

Politique de la ville : la montée en charge inachevée des intercommunalités



Brightie Guignou / IAU ÎdF

Repères

Au 1^{er} janvier 2011, compte tenu de la progression de l'intercommunalité, 54 des 103 conventions de rénovation urbaine franciliennes et 70 des 111 contrats urbains de cohésion sociale conclus en 2007 sont situés sur le territoire d'une communauté d'agglomération. 39 CA sont signataires d'un PRU avant le 1^{er} janvier 2011 et 23 CA d'un Cucs en 2007.

Le nombre de Cucs est stable depuis 2007, date de signature des contrats. Prévus pour la période 2007-2009, ils ont été prorogés jusqu'en 2010, puis 2014. En revanche, de nouveaux contrats de rénovation urbaine continuent à être signés.

Quels sont les apports, les limites et les leviers de l'implication des communautés d'agglomération franciliennes dans les volets sociaux et urbains de la politique de la ville ? Focus sur le rôle des intercommunalités dans la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale et des projets de rénovation urbaine.

Les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) constituent « le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants des quartiers reconnus comme prioritaires » (circulaire du 24 mai 2006). Ils intègrent les actions conduites pour améliorer la vie quotidienne ou la situation individuelle de ces habitants, mais aussi les politiques structurelles développées à l'échelle commu-

nale ou intercommunale ayant un impact sur leurs conditions de vie. Dans l'esprit du législateur, les Cucs devaient être des documents stratégiques – ce qu'ils ne sont pas⁽¹⁾ –, intervenant à différentes échelles pour mettre en cohérence les dispositifs de la politique de la ville et les politiques de droit commun. Ils portent sur cinq thèmes : habitat et cadre de vie (dont les projets de rénovation urbaine qui visent la mixité sociale dans les

quartiers) ; emploi, développement économique et insertion ; politique éducative ; santé ; éducation et citoyenneté. Ils réaffirment le caractère transversal, territorial et partenarial de la politique de la ville.

Cucs : engagement croissant des CA sur leurs compétences historiques

L'IAU Île-de-France⁽²⁾ souligne l'implication croissante des communautés d'agglomération (CA) dans les thématiques du Cucs dont la mise en œuvre est liée à certaines de leurs compétences historiques : développement économique ; équilibre social de l'habitat ; aménagement. De même, les CA sont investies dans des actions de rénovation urbaine qui prolongent leurs

compétences obligatoires (aménagement) ou optionnelles (voirie, équipements culturels et sportifs, ordures ménagères). En revanche, la participation des CA est ponctuelle, voire marginale, dans les thématiques qui ne sont pas (ou pas majoritairement)

(1) « Les Cucs sont à mi-chemin entre le projet et le contrat, dont ils ne présentent pas toutes les caractéristiques : au projet, il manque l'énonciation claire d'une stratégie globale, territorialisée et de long terme ; au contrat il manque des engagements réciproques ayant un degré de précision contraignant pour les signataires, au-delà de l'engagement de principe » : Div, *Analyse critique des Cucs*, Amnyos, Pluricité, 2007.

(2) Source : *Intercommunalité et politique de la ville en Île-de-France*, Paris, IAU ÎdF, 2010. Cette étude porte sur les 33 CA existantes au 1^{er} janvier 2009, passées à 39 au 1^{er} janvier 2011. Elle s'est appuyée sur : les contrats et conventions, la base de données intercommunalités et le SIG habitat et ville de l'IAU ÎdF, et des entretiens auprès des directions générales des CA.



Cécile Degremont / ANU IJF

Les maisons de l'emploi, un outil partenarial souvent porté par les CA.

intercommunales (éducation et santé par exemple).

Cette montée en charge des CA dépasse les clivages politiques. Elle est par ailleurs inégale, limitée et traversée par des tensions entre communes et intercommunalités. Elle ne peut, en l'état actuel des documents publics comptables locaux, être quantifiée⁽³⁾. Elle se heurte aux incohérences du législateur sur des thèmes au cœur de la politique de la ville, comme, par exemple, l'attribution de logements sociaux ou la prévention de la délinquance, pour lesquelles les prérogatives des communes demeurent prépondérantes. Elle est freinée par des obstacles politiques, certains spécifiques à l'Île-de-France : exiguïté des territoires intercommunaux, faible nombre de communes regroupées, spécialisation sociale des intercommunalités. Ainsi les CA à deux communes des Lacs de l'Essonne (91) et de Clichy-Montfermeil (93) font face à des charges lourdes (taux élevé de ménages pauvres, de familles monoparentales, déséquilibre de la pyramide des âges...), avec des ressources fiscales limitées. L'implication croissante des CA est aussi confrontée au désengagement financier de l'État sur les volets sociaux et urbains de la politique de la ville : dans le projet de loi de finances pour 2011, les crédits nationaux (de l'ordre de 618,5 M€) sont en baisse de 11,8 % par rapport à 2010, une poursuite significative de la baisse étant prévue en 2012 et 2013.

Malgré ces limites, l'implication

des CA produit des effets positifs pour les quartiers et les populations, principalement dans deux des cinq thématiques du Cucs : celui du développement économique, de l'insertion et de l'emploi, et celui de l'habitat et du cadre de vie.

Développement économique, insertion et emploi : montée en charge des CA

Les 23 CA signataires d'un Cucs sont, peu ou prou, impliquées dans son volet développement économique, insertion et emploi. Les CA, en charge de la compétence obligatoire du développement économique, se positionnent comme chef de file en matière d'accompagnement et de sécurisation des parcours professionnels et de soutien au développement local. Leur légitimité en la matière semble faire consensus. Les CA s'appuient sur les maisons de l'emploi créées par la loi du 18 janvier 2005 pour assurer, au plus près du terrain, une coopération entre les acteurs (collectivités locales et Pôle emploi notamment). En 2007, onze CA étaient impliquées dans une des vingt-six maisons de l'emploi (MdE) labellisées en Île-de-France. Plan local pour l'insertion par l'économie, missions locales, ateliers et chantiers d'insertion et/ou école de la deuxième chance à destination des jeunes sortis sans qualification du système scolaire participent également des politiques communautaires. Ainsi, la CA de Clichy-Montfermeil (93) travaille à une mise en cohérence entre

Une politique de la ville « tirée » vers la gouvernance communale

Qui, à côté de l'État, doit piloter l'action publique à destination des quartiers en difficulté ? Depuis la fin des années 1990, deux conceptions s'affrontent.

Les partisans de l'agglomération mettent en avant la pertinence d'une intervention à l'échelle large pour renforcer la solidarité territoriale. La loi Chevènement (12 juillet 1999) fait de la politique de la ville une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, le contrat de ville devenant le volet social du projet intercommunal.

Les partisans de l'échelle communale s'appuient, au contraire, sur des arguments de proximité et d'efficacité. Les dispositions en vigueur depuis 2003 (lois du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et du 20 mars 2006 pour l'égalité des chances) réservent au maire un rôle stratégique. Ainsi les PRU et les Cucs en font le « patron » de la politique menée dans les quartiers. Même si cette position a été modulée par la suite, l'Anru faisant de façon pragmatique une place plus grande aux intercommunalités, il s'agit d'un changement de cap par rapport aux orientations des lois antérieures.

Poursuivant cette logique de « rabatement » vers le niveau communal, un rapport parlementaire de 2010⁽¹⁰⁾ propose « d'attribuer à titre expérimental aux maires de nouvelles compétences de « maîtrise d'ouvrage » sur les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la sécurité ». Ces propositions vont à l'encontre du renforcement du rôle de l'intercommunalité réaffirmé dans la loi de réforme des collectivités territoriales. Leur mise en œuvre instaurerait un régime dérogatoire par rapport au droit commun et se heurterait à des obstacles, nombre de communes franciliennes n'ayant ni la « masse critique », ni l'ingénierie pour jouer un tel rôle.

(10) GOULARD F. et PUPPONI F., *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, tome 1 et 2, Assemblée nationale, 21 octobre 2010.

l'offre et la demande du marché de l'emploi en agissant sur l'offre de formation, en partenariat avec la Région. Ce type d'intervention, même mené à une échelle qui reste très éloignée de celle du bassin d'emploi, facilite l'accès à l'emploi pour des bénéficiaires sous-qualifiés et moins mobiles que la moyenne des Franciliens. Un autre volet de l'action des CA est le montage de partenariat avec les entreprises d'insertion, le soutien à l'économie sociale et solidaire et/ou à des filières économiques.

La difficulté de construire une stratégie territoriale cohérente dans un contexte dégradé d'accès à l'emploi constitue une limite à l'action des CA. Les errements de l'État n'ont certes pas facilité l'élaboration d'un projet global : blocage du processus de labellisation des MdE de février 2008 à décembre 2009, réduction sensible des financements,

dans un cadre de difficile restructuration du service public de l'emploi (fusion ANPE-Assedic pour créer Pôle emploi). S'y ajoute le manque de cohérence d'une politique qui, depuis sa création en 1996, isole de la contractualisation avec les collectivités locales les exonérations fiscales accordées dans les zones franches urbaines (ZFU), dispositif dont la fin progressive est programmée après 2011⁽⁴⁾.

Équilibre social de l'habitat : reconfigurer le couple commune-CA

L'équilibre social de l'habitat est une compétence obligatoire des

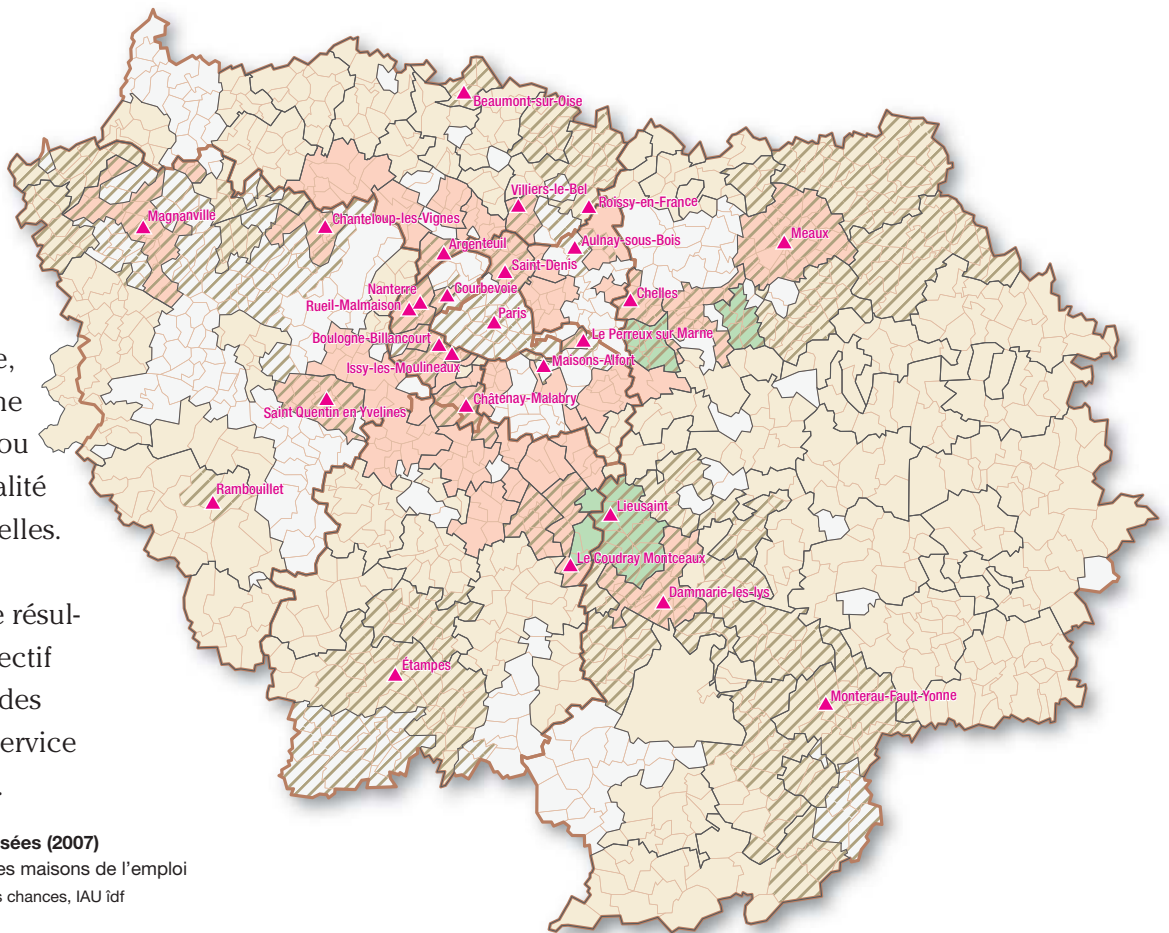
(3) Il n'y a pas, à notre connaissance, de données actualisées sur les engagements contractuels des Cucs franciliens. Pour une réflexion sur ce thème avec une entrée « habitat », NAVARRE F. et alii., *L'implication financière des intercommunalités au service de la politique de l'habitat*, Puca, 2010.

(4) Loi de finances pour 2009 (article 190) et décret du 11 mars 2009.

Emploi-insertion, habitat, rénovation urbaine, trois thématiques

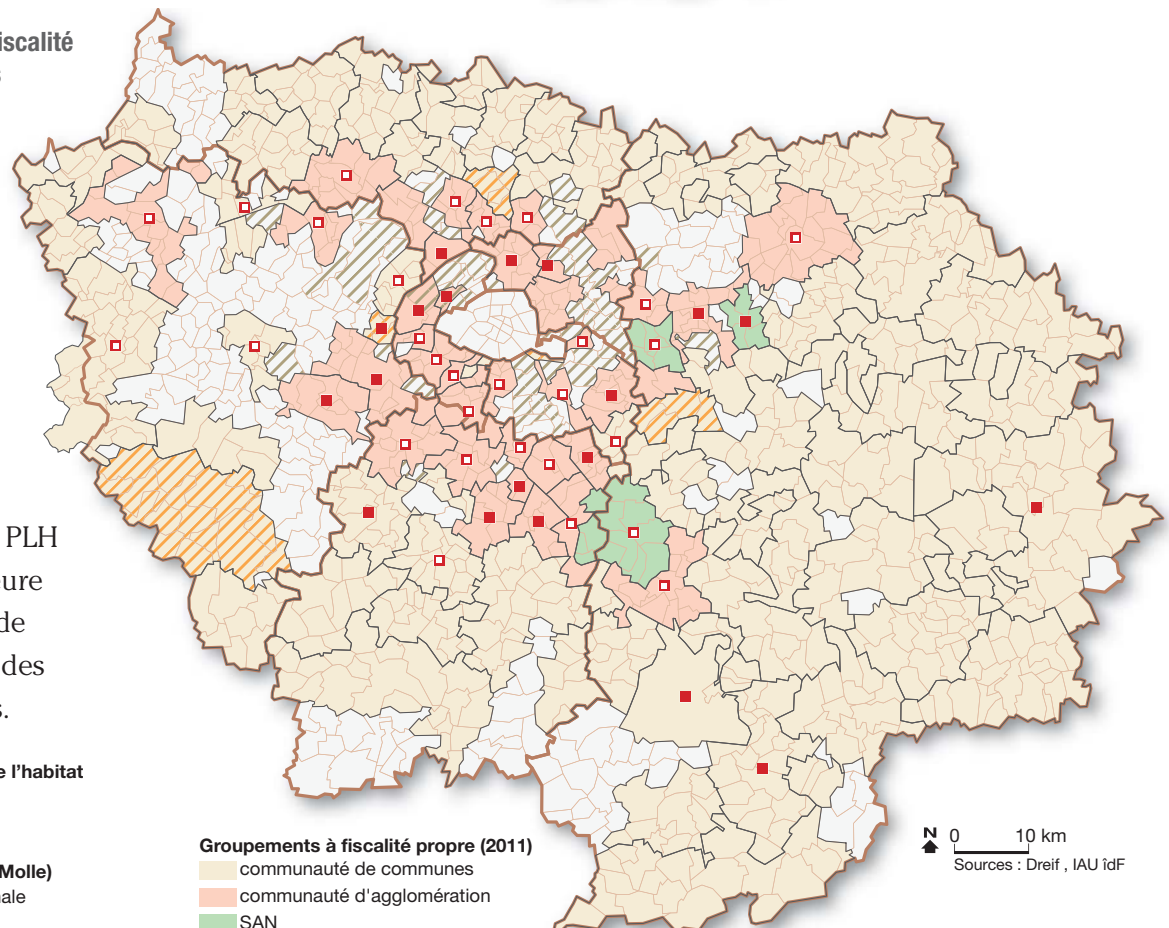
Intercommunalités à l'emploi propre et maisons de

Les 26 maisons de l'emploi franciliennes, majoritairement situées sur des territoires concernés par la politique de la ville, sont portées par une collectivité locale ou une intercommunalité pour onze d'entre elles. Elles doivent être conçues comme le résultat d'un projet collectif mené à l'initiative des élus locaux et du service public de l'emploi.



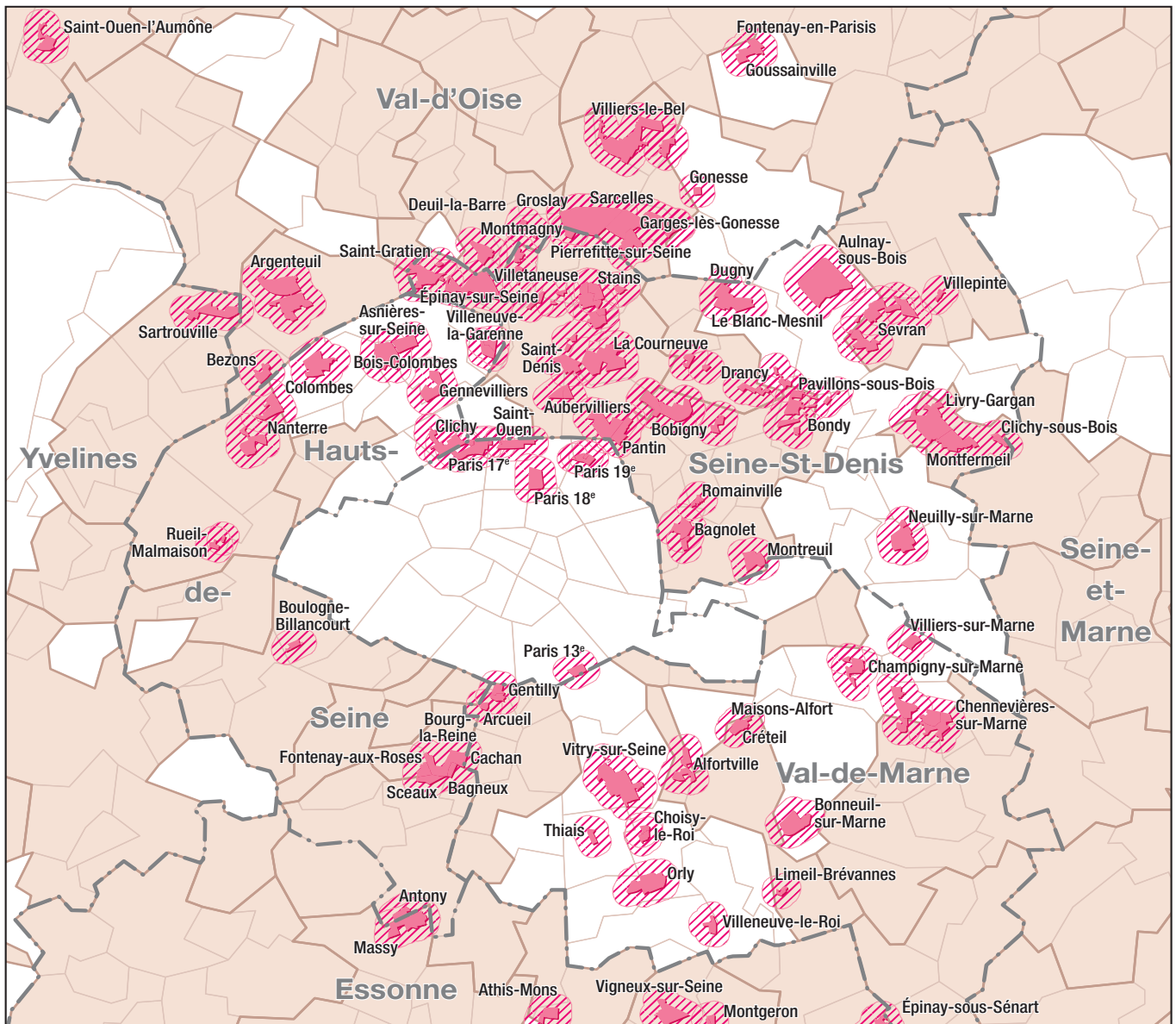
Intercommunalités à fiscalité propre et programmes locaux de l'habitat

Un nombre croissant de CA a mis en œuvre un PLH intercommunal. En février 2011, 21 CA disposent d'un PLH adopté, contre 15 en mai 2009. L'élaboration d'un PLH est une étape majeure dans le processus de montée en charge des intercommunalités.



Logements sociaux dans l'intervention des intercommunalités

Secteurs Anru et intercommunalités



Secteurs Anru
 ■ secteurs Anru (juin 2010)
 ■■ secteur bénéficiant de la TVA à 5,5%
 ■■ groupement à fiscalité propre (2011)
 N 0 5 km
 Source : IAU îdF

Les projets de rénovation urbaine sont nombreux dans la zone dense, en Seine-Saint-Denis, dans l'est du Val-d'Oise, dans la boucle des Hauts-de-Seine, dans le Val-de-Marne. Dans ces secteurs, les surfaces concernées par le PNRU d'Île-de-France et par la disposition de TVA à 5,5 % sur les 500 m autour des Zus forment souvent des continuités géographiques ou des « grappes », selon

l'expression issue de la deuxième phase des États généraux du logement en Région Île-de-France (septembre 2009-mai 2010). Dans certains de ces secteurs, l'émergence des intercommunalités est récente (par exemple Est-Ensemble et Plaine de France, créées en 2010) ou en devenir (boucle Nord des Hauts-de-Seine).



Hôtel d'activités, dans la ZFU de Clichy-Montfermeil, qui est d'intérêt communautaire.



Dans le secteur du Clos Saint-Lazare à Stains (93), la CA contribue à renouveler l'offre d'équipements et à désenclaver le quartier.

CA : le programme local de l'habitat intercommunal (PLHI) énonce la politique du logement (social, accession à coût maîtrisé, actions en faveur des personnes défavorisées, lutte contre l'habitat indigne...) et décline à l'échelle des communes, voire des quartiers, les outils disponibles. Au 17 février 2011, 21 CA franciliennes disposent d'un PLH adopté, contre 15 en mai 2009. Treize ont engagé ou réengagé leur PLH et cinq ne l'ont pas encore engagé, dont quatre structures créées ou transformées en CA en 2010 ou 2011. Ainsi, pour la CA de Mantes en Yvelines (Camy), le volet habitat du projet local et du PLHI constituent, depuis plus de dix ans, une « feuille de route » partagée entre les élus. Dans l'objectif de diversifier l'offre de logements et de favoriser la mixité sociale dans l'agglomération, la Camy s'appuie notamment sur son organisme de logement social communautaire, et sur les opportunités des projets de rénovation urbaine regroupés dans une convention d'un montant prévisionnel de 393 M€ (1 255 démolitions programmées). Les dispositifs sont déclinés à l'échelle intercommunale pour la reconstitution de l'offre de logement social démolie, le relogement des ménages des projets de rénovation urbaine (PRU), la charte intercommunale du logement, outil de maîtrise du peuplement. Depuis 2004, la délégation de la gestion du contingent

du préfet et la mise en œuvre du contrat de développement de l'offre résidentielle avec le conseil général des Yvelines renforcent le dispositif. Le volet social de l'accompagnement se fait en copilotage entre la CA et les communes, en lien avec le département.

Ce niveau d'intégration est atypique en Île-de-France, où la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat intercommunaux se heurte souvent au manque de consensus des communes sur des sujets aussi sensibles que la localisation des logements locatifs sociaux ou le relogement dans le cadre du projet de rénovation urbaine. Dans les deux CA qui ont pris la compétence de délégation des aides à la pierre, Melun Val-de-Seine (77) et Cergy-Pontoise (95), l'intégration est moins aboutie. Ces sites disposent pourtant d'un PLHI porteur d'une stratégie de rééquilibrage interne à l'agglomération, alors que la délégation des aides à la pierre leur permet de négocier plus efficacement avec l'État, d'être plus précis sur la localisation des logements et de renforcer le partenariat avec les bailleurs sociaux. Mais la mise en œuvre de cette politique, déclinée dans le volet habitat du Cucs, ne s'applique pas aux périmètres des PRU, qui sont, eux, gérés par les maires, selon des logiques communales, alors même que des sommes importantes y sont investies (105 M€ de montant prévisionnel pour le

projet de Cergy-Pontoise et 566 M€ pour les trois projets de Melun Val-de-Seine).

Les difficultés des CA de « prendre la main » en matière d'habitat s'expliquent en partie par les handicaps juridiques dont elles sont lestées⁽⁵⁾. Elles ne disposent pas de la maîtrise du droit des sols, les plans locaux d'urbanisme (PLU) étant, sauf exception, de compétence communale. De plus, rares sont les intercommunalités à avoir élaboré une stratégie foncière. Or, sans l'outil du PLU et du foncier, les marges de manœuvre sont faibles. Sans doute seront-elles renforcées lorsque les CA pourront se servir des outils créés par la loi Molle⁽⁶⁾ du 25 mars 2009 qui met l'accent sur la compatibilité du PLU avec le PLH, et donc sur son caractère opérationnel. Mais, là encore, le législateur s'est arrêté « au milieu du gué », ne retenant pas le transfert du droit des sols (PLU) à l'intercommunalité, mesure qui était inscrite dans l'avant-projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

L'identification d'un chef de file des politiques locales de l'habitat, qui pourrait être une intercommunalité, permettrait de coordonner les actions locales en vue « d'organiser la fourniture d'une offre abordable [...], une offre d'insertion, la résorption de l'habitat indigne et à terme une responsabilité dans la mise en œuvre du droit au logement opposable⁽⁷⁾ ».

Rénovation urbaine : renforcer la maîtrise d'ouvrage des CA

Plusieurs arguments plaident en faveur de cette montée en responsabilité.

- L'implication des CA facilite les négociations, notamment avec l'État, un collectif de communes « pesant » davantage qu'une commune isolée.
- Dans les quartiers pluri-communaux situés sur le territoire d'une CA, une seule convention est signée et les interventions sont, à minima, coordonnées.
- L'engagement des CA permet une mutualisation des savoir-faire et une mise en réseau entre les directions de projet. C'est ce que vise Plaine Commune (93), qui a signé en 2007 un contrat territorial de renouvellement urbain (CTRU) avec l'État. Ce document cadre définit les orientations des 24 projets de l'agglomération (concernant environ un tiers de la population, soit 110 000 habitants, et un budget global de 1,4 Md€⁽⁸⁾). La CA est aussi en

(5) Comme le rappelle J.-P. Brouant : « le pouvoir intercommunal ne bénéficie pas de tous les droits qu'il serait en droit de revendiquer pour répondre aux ambitions assignées par le législateur ». *Les Annales de la recherche urbaine*, n°99, XII-05.

(6) Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(7) État généraux du logement, 4 mai 2010, proposition n° 1.

(8) Anru et CA de Plaine Commune : comité technique du CTRU, 9 novembre 2010.

(9) Code général des collectivités territoriales (article L5216-1).



Elisabeth Bordes-Paëris / IAU îdF

L'implication de la Camy dans les PRU et au-delà contribue à diversifier l'offre de logements.

train de réviser sa charte pour les constructions neuves (2006), afin de mieux garantir le respect des orientations communautaires sectorielles.

- Dans des territoires « historiques » de la politique de la ville et de l'intercommunalité, le PRU peut être une manière de renforcer les équilibres territoriaux et les solidarités en matière d'habitat. La construction du pôle aquatique au cœur du Val Fourré illustre cette volonté d'ouvrir le quartier et de favoriser les échanges avec le centre de l'agglomération.
- En termes de financement, la participation des CA est inégale sans être négligeable. Elle peut atteindre 10 %, voire 20 %. Elle augmentera sans doute dans les années à venir pour compenser le désengagement de l'État sur le PNRU et pour assurer la gestion du quartier et des équipements communautaires.

Le bilan de l'implication des communautés d'agglomération dans les PRU est pourtant mitigé. Le fait que le maire ait été positionné, dès 2003, comme le « patron » de la rénovation urbaine a contribué à déséquilibrer les jeux d'acteurs au profit de l'échelle communale. Aujourd'hui, le rôle décisionnel des CA dans les PRU n'est pas à la hauteur de leur investissement financier, notamment pour des aménagements ou équipements rele-

vant de leurs compétences propres.

L'enjeu pour les CA serait de s'appuyer sur leurs compétences et leurs politiques de droit commun pour atteindre les objectifs du Cucs et du PRU : équilibre social de l'habitat, mixité sociale, intégration urbaine du quartier, insertion socio-économique des populations... Cela suppose un accord entre communes et CA sur un modèle de développement équilibré sur le plan social, ainsi qu'un accord sur la stratégie commune à mettre en place, compte tenu du système de contraintes dans lequel chaque territoire est impliqué. Les moyens d'actions ne manquent pas, dont certains seraient facilités par les projets du Grand Paris, en particulier autour des pôles de transport. Les quartiers faisant l'objet d'un PRU sont souvent situés à proximité de pôles gares existants (parfois récents). Ils seront impactés par d'autres infrastructures prévues : prolongement de lignes de métro, tramway, et notamment stations du Grand Paris. Les intercommunalités sont impliquées dans nombre de contrats de développement territorial. Les pistes d'action sont nombreuses, par exemple :

- dépasser l'échelle du périmètre du PRU et d'intervenir sur les axes structurants situés entre les quartiers et les pôles de transports (qualité des amé-

nements, sécurisation, facilitation des modes actifs et des déplacements des bus) ;

- diversifier l'offre de logement, densifier et éviter les effets spéculatifs – notamment dans les périmètres de contrats de développement territorial – et mener, en appui du PLH, une politique foncière ambitieuse ;
- favoriser l'implantation d'équipements publics attractifs dans ou à proximité des quartiers en rénovation urbaine.

On le voit, les CA ont un rôle majeur à jouer pour garantir la solidarité locale et réduire les écarts entre les territoires. En Île-de-France, les interventions communautaires en faveur de la politique de la ville sont, le plus souvent, récentes et restent fragiles. La généralisation des intercommunalités et l'élargissement de leur périmètre à l'horizon 2013, leur légitimité démocratique qui reposera dès 2014 sur des élections au suffrage universel direct, le renforcement du poids des élus urbains pourraient favoriser leur ancrage en grande couronne. Toutefois, sans accord local sur un projet de développement cohérent, les intercommunalités n'ont pas les moyens de constituer un « espace de solidarité⁽⁹⁾ », sauf à prévoir, demain, des ruptures sur les plans juridique et financier.

Brigitte Guigou, Agnès Parnaix ■

Pour en savoir plus

- CHOMENTOWSKI V., *Politique de la ville et intercommunalité : état des lieux*, Paris, Conjuguer, DIV, 2007.
- CES DE L'ANRU, *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, Paris, La documentation française, 2008.
- DIV, « Rencontres des acteurs de la politique de la ville et intercommunalité : état des lieux », 21 mars 2007.
- GUIGOU B., PARNAIX A., *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France*, tome 1 et 2, Paris, IAU îdF, février 2010.
- MANDON O., *Tableau de bord des ZFU en Île-de-France, rapport d'activités 2009*, IAU îdF, juin 2010.
- SMADJA N., ESPOSITO G., GUIGOU B., *Le foncier dans les secteurs ANRU*, ORF, mars 2011.

Directeur de la publication

François Dugeny

Directrice de la communication

Corinne Guillemot

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Vay Olivier

Cartographie

Jean-Eudes Tilloy - Assad Ali Cherif

Diffusion par abonnement

80 € par an (≈ 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144