. On a eu l'idée de développer des boxes à vélo, pour que les salariés puissent faire en vélo le dernier kilomètre qui sépare la zone d'activité d'un arrêt de bus à desserte élevée. Arrive là dessus l'appel à projets du Plan Espoir Banlieue. On s'est dit qu'on allait bien réussir à habiller notre projet pour rentrer dedans. Comme c'était un appel à projet politique de la ville et que notre problème à nous c'était les entreprises, on a rajouté un volet quartier dans le projet, hein, on a mis un petit truc sur l'accompagnement par des associations de quartier pour réapprendre le vélo !* [Rires] *C'est un peu tiré par les cheveux, mais c'est passé ! Au total, on touche 300 000€. C'est pas énorme, mais c'est toujours ca de moins à mettre. » (ALM – Directeur)*

[301] Epstein R. (2008), op. cit.

[302] Chupin B. (2010) *L'abandon de la candidature nantaise à l'accueil de l'Euro 2016 de football*, Mémoire de M1 de science politique, Université de Nantes

L'influence des appels à projet étatiques ne peut cependant s'apprécier de façon binaire, avec d'un côté des EPCI dont les projets seraient exodéterminés et de l'autre des EPCI qui affirmeraient leur autonomie en refusant de jouer le jeu étatique ou en subvertissant les règles du jeu. Il est rare qu'une agglomération développe *ex nihilo* un projet, en réponse à l'offre nationale comme on a pu le voir dans le cas du PNRU, qui se caractérisait par l'importance de ses dotations et l'assèchement corolaire des autres guichets financiers. En revanche, l'opportunité financière peut aisément conduire les EPCI à renforcer un projet existant, à accélérer son élaboration ou à le modifier de façon à être en mesure de la saisir

Pour autant, les agglomérations ne développent pas des projets *ex nihilo* pour obtenir des fonds étatiques, européens ou régionaux distribués sur concours. Les appels à projet ne suscitent pas des projets, mais ils pèsent sur les priorités des agglomérations, qui doivent faire arbitrages entre les projets qu'elles ont en stock et adapter la mise en œuvre de ces projets (périmètre, calendrier) pour coller au mieux aux attentes des bailleurs de fonds. L'efficacité de l'instrument appel à projet est alors plus modérée que ce qui a pu s'observer dans le cas de la rénovation urbaine, mais elle est loin d'être nulle : l'arbitrage entre projets concurrents faisant partie des tâches de gouvernement, le simple fait d'accélérer ou d'amplifier la réalisation d'un projet prévu participe d'une forme de gouvernement à distance.

> *« Aujourd'hui, les bailleurs financiers ont tous des exigences fortes d'effet levier, que ce soit l'Europe, l'Etat ou la Région. Ils veulent tous pouvoir dire : ce projet n'aurait pas pu voir le jour sans mon intervention. Si on ne prend pas en compte cette exigence, on passe à côté d'opportunités. Donc notre travail, c'est d'éviter le saupoudrage financier, de mettre en rapport le stock de projets qu'on a et de voir comment optimiser la recherche de financements externes. Par exemple, sur le Quai* [théatre]*, on est monté à près de 60% de cofinancements. Charge ensuite à la collectivité de mobiliser les fonds pour soutenir les petits projets qui rentrent pas dans les cadres régionaux, nationaux ou européens (…) Le principe de base, c'est de partir des projets existants. Ceux qu'on fera quoi qu'il arrive. Le projet d'aubaine qu'on sort parce qu'on à 25% de cofinancements de X ou de Y, c'est l'assurance de se planter. Il y a bien sur des tentations dans les services, mais on essaye de résister. Ce n'est pas toujours apprécié parce qu'ils estiment qu'ils ont la compétence thématique et que notre boulot ca devrait se limiter à les aider à mettre en forme les dossiers pour décrocher les fonds. » (ALM - Directrice)*

L'influence de l'Etat sur les politiques des agglomérations ne procède pas seulement de la contrainte normative et des incitations financières. Elle s'appuie aussi sur l'attribution d'honneurs, sanctions positives qui pour être moins coercitives que les normes et les financements n'en sont pas moins efficaces. Les résultats des appels à projets EcoQuartiers et EcoCités du plan Ville Durable en témoignent : aucun crédit supplémentaire n'avait été prévu pour les projets des villes lauréates ; pourtant, 164 candidatures ont été déposées pour le programme EcoCités. Pourquoi les villes et les agglomérations se sont-elles ainsi mobilisées en nombre pour soumettre des dossiers de candidature à l'Etat, dont l'élaboration est couteuse ? Que leur propose l'Etat, à défaut de crédits ? Ces interrogations

nous ont conduit à ouvrir deux pistes de recherche, qui viennent préciser la problématique et les hypothèses initiales relatives aux modalités et aux effets du gouvernement à distance.

La première de ces pistes de recherche est celle de « l'émulation prémiale » ou du « gouvernement par les honneurs », pour reprendre les expressions utilisées par Olivier Ihl au sujet des décorations républicaines. Dans *Le Mérite et la République*[303], celui-ci montre que la Légion d'honneur (suivie de diverses médailles et décorations décernées par l'Etat) s'est imposée, à partir du Consulat, comme une technique de gouvernement au sens foucaldien de ce terme, c'est-à-dire comme un instrument permettant de « conduire les conduites »[304]. Pour les régimes républicains du XIXe siècle, ces distinctions honorifiques constituaient des instruments efficaces et peu couteux dont l'attribution permettait d'honorer le citoyen modèle et de susciter l'émulation parmi les élites[305], en cassant la hiérarchie des ordres de l'Ancien régime. Après s'être arrogé le monopole de l'octroi des honneurs –au détriment de l'Eglise et des ordres–, l'Etat en a progressivement étendu l'usage, en créant plusieurs dizaines de médailles et décorations civiles et militaires au fil des XIXe et XXe siècles. Mais, à de rares exceptions près[306], ces récompenses s'adressaient à des individus et non à des collectivités.

L'usage des instruments de gouvernement par les honneurs tend désormais à s'étendre, du gouvernement des individus à celui des institutions, en prenant place dans la boite à outils des techniques de management utilisées par (et dans) l'Etat pour piloter la mise en œuvre de ses politiques. La multiplication des parties prenantes de l'action publique, le rôle croissant qu'y jouent les pouvoirs locaux oblige en effet le pouvoir central à renouveler ses techniques de gouvernement, pour parvenir à orienter l'action de collectivités de plus en plus autonomes vis-à-vis de la tutelle étatique. A mesure que l'Etat perd de sa capacité à peser hiérarchiquement sur les politiques des collectivités territoriales (et des EPCI), l'enjeu de conduite de leurs conduites prend de l'importance pour un pouvoir politique central dont la légitimité dépend désormais largement de sa capacité à résoudre des problèmes publics par le biais de politiques publiques[307]. La mise en œuvre de ces dernières étant en grande partie assurée par des tiers juridiquement distincts de l'Etat, l'enjeu d'intériorisation des objectifs étatiques par les villes, dont l'action conditionne la performance des politiques étatiques, devient crucial. Dans cette perspective, l'Etat peut utiliser diverses sanctions juridiques et financières (ou menacer d'en faire usage). Mais leur efficacité demeure limitée, parce que les représentants locaux de l'Etat rechignent à recourir à de telles sanctions qui seraient préjudiciables à leurs relations avec les élus locaux et parce que ces derniers savent parfaitement créer (lorsqu'ils sont aussi élus nationaux) et exploiter des failles qui limitent les risques ou les effets de telles sanctions, comme l'illustre l'article 55 de la loi SRU. Les sanctions positives s'avèrent bien plus efficaces, ou du moins bien plus aisément effectives (i.e. mises en œuvre). La place croissante qu'elles occupent dans la boite à outils des politiques urbaines de l'Etat est en tout cas saisissante : les appels à projets au travers desquels l'Etat récompense financièrement les collectivités méritantes se sont multipliés ces dernières années, devenant même un mode banalisé d'allocation des crédits d'investissement de l'Etat dans les territoires. A ces sanctions positives de nature financière s'ajoutent d'autres récompenses plus symboliques, purement honorifiques. Ainsi, dans

---

[303] Ihl O. (2007) *Le Mérite et la République : Essai sur la société des émules*, Paris : Gallimard.

[304] Foucault M. (1994) « La "gouvernementalité" », cours du 1/2/1978*, Dits et écrits*, *Tome III*, Paris : Gallimard.

[305] Dumons B., Pollet G. (dir.) (2009) *La fabrique de l'Honneur. Les médailles et les décorations en France. XIXe-XXe siècles*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

[306] Notamment l'attribution de la Légion d'honneur à 67 communes pour récompenser le courage de leurs habitants à l'occasion de faits de guerre. Cf. Lalouette J. (2009) « La Légion d'honneur et les petites patries. Les communes bourguignonnes décorées de la Légion d'honneur » in Dumons B., Pollet G. (dir.) opus cité.

[307] Duran P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris : LGDJ

le cadre du programme Ville durable, l'Etat se contente de distribuer un label aux villes lauréates, distinguant par ce biais celles dont les projets sont effectivement « durables ».

Cette pratique consistant à honorer les méritants n'est pas, loin s'en faut, inédite dans l'action étatique, comme le rappelle brillamment Olivier Ihl. Elle est intimement liée à la construction des bureaucraties étatiques modernes au XIXe siècle, au cours duquel l'Etat a revendiqué –avec succès- le monopole de la certification du mérite social et de la dispensation des honneurs, qui s'est ajouté à celui de l'usage de la contrainte légitime. En s'arrogeant cette prérogative consistant à conférer l'estime sociale, l'Etat a renforcé son emprise sur la société et son pouvoir. Contrairement à ce qu'une lecture usuelle du pouvoir politique dérivée de l'œuvre de Max Weber laisse penser, le pouvoir politique ne se définit en effet pas seulement par une capacité, au moins potentielle, à exercer la contrainte. Cette approche du pouvoir, appuyée sur une conception exclusivement négative des sanctions, ne suffit pas à expliquer la légitimité des gouvernants et donc l'obéissance des gouvernés. Les distinctions, gratifications, récompenses symboliques, rémunérations honorifiques et autres sanctions positives y contribuent elles aussi : la possibilité d'exercer une contrainte peut fonder l'autorité ; mais la pérennité du pouvoir est conditionnée par la légitimité de ceux qui l'exercent, légitimité qui peut être renforcée par l'usage de ces sanctions positives, surtout lorsqu'elles sont attribuées au travers de procédures légales-rationnelles.

Les prix, labels, concours, et autres instruments de certification du mérite qui mettent en compétition des unités sociales pour l'accès aux honneurs étatiques ont longtemps été dirigés vers les seuls individus. Le régime d'« émulation prémiale »[308] instauré par ces sanctions positives s'étend désormais aux territoires, et tout particulièrement aux villes qui s'avèrent aussi sensibles à ces hochets que les généraux à leurs médailles. Pour comprendre les raisons de cet attrait, il faut probablement oublier les militaires pour considérer les artistes. Le recours à cette forme de gouvernement par les honneurs est, en France, particulièrement ancienne dans le secteur culturel, où elle s'est imposée bien avant que n'existe un ministère de la Culture : l'intervention étatique dans ce domaine procède en effet largement d'achat ou de commandes d'œuvres par lesquelles l'Etat culturel sépare les artistes des amateurs, ou de l'organisation d'expositions qui distingue plus encore certains d'entre eux[309]. Au-delà des montants qui leur sont consacrées, ces récompenses valent pour la consécration qu'elles apportent aux récipiendaires, qui sont certifiés comme de « vrais » artistes par l'Etat culturel, distingués de la masse des créateurs avec lesquels ils sont en concurrence pour la reconnaissance publique et la valorisation marchande. Ce détour par le secteur culturel est utile pour comprendre l'appétence des villes pour les prix et labels qui fleurissent dans les politiques urbaines, ainsi que pour expliquer que ces techniques de labellisation et de certification soient devenues des modes d'intervention privilégiés de l'Etat en matière d'urbanisme. En délivrant ses labels Ecoquartiers et Ecocités, le MEDAD agit comme le fait le Ministère de la Culture, la distinction attribuée valant surtout par le signal qu'elle adresse aux acteurs du marché, qui jouent un rôle central dans la fabrique de la ville[310]. L'Etat vient ainsi à la fois à certifier les bonnes pratiques locales mais aussi donner de la visibilité et crédibiliser des opérations ou projets d'urbanisme auprès des investisseurs : plus que son éventuel apport financier[311], c'est la parole et le

[308] Ihl O. (2007), op. cit.

[309] Poirrier P (2000) *L'État et la Culture en France au XXe siècle*, Paris : Le Livre de Poche

[310] Pinson G., Morel Journel C. (2011) op. cit.

[311] Qui est parfois inférieur aux coûts générés par la participation aux concours ou aux dispositifs qui en découlent.

label de l'Etat (ou de l'Europe) qui sont recherchées par les villes, qui y voient un argument pour susciter la confiance de ces investisseurs.

Ces mécanismes permettent d'expliquer pourquoi, parmi les quatre EPCI étudiés, ceux qui ont le plus lourdement investi dans des stratégies d'attractivité sont aussi ceux qui apparaissent les plus friands de telles récompenses étatiques (et européennes). On peut d'ailleurs relever le paradoxe : moins le développement urbain est perçu comme dépendant des interventions de l'Etat, plus les honneurs décernés par celui-ci sont recherchés par des EPCI, qui pensent pouvoir les valoriser sur le marché.

Mais la valeur accordée par les agglomérations à ces rémunérations honorifiques ne tient pas seulement à cette potentialité de conversion marchande. Elle s'explique aussi par le fait que les prix publics appellent l'argent public. L'obtention de ces honneurs est en effet perçue comme un atout dans la concurrence inter-urbaine organisée par les appels à projet de l'Etat et de l'Union Européenne. Les labels et prix obtenus par le passé sont d'ailleurs systématiquement rappelés dans les dossiers de candidature des villes, qui les mettent en avant pour convaincre les jurys de leurs mérites. L'expérience du plan Ville Durable a contribué à la popularisation de l'idée suivant laquelle les rémunérations honorifiques ouvraient la voie à des rémunérations plus sonnantes et trébuchantes. Aucun budget n'était en effet prévu pour financer les opérations des actions des projets Ecoquartier et Ecocités au moment du lancement du concours. Le MEDAD avait juste prévu de débloquer une enveloppe de 15 M€ sur la durée de ces projets pour financer leur ingénierie. Cette ligne a été supprimée avec le lancement du programme Ville de demain en 2010 dans le cadre des Investissements d'avenir, qui a changé la donne. Car il a donné lieu à la mise en place d'un fond d'un milliard d'euros tirés du Grand Emprunt et gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, pour financer une sélection d'actions à « haut niveau de performance environnementale et d'innovation » et au « fort caractère démonstrateur » issus des projets Ecocités[312].

> *« Quand l'appel à projet est arrivé, Thery nous a dit : il faut en être pour faire reconnaître le grand territoire Nantes-Saint Nazaire. Son pari, c'est qu'un projet de territoire sur une échelle aussi vaste se développe sur plusieurs décennies et qu'il faut donc saisir toutes les opportunités pour le faire avancer. C'était le machin de Thery qui disait : il y a toujours quelque chose à gagner, il faut s'inscrire dans les tuyaux. Le grand emprunt lui a donné raison contre ceux qui, à Nantes Métropole, nous disait qu'on avait mieux à faire que de remplir des dossiers pour les concours de l'Etat » (Nantes - Aménageur – Chef de projet)*

Terminons en mentionnant rapidement un dernier levier du gouvernement à distance des agglomérations, qui se situe en bas de l'échelle de la contrainte : la valorisation des « bonnes pratiques ». Le recours à cette technique bien plus douce que ne le sont les normes, les incitations financières ou la distribution d'honneurs est là encore banalisé dans les politiques territoriales de l'Etat, qui a intégré dans son arsenal cet instrument largement utilisé dans les politiques régionales de l'Union Européenne. Ce faisant, il participe à un mouvement plus large de circulation des idées, des solutions

[312] Frétigny R. (2010) *Le développement urbain durable dans les grandes agglomérations françaises : Projets locaux et interventions d'Etat. De l'accompagnement des projets à leur mise en programme*, Mémoire de Master 2 en sociologie, ENS Cachan.

techniques et normatives entre les territoires, qui contribuent à l'exodétermination des politiques urbaines, en ce qu'elles organisent l'introduction d'éléments importés dans la production territorialisée des politiques et des projets urbains[313]. Le développement durable constitue un terrain privilégié du déploiement de cette activité normative sans coercition, qui remplace l'imposition descendante de normes par la recherche d'une libre adhésion à des normes dont la diffusion s'opère horizontalement. Le programme Ville durable en fournit une nouvelle fois une bonne illustration, qui prévoyait seulement –outre le label- la mise en place et l'animation par l'Etat d'un dispositif de valorisation et d'échanges des « bonnes pratiques » entre villes lauréates, réunies dans un Club animé par le ministère.

> *« Quand on pose des questions pointues à la DDT ou la DREAL, on a rarement des réponses. Par contre, le MEDAD organise pas mal de rencontres nationales autour de la ville durable. C'est plutôt comme ca qu'ils nous aident. Ils organisent le réseau, ils recensent les expériences et comme ca quand on a un problème, on sait vers où se tourner » (Nantes – Chef de projet)*

Cette dimension se retrouve aussi dans le prix European Green Capital qui, suivant la présentation qui en est faite sur le site internet de la Commission, « *a pour but d'inciter les villes à s'inspirer mutuellement et à partager leurs meilleurs pratiques, dans un régime de co-opétition. Dit autrement, il s'agit de faire des villes des modèles les unes pour les autres* ». Mais à la différence des programmes de coopération inter-urbains financés par l'Union, fondés sur l'instauration de réseaux d'échanges entre villes, ce prix érige une ville en modèle pour les autres. Ce qui correspond à une forme de diffusion bien moins horizontale et mutli-directionnelle que ce qui peut d'observer dans les réseaux. Se pose dès lors la question de savoir qui décide de la valeur des pratiques locales, du choix de celles qui méritent d'être promues et des modalités de leur modélisation. On l'avait déjà noté au sujet de la rénovation urbaine française[314], portée par une agence qui s'est très fortement investie dans la sélection, parmi les opérations locales, d'éléments érigés en « bonnes pratiques » et valorisés comme telles : la mise en avant d'un corpus de « bonnes pratiques » peut s'avérer bien plus efficace pour organiser la diffusion verticale des normes centrales que celles-ci ne se présentent pas comme telles, mais comme la capitalisation d'expériences locales. Car ce faisant, elles gagnent une légitimité qu'elles n'auraient pu avoir si elles étaient apparues comme des exigences définies et imposées par l'Etat. Dans le cas de l'ANRU, l'examen des expériences mises en avant témoigne pourtant du caractère sélectif et réducteur, et donc normatif de l'exercice de capitalisation-valorisation.

L'hypothèse d'un gouvernement à distance, qui avait été élaborée à partir de l'étude du PNRU, insistait sur le rôle des mécanismes d'incitation financière. L'examen des politiques de développement urbain durable donne crédit à cette hypothèse, qui ne vaut pas seulement pour le PNRU et les politiques de recherche et de compétitivité (ANR, plan Campus, pôles de compétitivité…). Cet examen permet en outre d'avancer dans la caractérisation de ce modèle descriptif et théorique des relations entre pouvoirs central et locaux, marquées par l'introduction de techniques de gouvernement qui ne sont plus fondées sur l'imposition hiérarchique de normes mais sur l'incitation à leur adoption par des entités autonomes.

---

[313] Espaces et sociétés (2007) *Dossier Villes et « best practices »*, 4 (131).

[314] Epstein R. (2008), op. cit.

Les financements ne constituent qu'un des leviers du gouvernement à distance, qui s'appuie aussi sur les honneurs et les « bonnes pratiques ».

3. L'EXTERIEUR, UNE RESSOURCE POUR DESSERRER LE VERROU DU CONSENSUS INTERCOMMUNAL

Récapitulons ce qui a été vu jusqu'à présent. Vue de l'intérieur, la capacité politique des intercommunalités varie fortement en fonction des territoires et des enjeux. Elle se construit progressivement et à un rythme très variable suivant les agglomérations, entre processus d'apprentissage et blocages ou freins liés aux exigences du « consensus intercommunal ». En décalant le regard du fonctionnement interne des EPCI vers les transformations de l'environnement dans lequel se construisent et se déploient les politiques communautaires d'aménagement et du logement, on a ensuite montré que l'autonomie des agglomérations vis-à-vis de l'Etat local s'était fortement accrue au cours des dernières années. Si elles sont désormais pleinement responsables de ces politiques qu'elles cogéraient auparavant avec celui-ci, les agglomérations ne sont cependant pas totalement autonomes vis-à-vis de l'Etat. Car s'il s'est retiré de la cogestion locale des politiques d'aménagement et du logement conduites dans les agglomérations, l'Etat s'est doté de nouveaux instruments de pilotage qui lui permettent, sans la médiation des services déconcentrés, d'influencer à distance ces politiques.

On voudrait pour finir mettre en relation ces deux niveaux d'analyse, articuler les dimensions exogène et endogène de la fabrique des politiques intercommunales, en montrant que l'extérieur peut être mobilisé par certains élus et hauts fonctionnaires communautaires pour développer des stratégies visant à autonomiser l'institution intercommunale de la tutelle des maires et faire avancer, dans la construction et la mise en œuvre des politiques communautaires, ce qu'ils perçoivent comme l'intérêt de l'agglomération. Dit autrement, il s'agit ici de montrer que les influences externes ne doivent pas seulement s'analyser en termes d'exodétermination, mais aussi de ressources pour ces entrepreneurs d'intégration intercommunale. Ces ressources, qui peuvent être de diverses natures (ressources monétaires, cognitives, de légitimité, d'image…), sont utilisées par ces élus et techniciens intercommunaux pour ouvrir des opportunités de décision et d'action, pour renforcer la légitimité de l'EPCI et, in fine, pour accroitre ses capacités d'action. Le recours à l'extérieur pour desserrer le verrou que représente l'exigence du consensus entre maires peut s'opérer sur les registres de la coopération, de la coordination ou de la compétition : coopération avec d'autres agglomérations qui servent de source d'inspiration ou d'imitation, instrumentalisation de la contrainte budgétaire imposée par l'Etat pour imposer des arbitrages ou des instruments de coordination aux communes, valorisation interne des victoires à l'extérieur.

3.1. Coopération : s'inspirer de l'expérience des autres

L'articulation entre les deux niveaux d'analyse, c'est-à-dire entre l'intégration interne des EPCI et l'influence exercée par d'autres institutions de gouvernement sur les politiques qui y sont conduites, peut d'abord être abordée sous l'angle de transferts d'action publique l'importation de matériaux

cognitifs et normatifs provenant d'autres territoires, qui sont ré-injectés dans la conception des politiques communautaires, contribue à la construction de la capacité politique des agglomérations.

Les *policy transfer studies* ont mis à jour l'importance croissante des phénomènes d'introduction d'éléments importés dans la production territorialisée des politiques publiques, dans un monde marqué par la circulation rapide des acteurs, des idées, des solutions techniques et normatives entre les territoires. Ces transferts concernent tous les échelons de gouvernement, mais les intercommunalités semblent particulièrement sensibles à ces processus d'import-export. D'abord parce que les domaines dans lesquels elles interviennent s'y prêtent : les politiques d'aménagement urbain constituent des terrains privilégiés pour la circulation des modèles et des « bonnes pratiques »[315] et les compétences des agglomérations en matière de développement économique favorisent leur extraversion. Ensuite du fait de la relative jeunesse de ces institutions dont l'institutionnalisation est inachevée et les politiques ne sont pas encore routinisées, ce qui facilite la greffe de solutions provenant de l'extérieur. Enfin et surtout du fait même du mode de fonctionnement des intercommunalités, fondé sur des accords entre maires, qui favorise l'adoption de solutions consensuelles et éprouvées dans d'autres contextes territoriaux[316]

L'importation de normes, d'instruments ou d'idées dans les politiques intercommunales ne s'opère pas sur le mode de la transposition à l'identique. Car les éléments importés sont désencastrés de leur environnement pour être réintégrés dans un contexte d'accueil toujours différent de celui d'origine. Chaque EPCI est, en effet, enserré dans un contexte local particulier et dans un tissu complexe d'environnements institutionnels enchevêtrés avec lesquels des liens d'interdépendance et d'interaction plus ou moins stables sont noués. L'importation de solutions externes correspond dès lors à un processus de greffe et d'hybridation. Cette greffe peut être rejetée ou acceptée par le système qui la reçoit. Pour que la greffe prenne, il faut que les acteurs de l'intercommunalité importatrice s'approprient l'élément transplanté et fassent l'apprentissage de son utilisation[317]. Le recours à des sources d'inspiration ou d'imitation extérieures participe ainsi à des processus d'apprentissage qui sont au cœur de la construction de la capacité politique des agglomérations.

Les travaux portant sur celle-ci ont montré que la montée en puissance des institutions intercommunales au cours des dernières années s'était appuyée sur de tels processus d'apprentissage, au travers notamment des démarches de diagnostic, d'études, de projet, de prospective, d'évaluation qui accompagnent leur action, en particulièrement dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat[318]. Deux critiques principales peuvent être adressées à ces travaux. Tout d'abord, ils confondent fréquemment différents registres d'apprentissage qu'il convient de distinguer d'un point de vue analytique comme l'avait souligné Peter May en isolant trois dimensions de l'apprentissage politique : *instrumental policy learning, social policy learning* et *political learning*[319]*.* Les processus d'apprentissage qui sont à l'œuvre dans les intercommunalités combinent ces trois dimensions, mêlant appropriation d'instruments d'action publique dont la maitrise –et l'amélioration– permet à l'EPCI de gagner en capacités d'action *(instrumental policy learning) ;* développement de conceptions partagées

[315] Espace et sociétés (2007), op. cit.

[316] Desage F. (2009), op. cit.

[317] Delpeuch T. (2009) op. cit.

[318] Voir par exemple Cordier M., Meunier J-M. (2009) op. cit. , Mejean P (2011) op. cit ; Pinson G. (2002), op. cit.

[319] May P. (1992) « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 12, 4.

des enjeux et des solutions par les acteurs du territoire, qui facilitent leur coopération *(social policy learning) ;* et développement de compétences et de savoir-faire en matière de négociation des politiques intercommunales qui permettent de contourner ou faire se lever les blocages communaux (*political learning*). On peut aussi reprocher à ces travaux d'appréhender l'apprentissage comme un processus essentiellement endogène, dans une perspective de sociologie des organisations. Il s'agit alors de décrire comment l'organisation intercommunale tire les leçons de sa propre expérience et les met à profit pour mieux s'adapter à son environnement et améliorer l'efficacité de ses interventions. En se concentrant ainsi sur la dimension endogène des processus d'apprentissage, le risque est grand de sous-estimer voire occulter leur dimension exogène[320]. Pour le dire autrement, les chercheurs travaillant sur l'intercommunalité insistent à la fois sur l'importance des apprentissages organisationnels et sur les transferts d'action publique qui s'opèrent dans les politiques communautaires, mais établissent rarement de liens entre ces deux processus.

Ce lien apparaît pourtant fréquemment dans les entretiens conduits avec certains élus et fonctionnaires intercommunaux, qui fourmillent d'exemples d'emprunts horizontaux, de transpositions de règles et d'instruments expérimentés dans d'autres agglomérations, d'argumentaires construits en référence à ce que font d'autres agglomérations. Pour ces entrepreneurs intercommunaux soucieux de desserrer les contraintes d'une régulation consensuelle, l'intérêt du recours à l'expérience des autres tient d'abord à son effet de légitimation. La référence à des solutions éprouvées par d'autres agglomérations, dont on peut idéalement présenter l'évaluation (ou que l'on peut visualiser s'il s'agit d'équipements ou d'aménagements) leur donne du crédit et favorise, sur le mode de l'émulation, l'adoption des objectifs, actions, règles ou instruments que ces entrepreneurs cherchent à introduire dans l'agglomération.

Certains techniciens intercommunaux déploient une activité intense de recherche d'idées, d'expériences ou d'instruments à l'extérieur via Internet ou des listes de diffusion, des clubs, des réseaux professionnels, des sessions de formation, des articles de presse spécialisée. Les fonctionnaires intercommunaux sont eux-mêmes des vecteurs du *policy transfer*, en faisant circuler des expériences d'une agglomération l'autre au gré de leurs mobilités professionnelles. Il en va de même pour certains élus intercommunaux, qui vont cherchent à l'extérieur des ressources pour faire des propositions à l'intérieur et ainsi peser sur le contenu des politiques menées. Cette recherche active d'expériences menées dans d'autres agglomérations est moins systématique chez les élus que chez les techniciens. On l'a néanmoins observé à plusieurs reprises dans nos enquêtes, notamment auprès de vice-présidents et conseillers communautaires Verts, qui mobilisent des expériences externes pour compenser leurs difficultés de mobilisation des services municipaux et d'agglomération ou pour trouver des ressources cognitives, normatives ou instrumentales qui ne sont pas disponibles en interne. Ces élus relativement marginaux dans les systèmes politiques locaux ne sont cependant pas les seuls à aller chercher à l'extérieur des sources d'inspiration. Il en va de même des deux vice-présidents chargés des politiques de développement urbain de Nantes Métropole[321] ou du président de l'agglomération angevine qui participent activement à des réseaux de villes et/ou des associations de

[320] Delpeuch T., Vassileva M. (2010), « Des transferts aux apprentissages : réflexions à partir des nouveaux modes de gestion du développement économique local en Bulgarie », *Critique internationale*, 3, 48.

[321] Dont les délégations respectives portent sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat pour le premier, l'attractivité internationale et les projets métropolitains, l'emploi et la politique de la ville pour le second.

collectivités structurés à l'échelle nationale ou européenne, y puisant des idées et des solutions qu'ils remobilisent en interne.

La circulation entre agglomérations d'éléments entrant dans la fabrication des politiques publiques s'opère d'abord par le biais de réseaux professionnels qui organisent la communication horizontale entre fonctionnaires occupant des positions homologues ou intervenant dans les mêmes domaines. Ces professionnels portent un intérêt soutenu aux pratiques de leurs pairs du fait de logiques de compétition et d'émulation entre personnes exerçant le même métier ou travaillant dans le même secteur. Les associations professionnelles, les divers forums institutionnels de discussion (congrès, séminaires, voyages d'étude…), les journaux spécialisés servent de supports à cette circulation de l'information[322]. Les mobilités professionnelles des techniciens intercommunaux participent eux aussi de la construction de tels réseaux professionnels, les fonctionnaires apportant avec eux la connaissance des solutions adoptées dans l'agglomération d'où ils viennent. Enfin, les réseaux et forums électroniques jouent aussi un rôle important dans les activités de veille ou de recherche active d'idées ou de solutions externes.

> *« On s'observe beaucoup avec les autres agglomérations, on voyage, on s'inspire des bonnes pratiques des autres (…) J'échange énormément avec des collègues d'autres villes. Quand on s'est lancé dans l'élaboration de la charte écoquartier, on a commencé par recenser ce qui avait été fait ailleurs et on choisi de s'inspirer de Rennes et Lille. Lille, c'est vraiment le top. Mais Rennes, ils ont une démarche beaucoup plus pragmatique, c'est plus facile de piocher dedans. On a aussi pris des trucs à Grenoble, parce qu'ils ont un très bon guide. » (NM – Chargé de mission)*
>
> *« L'an dernier, le président revient de je ne sais plus quelle ville et il nous dit : je veux mettre en place un système de voitures partagées dans mon agglomération. On a un ingénieur qui a étudié ca dans le cadre d'un projet européen quand il bossait à Nantes, donc ca nous a permis d'avancer rapidement sur ce dossier difficile en termes de modèle économique. » (ALM - DGA)*
>
> *« Pour monter le Plan Climat, on s'est beaucoup appuyé sur les réseaux électroniques : Energie cités, Ideal, le réseau des chargés de mission de l'ADEME. Il y a aussi les listes de diffusion : Territorial, le Moniteur, les listes du Grenelle, celles des collaborateurs d'élus. Si j'ai une question juridique ou technique, j'aurai plus rapidement une réponse en faisant un post sur la bonne liste qu'en allant chercher ici dans les services. » (ALM – Chef de projet)*

Les réseaux institutionnels, qui réunissent les villes et non leurs agents, constituent une seconde source d'accès aux expériences exogènes. L'Union Européenne a largement contribué, par ses programmes et projets, a la mise en réseau des agglomérations, notamment des agglomérations françaises qui s'en sont saisi pour sortir du face-à-face avec l'Etat[323]. La participation à des projets européens structurés dans une perspective d'échanges d'expérience a permis aux intercommunalités d'accéder à de nouvelles sources d'inspiration et surtout de développer des compétences en matière de transfert,

[322] Walker J. (1969) « The Diffusion of Innovations among American States », *The American Political Science Review*, 63, 3.

[323] Le Galès P. (2003) *Le retour des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po.

qu'elles ont ensuite pu déployer dans d'autres cadres, des réseaux du jumelage à ceux de la coopération décentralisée, en passant par les réseaux internationaux constitués autour d'un enjeu particulier comme la lutte contre le réchauffement climatique.

> *« On a commencé par aller voir ce que faisaient les villes d'Europe du Nord, parce qu'elles avaient quelques années d'avance. On s'est inscrits dans des projets européens, qui nous ont permis d'engranger beaucoup d'expériences. Par exemple, le programme Concerto nous a permis de voyager à Malmoe et Hanovre. On en a profité pour aller visiter des écoquartiers, histoire de voir ce qu'on pouvait transposer. Les projets européens nous ont apporté l'habitude de la réflexion en réseau. C'est très important, parce que ca permet de ne pas passer son temps à réinventer ce qui a déjà été travaillé ailleurs ou de reproduire les erreurs des autres. » (NM – Chargé de mission)*

> *« Depuis un an, on s'est engagé dans une reconfiguration de notre politique de jumelage qui était très old school. L'objectif, c'est dans faire des vrais réseaux de promotion à l'international et aussi des réseaux d'échanges d'action publique. Angers est jumelée avec Haarlem et Osnabruck depuis 1964. Pendant un demi-siècle, ca s'est limité à des échanges scolaires et culturels. On a réalisé que les trois villes travaillaient sur un Plan Climat. On a échangé sur ce que chacun faisait. Par exemple Osnabruck a fait un truc très intéressant sur le diagnostic énergétique. On s'était arrêté à un diagnostic des équipements publics par photo aérienne. Osnabruck a été plus loin en identifiant toutes les maisons qui pouvaient accueillir des panneaux solaires et ils ont mis en place une politique de soutien à l'équipement individuel en photovoltaïque. Les élus ont trouvé l'idée super et nous demandé d'étudié la faisabilité. Il y a toute une série d'actions intéressantes dans les trois villes et maintenant on envisage de monter un projet européen, pour voir si on peut alléger la facture. » (ALM - Directeur)*

Toutes les agglomérations ne participent pas à de tels réseaux internationaux et européens. Elles s'inscrivent cependant toutes dans des réseaux nationaux, notamment par le biais des associations de collectivités que sont l'ADCF, l'ACUF et l'AMGVF, dont les groupes de travail et les publications permettent une diffusion nationale rapide des expériences locales. Le rôle joué par les réseaux qui s'y constituent apparaît d'autant plus fort que les matériaux qui y circulent sont plus aisément transposables que ceux qui sont issus de réseaux internationaux, lesquels doivent faire l'objet d'une adaptation à l'environnement institutionnel, juridique, culturel et économique français. L'inscription dans des réseaux nationaux permet de faire l'économie de cette mise en compatibilité, en fournissant un accès à des solutions normatives, techniques ou à des expertises qui sont d'emblée adaptée au contexte national. De la même façon, les réseaux partisans d'élus et de collaborateurs d'élus servent de support à la circulation d'expériences aisément transposables, le filtre partisan opérant une première sélection parmi les sources d'inspiration potentielles.

> *« Quand on s'est lancé dans l'agenda 21, c'est l'expérience de Dunkerque qui nous a aidé à réfléchir. C'est aussi via Dunkerque qu'on a rencontré la consultante qui nous a accompagné dans l'élaboration de notre A21. Ensuite, je sais que notre plan climat, que j'ai présenté à l'ACUF, a inspiré d'autres villes. Maintenant, on lance un travail avec Lille*

sur les rapports inégalités sociales/inégalités environnementales. » (NM – Chargé de mission)

« On s'appuie aussi pas mal sur les travaux de l'ADCF. C'est utile pour se situer par rapport aux autres agglomérations. Pour savoir ce que font les autres. C'est aussi utile pour le réseautage. On fait connaissance de collègues, on se présente les uns aux autres ce qu'on fait, on échange des programmes, des cahiers des charges, parfois même des délibérations » (ALM – Chef de service)

« Il y a eu une volonté forte des Verts de ne pas se cantonner dans l'Agenda 21. Le PLH avait été engagé par les élus PS de l'agglomération. On a fait le choix de poser politiquement la question de la densité. Comme on n'avait pas vraiment d'expertise au départ là-dessus, on a commencé par définir un corpus commun des Verts là-dessus, en s'appuyant sur ce qu'avaient fait d'autres élus Verts, par exemple à Lille. On a fait une contribution écrite du groupe, avec des propositions d'orientations. Il devait y avoir une trentaine de propositions, en particulier sur l'écoconditionnalité en matière énergétique. On a soumis ca au Président, puis au VP. De là, il y a eu un travail technico-politique avec le cabinet, pour rapprocher les positions et intégrer les réponses techniques. » (ALM - Collaborateur d'élu)

On ne peut finir ce développement sur les transferts d'action publique entre agglomérations sans mentionner le rôle des experts et en particulier celui des consultants, qui colportent des idées, des méthodes et des solutions de ville en ville. Leur connaissance d'expériences conduites dans un grand nombre d'agglomérations, ou par des agglomérations réputées en pointe, constitue d'ailleurs un critère important de choix pour les agglomérations qui les sélectionnent. C'est notamment le cas lorsque la prestation attendue du cabinet consiste justement à introduire dans l'agglomération un instrument qu'il a déjà mis en place –ou évalué- dans une autre agglomération, dont l'agglomération importatrice souhaite s'inspirer.

« Sur le plan Climat, on s'est inspiré de ce qu'avaient fait Paris, Grenoble et Mulhouse. On a d'ailleurs pris le bureau d'études qui avait fait le plan Climat de Paris (…) On savait que ca ne sert à rien de faire un bilan carbone classique, parce qu'on connaît a priori les résultats : les gros postes d'émission, c'est toujours l'habitat et les transports. Le bureau d'études qu'on a retenu a proposé d'aller au-delà des émissions directes en travaillant sur les biens de consommation. Ils ont chiffré l'ensemble de la chaîne en équivalent carbone, de la production à l'acheminement jusqu'aux déchets. Ca multiplie par 5 ou 10 les résultats par rapport à un bilan CO2 classique. C'est assez spectaculaire et l'intérêt c'est que ca frappe l'esprit. Le message, c'est qu'au-delà de ce que peut faire ALM sur ses compétences urbanisme et déplacements, les vrais gisements sont dans notre consommation. Donc il faut mettre le paquet sur les circuits courts, sur l'achat éco-responsables, etc. (…) On avait vu ce qu'ils avaient fait à Paris et c'est pour ca qu'on a choisi ce bureau d'études et pas un autre. On savait à quoi s'attendre. Ca correspondait à ce qu'on voulait mettre en avant. » (ALM – Collaborateur d'élu)

3.2. Coordination : transformer la contrainte budgétaire en ressource politique

Après avoir avait fait preuve d'une certaine prodigalité pour inciter les communes à jouer le jeu de la coopération intercommunale, l'Etat a multiplié les dispositions fiscales et budgétaires qui limitent la progression des dépenses des EPCI. A cette reprise en main par l'Etat du pilotage des dépenses locales doublée d'un renforcement de la responsabilité fiscale des élus locaux[324] s'est ajoutée la crise financière puis économique qui n'a fait que renforcer les contraintes budgétaires des EPCI, en pesant sur leurs recettes fiscales et sur leur capacité d'emprunt. Cette contrainte budgétaire et la perspective d'une situation durablement dégradée sur ce plan ont obligé les EPCI à réviser leurs programmes d'actions pour retarder, redimensionner, reconfigurer voire abandonner certaines opérations. Si cette contrainte restreint les possibilités d'action des agglomérations, elle peut aussi être utilisée comme une ressource politique par ceux qui maitrisent les cordons de la bourse intercommunale, qui sont en mesure de prendre appui sur cette contrainte pour faire accepter des arbitrages des communes ou pour introduire des instruments de coordination de leur action.

Ce que Philippe Bezes et Alexande Siné nomment des « politiques de la contrainte budgétaire », qui redoublent d'intensité depuis la crise financière de 2008, ne sont pas seulement le produit mécanique de contraintes. Il s'agit d'abord de politiques portées par des coalitions d'acteurs, structurées par des stratégies, appuyées et légitimées par des discours et des systèmes de croyance, dont les effets affectent de façon différenciée les secteurs, les groupes sociaux et les territoires[325]. Il en va sur ce plan des agglomérations comme de la nation, où des élus et des hauts fonctionnaires peuvent développer une rhétorique de crise afin de faire adopter dans l'urgence –et donc sans trop de débats– certaines mesures. La crise et sa dramatisation sert alors à faire sauter certains verrous qui entravaient l'action des EPCI, en leur permettant d'arbitrer entre projets, de communautariser des opérations ou de mutualiser des services. Loin de conduire mécaniquement à une réduction des capacités d'action des intercommunalités, la réduction de leur autonomie fiscale et le resserrement des contraintes budgétaires qui pèsent sur elles peuvent donc être instrumentalisées par des entrepreneurs intercommunaux pour renforcer leur pouvoir vis-à-vis des communes et des opérateurs du territoire, et donc pour accroitre la capacité politique des EPCI.

Le cas de Nantes Métropole en fournit l'illustration, où le directeur général des services (et à travers lui du Président de l'agglomération) s'est appuyé sur une présentation dramatisée des perspectives financières de l'agglomération pour imposer à ses services, à ses opérateurs et aux maires une révision générale des politiques et projets intercommunaux. Dans ce cas, la régulation budgétaire –qui, par nature, est une forme hiérarchique de coordination– a pris le dessus sur la régulation au consensus, ce qui a permis à l'institution intercommunale de s'autonomiser du pouvoir des maires, sinon du premier d'entre eux. Le processus d'intégration par le projet (et par le développement des réseaux urbains) a ainsi laissé place, dès le début du second mandat de Jean-Marc Ayrault à la tête de l'agglomération, à une stratégie politique d'intégration par le budget qui a été décrite dans le détail dans la monographie nantaise.

[324] Le Lidec P. (2011) op. cit.

[325] Bezes P., Siné A. (2011), op. cit.

> *« Les premières années, c'était le guichet ouvert. Il a fallu acheter les maires en arrosant les communes. C'était le prix à payer pour qu'ils acceptent de lâcher des compétences. (…) Le premier mandat communautaire a permis d'installer l'institution dans le paysage, de faire la preuve de sa plus-value qui ne se limite pas aux millions d'euros déversés dans les communes. On a dépassé ce stade aujourd'hui. On a mis en place de grandes politiques publiques, qui correspondent à une vision de l'intérêt général métropolitain qui est partagé par tous les maires. Je ne dis pas qu'ils ont cessé de défendre leur bout de gras, mais ils jouent le jeu de la cohérence des interventions à une échelle supra-communale. Ils n'ont pas le choix, vues les perspectives financières : le régime du guichet ouvert, c'est du passé. » (NM – Directeur)*

La capacité de transformation de la contrainte budgétaire en ressource politique pour rééquilibrer le pouvoir entre intercommunalité et communes est cependant très inégalement distribuée. Dans nos trois autres terrains d'enquêtes, la gestion de cette contrainte s'est plutôt inscrite dans le fonctionnement traditionnel de l'agglomération, fondé sur des arrangements entre maires soucieux de maximiser les bénéfices financiers et en services pour leur commune, ou en l'occurrence de minimiser les pertes. La crise budgétaire ne fait donc pas disparaître par magie l'exigence de consensus intercommunal, mais elle constitue une opportunité pour renégocier les termes de ce consensus, ouvrant des possibilités pour refuser des choses aux communes ou exiger d'autres choses d'elles en contrepartie du soutien agglomération.

Sur un autre mode, on a pu observer à plusieurs reprises une stratégie similaire d'instrumentalisation intercommunale des contraintes résultant des politiques conduites par d'autres niveaux de gouvernement à Angers Loire Métropole. En 2004, la Région Pays de la Loire a renouvelé sa politique de contractualisation territoriale, pour faire des intercommunalités les points de passage obligés des communes pour accéder aux subventions régionales. Dans le même temps, les règles d'intervention financière de la région ont été précisées, dans une perspective de concentration de ses investissements. Cette contrainte exogène a là encore été saisie comme une ressource par Angers Loire Métropole, qui disposait d'une légitimité nouvelle pour arbitrer entre les projets défendus par les différentes communes. Plus récemment, à l'occasion de la révision du PLH, ce sont les contraintes normatives imposées par l'Etat qui ont été mises en avant par les responsables intercommunaux dans les négociations avec les communes, pour leur faire accepter des mesures que l'agglomération ne pouvait leur imposer.

> *« La région avait plein de guichets ouverts à toutes les communes. En 2004, elle a fermé les guichets pour travailler par territoire avec un interlocuteur unique : l'agglomération. Ca a été une grosse avancée. On a été clair sur le fait qu'on ne pouvait pas se permettre de doublonner les projets vis-à-vis de la région et on a essayé de rationnaliser les projets, dans une vraie logique d'agglomération. Ca a pris un peu de temps, mais maintenant tous les maires ont accepté une priorisation des investissements, vu que ca leur permet aussi de mettre le paquet sur leurs priorités. Si vous comparez les deux générations de contrats avec la région, vous verrez qu'on est sorti du saupoudrage. Si on a pu faire des choix d'agglomération, c'est parce qu'il y avait la contrainte de la région derrière qui avait fait un cadrage en amont avec une dotation*

importantes et un règlement financier très précis. C'est exactement l'inverse du projet d'agglomération où il n'y avait aucune contrainte et pas un euros à gratter. » (ALM - Directeur)

« Dans notre PLH, il y avait déjà un lien entre le nombre de logements sociaux produits et de logements très sociaux. Comme ca les villes qui voulaient avoir des financements pour du logement social devaient aussi accepter de faire un peu de très social. La loi DALO nous a permis d'aller plus loin que ce qu'étaient prêts à accepter certains maires. Ce n'est pas ALM qui impose à chaque commune d'avoir 20% de très social dans sa production de logements sociaux. Là-dessus, la loi nous est très utile pour passer outre les égoïsmes communaux. (…) Quand vous avez à négocier avec certaines communes, l'obligation légale est un instrument très utile.» (ALM – Chef de service)

3.3. Compétition : les bénéfices internes de la reconnaissance externe

Terminons en considérant comment les appels à projets, concours, labels et autre procédures d'allocation concurrentielle de ressources monétaires et honorifiques peuvent être mobilisés, à l'intérieur des agglomérations, pour desserrer le verrou que représente l'exigence du consensus entre maires. Ces instruments d'action publique conçus et déployés par des institutions de gouvernement de rang supérieur ont été analysés, dans les pages qui précèdent, comme des instruments non coercitifs de pilotage à distance. S'ils sont effectivement utilisés de façon croissante par l'Union Européenne et l'Etat pour obtenir d'entités infra-nationales autonomes qu'elles mettent en œuvre leurs priorités sans recourir à la contrainte, ces instruments ne doivent pas être analysés du seul point de leurs concepteurs. Pour saisir pleinement leurs effets, il faut inverser le regard et considérer de quelles manières ils sont mobilisés à l'intérieur des EPCI par certains acteurs intercommunaux, en particulier l'usage qui en est fait par les élus et les hauts fonctionnaires qui portent les candidatures de leur agglomération à l'extérieur. Sous cet angle, il apparaît que ces instruments peuvent avoir d'autres fonctions que le pilotage à distance, en particulier une fonction de légitimation de l'EPCI face aux communes. Dit autrement, les instruments de pilotage à distance peuvent, sous certaines conditions[326], être instrumentalisés par les entrepreneurs intercommunaux qui s'en saisissent pour renforcer, sur un mode incrémental, la capacité politique de l'institution intercommunale.

La participation des agglomérations aux divers concours organisés par des administrations et agences nationales ou européennes s'explique, on l'a vu, par les gains escomptés. Les territoires qui sortent vainqueurs de la compétition en retirent non seulement des ressources monétaires, mais aussi des bénéfices d'image et de réputation. Les EPCI apparaissent d'autant plus friands de telles distinctions qu'ils ont développé des stratégies de développement fondées sur le renforcement de leur attractivité. C'est d'ailleurs sous cet angle que la participation de nombreuses agglomérations à un concours purement honorifique comme celui de Capitale verte de l'Europe est expliqué par le Vice-président Verts qui a porté la candidature nantaise ou par le panel d'experts européens chargé de l'évaluation des dossiers concurrents.

[326] La principale de ces conditions étant que ces instruments soient dirigés vers les intercommunalités et non vers les communes. Dans le cas contraire, ils ont des effets inverses de fragilisation de la capacité politique des agglomérations comme l'illustrent les appels à projet de l'ANRU.

> *« Oui, bien sur, ce qu'on fait c'est d'adapter la ville à la compétition néolibérale entre territoires. A partir du moment où on est dans un monde de mobilités, où les classes moyennes supérieures font leurs choix résidentiels en fonction de la qualité de vie, l'environnement est un enjeu de développement économique puisque les entreprises suivent les gens dans leurs choix de localisation. Les villes qui se développent, c'est celles qui ont une image de ville où il fait bon vivre. Ca passe par deux leviers : la culture et l'environnement. C'est là dessus qu'Ayrault a parié et il a fait le bon pari. Aujourd'hui tout le monde veut venir vivre ici, surtout les parisiens (…) Le titre de Capitale verte va nous permettre de changer d'échelle. C'est pas ca qui va nous mettre au niveau de Barcelone ou de Hambourg, mais ca va booster la notoriété et l'image de Nantes. Pour une boite qui hésite entre deux localisations, un titre comme celui là peut faire la différence » (NM - VP)*

> *« Progress is its own reward, but the satisfaction and pride involved in winning a prestigious European award will spur cities to invest in further efforts and will boost awareness in other cities. The award will enable cities to inspire each other and share best practices, in the context of a friendly competition. Winning the title of the European Green Capital brings advantageous side effects such as increased tourism, more investment and an influx of young professionals. It is therefore in a city's interest to become a prosperous place to live and work »* (Extrait du rapport du panel d'experts European Green Capital 2012-2013)

En même temps qu'ils distinguent des projets ou des pratiques, les prix et autres labels décernés par l'Etat ou l'Union Européenne récompensent les institutions et les acteurs qui ont monté et défendu le dossier de candidature lauréat. L'inscription dans la compétition inter-urbaine pour les récompenses publiques peut alors contribuer au renforcement de l'institution intercommunale face aux communes. C'est évidemment le cas lorsque la compétition s'achève par une victoire, qui rejaillit sur les élus et fonctionnaires intercommunaux qui ont porté la candidature victorieuse. Ceux-ci voient leur prestige et leur légitimité renforcée en interne, notamment vis-à-vis des élus et des services des communes. Plus encore, ils peuvent ensuite s'appuyer sur le label ou le prix obtenu à l'extérieur pour peser dans les négociations internes comme nous le disait sans détour le Vice-Président nantais qui venait de décrocher le titre de Capitale verte européenne 2013 : « *avec ça, je suis sûr de gagner tous les arbitrages pendant les trois ans qui viennent* ».

Il n'est cependant pas nécessaire que la candidature d'une agglomération soit retenue pour que celle-ci tire profit de son engagement dans la compétition. Car le simple fait, pour un EPCI, de participer à un appel à projet ou un concours constitue un puissant stimulus au développement de nouvelles compétences (i.e. savoir-faire) et connaissances, ainsi que de ses capacités de mobilisation interne. Les mécanismes d'allocation compétitive des récompenses instaurent en effet une logique d'émulation entre agglomérations, incitant chacune d'entre elles à se surpasser pour surpasser ses concurrents. La participation à de tels concours amène notamment les intercommunalités à se qualifier en matière d'élaboration et de formalisation de projets. Elles doivent apprendre à vendre le territoire et ses actions, à construire des argumentaires, des programmes et des plans de financements prévisionnels adaptés aux exigences du financeurs. Plus encore, l'élaboration de dossiers de candidatures passe souvent par

la collecte et l'agrégation de multiples informations, relatives aux enjeux, aux pratiques et aux projets du territoire. Le montage des ces dossiers amène donc les EPCI à s'engager dans des démarche de mobilisation transversale de leurs services, mais aussi des services communaux pour réunir les études, diagnostics, plans et projets disponibles dans un premier temps, sélectionner les informations et les opérations pertinentes dans un second temps, pour enfin les intégrer dans un projet unique. L'élaboration d'un dossier de candidature est donc aussi un moment d'apprentissage organisationnel, qui renforce la capacité politique de l'institution qui le porte.

> *« Participer à un projet européen, c'est hyper chronophage. Rien que pour monter un projet de réseau de ville, c'est un mi-temps sur six mois. En plus, ca demande des compétences qu'on trouve rarement dans les services des communes : savoir écrire en anglais, savoir mettre tous les mots clés sans lesquels le projet ne sera pas accepté à Bruxelles » (NM – Chef de projet)*

> *« L'appel à projet Ecocités, c'est un jeu concurrentiel. Si on veut gagner, il faut se distinguer des autres et faire rêver. Donc on a essayé de se singulariser en affichant la stratégie de la reconquête du fleuve, ce qui permettait d'agréger dans le dossier toute une série de projets sans que cela ressemble trop à un inventaire à la Prévert. Et comme on ne fait pas rêver avec des pauvres feuilles A4 en noir et blanc, on a fait bosser une agence de com'. Ca change tout. Non seulement on a séduit le jury, mais en plus on a un dossier avec lequel on peut communiquer en interne. Le dossier Ecocités, c'est une manière de mettre en mots et en images ce qu'on cherche à faire sur Nantes-Saint Nazaire. En plus, le boulot qui a été fait à cette occasion peut être réutilisé pour d'autres choses. Ce dossier, c'est un document de communication qu'on diffuse en interne et que les gens lisent alors que personne n'a jamais lu le SCOT. C'est aussi une très belle plaquette qu'on utilise pour vendre le territoire à l'extérieur » (Nantes – Aménageur – Chef de projet)*

L'obtention du prix ou du label désiré vient ensuite certifier les compétences développées dans par l'agglomération dans la phase d'élaboration du dossier de candidature. Elle renforce la légitimité de l'intercommunalité à représenter le territoire à l'extérieur, face à des communes qui n'ont ni les moyens ni les compétences nécessaires pour s'inscrire dans la compétition externe. L'effet de légitimation de l'EPCI est d'autant plus fort que la course aux récompenses est à rendements croissants, avec des coûts d'entrée relativement élevés (puisqu'il faut apprendre à élaborer un dossier, disposer d'un stock d'études et de projets, se doter des compétences de mise en forme, etc.) et une espérance de gain qui est renforcée par les victoires passées : les prix et labels déjà obtenus, qui sont systématiquement mis en avant dans les dossiers de candidature, fonctionnent comme des signaux positifs pour les suivants en apportant une certification officielle aux mérites du prétendant.

Les instruments de pilotage à distance de l'Etat ou de l'Union Européenne peuvent donc être instrumentalisés par des entrepreneurs intercommunaux, qui s'en saisissent comme des leviers de renforcement de la capacité politique de leur agglomération. C'est très net à Nantes, dans une moindre mesure à Angers. Les enquêtes conduites à Arras et Melun montrent cependant que la capacité à saisir

des opportunités externes et/ou à subvertir des contraintes externes est très inégalement distribuée parmi les agglomérations.

TABLE DES MATIERES

I. Problematique et méthode 2

1. Problématique 2
La régulation des politiques intercommunales 2
Trois questions 3
Deux mots d'ordre flexibles : mixité sociale et développement durable 4

2. Méthode 6
2.1. Typologie 7
a. Indice d'intégration (interne) 9
Variables non retenues 9
Indice synthétique d'intégration 10
b. Indice d'autonomie (externe) 11
Variable non retenue 11
Un indice synthétique d'autonomie 12
Typologie 14
2.2. De la typologie aux enquêtes 15
a. Choix des sites 15
b. Les enquêtes 16

II. MONOGRAPHIES 18

Angers Loire Métropole 19

1. L'agglomération 19
1.1. Structure et dynamiques socio-spatiales 19
1.2. Institution 22
a. Périmètre et compétences 22
b. Projet d'agglomération 23
c. Programmes : PLU, PLH, PDU, Agenda 21, Plan Climat, SCOT 25
1.3. Pouvoir politique 32

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 41
2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national 41
a. Mise sur agenda et premières réponses à l'échelle communale 42
b. La mixité (des)saisie par l'intercommunalité 45
2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire 51
a. Obtenir l'engagement des communes 52
b. Des objectifs à la mise en œuvre 56

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 62
3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national 62
a. Jean-Claude Antonini, un technotable du développement durable 63
b. Un « fil rouge » pour le projet d'agglomération 64
3.2. Le développement durable au concret dans l'action communautaire 71
a. Action directe : des opérations HQE 72
b. Action indirecte : animation et incitations 73

Nantes Métropole 79

1. L'agglomération 79
1.1. Structure et dynamiques 79
1.2. Institution 86
a. Petite histoire de l'intercommunalité nantaise 87
b. Du projet d'agglomération aux projets de l'agglomération 89

c. Le Programme Local de l'Habitat et l'Agenda 21 communautaires 92
1.3. Pouvoir politique 96
a. La construction du leadership 96
b. La fabrique du consensus 98

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 108
2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national 108
a. Une question qui émerge difficilement, en l'absence de politique de l'habitat d'agglomération 108
b. La mixité diluée dans une politique de construction massive 111
c. Les points aveugles d'une politique de mixité sociale par le rééquilibrage de l'offre 115
2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire 119
a. Un pouvoir non coercitif 119
b. Les moyens d'agir 124

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 131
3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national 131
a. Une conversion relativement tardive 131
b. La durabilité comme levier et conséquence de la stratégie d'internationalisation 136
c. Reconnaissance externe 139
3.2. Le développement durable au concret dans l'action communautaire 143
a. L'insaisissable développement durable 143
b. Le développement urbain durable, de la politique communautaire aux opérations communales 145

Melun Val-de-Seine 153

1. L'agglomération 153
1.1. Structure et dynamiques socio-spatiales 153
1.2. Institution 155
a. Périmètre et compétences 155
b. Le projet d'agglomération 157
c. Le Programme local de l'habitat et la Convention de délégation des aides à la pierre 158
d. Les grands projets d'aménagement 160
e. La politique environnementale 162
f. Les contractualisations externes comme facteurs d'intégration interne 164
1.3. Pouvoir politique 166
a. La ville-centre détrônée 166
b. L'absence de *leadership* communautaire et le pouvoir de la périphérie 168
c. La construction problématique du consensus 169
d. Une politisation extra-communautaire des questions communautaires 171

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 173
2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national 173
a. La mixité sociale en pointillé dans les politiques municipales de développement social urbain 173
b. L'impossible équation de la mixité entre trois communes 175
c. Les PLH de la Communauté d'agglomération : la mixité sociale évacuée par le changement d'échelle 178
d. La mixité dans les quartiers de la politique de la ville : retour à la case municipale 181
2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire 185
a. La CAMVS sous l'influence de partenaires prescripteurs 186
b. Des objectifs communautaires territorialisés ou des objectifs municipaux communautarisés ? 190
c. L'agglomération entre fonctions d'assistance et d'apprentissage 192

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 198
3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national 198
a. L'agglomération à la traîne des communes-centres 198
b. La contrainte externe pour avancer 202
3.2. Le développement durable au concret dans l'action communautaire 207
a. L'évitement des compétences municipales 207
b. L'habitat, nouvelle terre de mission pour le développement durable ? 209

Communauté urbaine d'Arras 212

1. L'agglomération 212
1.1. Structure et dynamiques socio-spatiales 212
1.2. Institution 215
a. Périmètre et compétences 215
b. Un système gagnant pour les communes 217
c. Le projet et contrat d'agglomération 219
d. Une machine à glaner des financements 222
e. Le Programme local de l'habitat : une réappropriation communautaire de la compétence « habitat » 224
f. Le développement durable de la méthode aux thématiques 227
c. Pouvoir politique 228
a. La cogestion droite-gauche à l'épreuve de la politisation municipale 228
b. Un corporatisme rural 231

2. La mixité sociale dans les politiques de l'habitat 233
2.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre national 233
a. Du pari de la solidarité à la définition d'« objectifs raisonnables » 233
b. L'échec des politiques de peuplement 236
c. Un portage technique plutôt que politique de la rénovation urbaine au sein de la CUA 239
d. La mixité, un non-enjeu politique à l'échelle communautaire 242
2.2. La mixité au concret dans l'action communautaire 243
a. Garantir la maîtrise communale du peuplement pour déverrouiller la production de logements très sociaux ... 243
b. Une territorialisation embryonnaire 246
c. Les communes maîtresses de l'urbanisme 249

3. Le développement durable dans les politiques d'aménagement et de l'habitat 253
3.1. Les cheminements locaux d'un mot d'ordre (inter)national 253
a. De la politique environnementale au développement durable 254
b. L'Agenda 21 ou le développement durable comme méthodologie globale et transversale 257
c. La revanche du sectoriel 258
3.2.. Le développement durable au concret dans l'action communautaire 263
a. La CUA face aux prérogatives communales 263
b. L'externe comme source d'impulsion des actions communautaires 266

III. Synthese transversale 271

1. La capacité politique des intercommunalités, vue de l'intérieur 273
1.1. Une capacité variable en fonction des EPCI 273
1.2. Une capacité différenciée en fonction des enjeux 275
1.3. Une capacité structurellement limitée 280

2. Regard vers l'extérieur : les intercommunalites gouvernées a distance ? 282
2.1. Marginalisation de l'Etat local 282
2.2. Pilotage à distance : normes, crédits, honneurs et bonnes pratiques 290

3. L'extérieur, une ressource pour desserrer le verrou du consensus intercommunal 302
3.1. Coopération : s'inspirer de l'expérience des autres 302
3.2. Coordination : transformer la contrainte budgétaire en ressource politique 308
3.3. Compétition : les bénéfices internes de la reconnaissance externe 310

Table des matieres 314