

Avril 2010

Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France

Tome 1
Synthèse



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



INTERCOMMUNALITES ET POLITIQUE DE LA VILLE

Tome I : synthèse régionale

Avril 2010

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : 01 77 49 77 49 - Fax : 01 77 49 78 08

<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : François Dugeny

Département Démographie, habitat, équipements et gestion locale : Christine Corbillé, Directrice

Étude réalisée par Brigitte Guigou et Agnès Parnaix

N° d'ordonnancement : 2.07.018

Crédits photo(s) de couverture : J. Pattacini – Urba Images – IAU îdf, A. Parnaix – IAU îdf, A. Lacouchie – IAU îdf

Remerciements

Cette étude s'appuie sur la contribution de nombreux interlocuteurs communautaires et, plus généralement, institutionnels. Nous tenons à les en remercier. Nous remercions, en particulier, les personnes qui ont été contactées au cours d'entretiens, par téléphone, dans le cadre de réunions. Nous remercions également celles qui sont intervenues dans le cadre de l'atelier « Cohésion sociale et territoriale en Île-de-France : quelles missions pour les intercommunalités ? », organisé sous l'égide de l'IAU îdf et de l'Assemblée des communautés de France le 24 novembre 2009 à l'IAU îdf.

La liste des contributeurs s'établit comme suit.

Pour les communautés d'agglomération :

- Guillaume Abaquesne, Architecte DPLG Urbaniste DUP, CA Argenteuil – Bezons,
- Thierry Barbagelata, Directeur général des services, CA Saint Quentin en Yvelines,
- Frédéric Baudin-Cuillère, Directeur général des services, CA Pays de Meaux,
- Jean-Christophe Baudouin, Directeur général des services, CA Cergy Pontoise,
- Arnaud Belan, Directeur général adjoint, cohésion territoriale et solidarité, CA Mantes en Yvelines,
- Carole Besse, Directeur général adjoint des services, CA de Seine Essonne,
- Laurent Bosch, Directeur du pôle cohésion, CA Sénart Val de Seine,
- Christian Bournery, Directeur général des services, CA Melun Val de Seine,
- Christian Camara, Directeur général des services, CA Arc de Seine,
- Dorian Cathenoz, Chef de cabinet, CA Marne et Gondoire,
- Gino Colacicco, Directeur général des services, CA Val d'Orge,
- Stéphane Daguin, Directeur général des services, CA Hauts de Bièvre,
- Marcellin d'Almeida, Directeur de la rénovation urbaine et politique de la ville, CA Plaine Commune,
- Cécile Dang, Chef de projet, projet urbain et aménagement, CA Evry Centre Essonne,
- Laurent Dayan, Directeur général des services, CA Seine Essonne,
- Patrick Donzel-Bourjade, Directeur général des services, CA Vallée de la Marne,
- Christine Dubuis, Chargée de mission, CA Mont Valérien,
- Anne-Marie Duffossé, Directrice générale adjointe des services, CA Clichy sous Bois – Montfermeil,
- Jacques Gaschet, Directeur général des services, CA Deux Rives de la Seine,
- Jérôme Freynet, Directeur du développement économique et de l'aménagement, CA Hauts de Bièvre,
- Patrice Giroit, Directeur général des services, CA Vallée de Montmorency,
- Jacques Goupil, Directeur général des services, CA Val de Bièvre,
- Virginie Haldric-Begorre, Directrice générale des services, CA Europ'Essonne,
- Catherine Kmiecik, Directrice générale des services, CA Clichy sous Bois – Montfermeil,
- Sophie Lao, responsable du service politique de la ville et de l'habitat, CA Sénart Val de Seine,
- Anne-Marie Laurent, Directrice générale des services, CA Lacs de l'Essonne,
- Patrick Legall, Chargé de mission, CA Plateau de Saclay,
- Dev Marius Le Prince, directeur du développement économique, CA Val de France,
- Béatrice Le Tual, Directrice du développement territorial, CA Val de Bièvre,
- Cédric Maheu, Directeur général des services, CA Sénart Val de Seine,
- Patrick Mavré, Directeur général des services, CA Marne et Chantierine,
- Bernard Méry, Directeur général des services, CA Mantes en Yvelines,
- Isabelle Miroglio, Responsable du service politique de la ville et chef de projet, Grenoble Alpes Métropole,
- Nicolas Pavil, Directeur général des services, CA Val de France,
- Yves Penverne, Directeur général des services, CA Sud de Seine,
- Philippe Pion, Directeur général adjoint des services, CA Plaine Commune,
- Christian Poyroux, Directeur de cabinet, CA Seine Essonne,
- Christian Proust, Directeur général des services, CA Val et Forêt,
- Stéphanie Rolland, responsable du service politique de la ville, CA Mantes en Yvelines,
- Bruno Salou, Directeur général adjoint des services, CA Melun Val-de-Seine,
- Michel Sauvé, Directeur général des services, CA Portes de l'Essonne,
- Cédric Senly, Directeur général des services, CA Val d'Yerres,
- Pascale Szpiro, chef de projet du CUCS intercommunal, CA Clichy sous Bois – Montfermeil,
- Fabien Tastet, Directeur général des services, CA Argenteuil – Bezons,
- Emmanuelle Théodore, chef de projet In'Europe, CA Clichy sous Bois – Montfermeil,
- Béatrice Vissac, Chargée de mission, CA Seine Essonne.

Pour les autres institutions sollicitées :

- Olivier Crépin, Assemblée des Communautés de France,
- Coralie Garraud-Urruty, Secrétaire générale, Unité société, conseil régional Ile-de-France
- Béatrice Le Gall, chef de service Renouvellement urbain, Unité société, conseil régional Ile-de-France
- Bénédicte Madelin, Directrice de Profession Banlieue,
- Jean-Claude Mas, Directeur du Pôle de ressources du Val d'Oise,
- Françoise Pichon-Varin, chargée de mission à la DRE Ile-de-France, service habitat
- Nicolas Portier, Assemblée des Communautés de France,
- Philippe Schmit, Assemblée des Communautés de France,

A l'IAU Ile-de-France et à l'ORS :

- Corinne de Berny, chargée d'études, Département démographie, habitat, équipement et gestion locale,
- Hélène Joinet, chargée d'études, Département démographie, habitat, équipement et gestion locale,
- Tanguy le Goff, chargé d'études, Mission études sécurité,
- Pascale Leroi, chargée d'études, Département économie et développement local,
- Corinne Praznocy – Pépin, chargée d'études, Observatoire régional de la santé,

Nous remercions Maud Le Hervet et Matthias Khaldi qui ont, au cours de leur stage à l'IAU îdf, participé à la réalisation du tome 2 de cette étude.

Nous remercions enfin le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (ex DIV) qui nous a transmis les données franciliennes issues de l'enquête réalisée, en 2007, auprès d'intercommunalités sur la thématique politique de la ville¹. Nous remercions particulièrement Patrick Joyeux et Arnold Stassinnet.

¹ Les résultats de cette enquête dirigée par la Délégation interministérielle à la ville sont présentés dans l'étude « Politique de la ville et intercommunalité », DIV, mars 2007.

Sommaire

Introduction	7
1. Politique de la ville et intercommunalités franciliennes : quels territoires en partage ?	11
Depuis 10 ans, un essor important de l'intercommunalité francilienne	11
Intercommunalités et sites de la politique de la ville, une imparfaite adéquation territoriale	13
Des contrats de ville aux CUCS, quelle prise en compte du développement intercommunal en Île-de-France ?	14
2. Comment est défini l'intérêt communautaire de la politique de la ville ?	19
Qu'est-ce que l'intérêt communautaire ?	19
La définition de l'intérêt communautaire en pratique	20
3. L'implication des CA dans les contrats urbains de cohésion sociale	23
Développement économique, insertion, emploi,	23
Citoyenneté et prévention de la délinquance	32
Habitat et cadre de vie	36
Réussite éducative	43
Santé et accès aux soins	45
Analyse transversale	46
4. L'implication des CA dans les conventions de rénovation urbaine	47
Une majorité d'intercommunalités signataires de conventions	47
Implication financière et maîtrise d'ouvrage d'opérations	50
Un investissement dans des démarches complémentaires	52
Le rôle des communautés dans le pilotage des projets dans les quartiers pluricommunaux	53
Quels apports de l'intercommunalité dans les projets de rénovation urbaine ?	56
5. Politique de la ville et rénovation urbaine, typologie des pratiques des communautés franciliennes en 2009	59
Construction de la typologie	60
Principaux résultats	61
Quelques prolongements	69
Conclusion	75
Quelques propositions	76
Principales ressources Internet utilisées	79
Glossaire	81

Introduction

Cette étude porte sur la façon dont les communautés d'agglomération franciliennes (CA) s'investissent dans la politique de la ville, dans ses volets urbains et sociaux. Elle s'interroge sur le partage des compétences et des rôles entre intercommunalités et communes et sur les évolutions de ce partage depuis 1999.

Politique transversale, territoriale et contractuelle mise en place depuis près de 30 ans, la politique de la ville est d'abord une action publique ciblée sur les quartiers en difficultés. Elle concerne principalement les grands ensembles d'habitat social construits de la fin des années 50 à la fin des années 70. Ses intentions sont diverses et ambitieuses. Il s'agit de lutter contre l'exclusion, d'inverser les spirales de dégradation, de valoriser les quartiers et les populations... Son champ d'action est large, fondé à la fois sur des objectifs urbains d'amélioration des quartiers et du cadre de vie et sur des objectifs sociaux de soutien et de promotion aux populations. Ses frontières sont mouvantes et leur délimitation fait l'objet de débats, voire de polémiques². La politique de la ville est conçue comme un complément et un levier aux politiques de droit commun (logement, habitat, urbanisme, emploi, éducation...). Plus qu'un champ d'action, la politique de la ville peut se définir comme une méthode de travail fondée sur le partenariat et ciblée sur des territoires et/ou des populations spécifiques. Sur le plan méthodologique une de ses spécificités repose sur la contractualisation entre l'Etat, garant de la solidarité nationale, et les collectivités locales.

Depuis 2003, la politique de la ville « tirée » vers la gouvernance communale

La contractualisation et le caractère transversal de la politique de la ville donnent une importance particulière au mode de gouvernance : qui, à côté de l'Etat, va piloter l'action publique à destination des quartiers en difficultés ? Pour simplifier disons que deux conceptions s'affrontent depuis la fin des années 90 : celle des partisans de l'échelle communale qui s'appuient sur des arguments de proximité et d'efficacité, et celle des partisans de l'échelle agglomération qui mettent en avant la pertinence d'une intervention à l'échelle de l'agglomération pour renforcer la solidarité territoriale et la mutualisation. Durant les dix dernières années la position de l'Etat a fluctué, privilégiant l'échelle intercommunale à la fin des années 90, puis opérant un revirement à partir de la loi Borloo du 1^{er} août 2003, sans toutefois aller au bout de cette logique communale. D'où une situation complexe, voire confuse, en matière de partage des rôles entre échelons territoriaux.

En 1999 les lois Voynet et Chevènement tentent de promouvoir le cadre intercommunal pour la mise en œuvre de la politique de la ville. Suite au rapport Sueur de 1998³, l'intercommunalité est perçue comme l'échelle de gouvernance pertinente pour poser et résoudre les problèmes d'habitat, de développement économique, d'aménagement, d'urbanisme, d'enclavement des quartiers. C'est à ce niveau qu'il est préconisé d'organiser la solidarité entre les territoires et de mettre en cohérence les politiques publiques. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 inscrit la politique de la ville parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, sous réserve de la définition de l'intérêt communautaire. A partir de 1999, les dispositifs qui encadrent la politique de la ville consacrent le rôle des intercommunalités. Les contrats de ville 2000/2006, négociés dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et la région (CPER) doivent intégrer cette échelle et s'appuyer sur les intercommunalités, qui peuvent être signataires des contrats. Le contrat de ville doit être le volet social du contrat d'agglomération. Il doit s'articuler avec les différents documents de planification thématique élaborés à l'échelle intercommunale : plan de déplacement urbain, Programme local de l'habitat, Schéma de cohérence territoriale...

Mais les nouvelles dispositions en vigueur depuis 2003 (suite aux 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 aux intercommunalités un rôle moins stratégique. Ainsi les projets de rénovation urbaine dont la mise en œuvre est confiée à l'Agence nationale de renouvellement urbain (Anru) créée par la loi du 1^{er} août 2003 positionnent le maire de la commune comme l'interlocuteur principal. Ce choix repose sur un double postulat : les maires, bien identifiés sur le terrain politique local, seraient mieux à même que les présidents d'intercommunalités d'exercer un portage politique efficace des projets. Pour cette raison, il serait plus aisé pour l'Anru d'établir, dans des délais très courts imposés par la signature des conventions, un partenariat efficace avec les communes. Cette position a été modulée par la suite, l'agence faisant de façon pragmatique une place plus grande aux intercommunalités⁴.

² Il suffit de voir la redéfinition constante du rattachement et des périmètres du Ministre ou du Secrétaire d'Etat à la ville pour s'en convaincre.

³ Rapport présenté à Martine Aubry par Jean-Pierre Sueur, Demain, la ville, 1998. Ce rapport propose un bouleversement en profondeur de la politique de la ville et de l'architecture institutionnelle.

⁴ La nécessité de renforcer la coopération intercommunale, notamment en Île-de-France a été soulignée dans le rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU d'avril 2008 : « Conduire les projets ANRU à une échelle pertinente ».

Concernant le volet « social » de la politique de la ville, « la circulaire du 24 mai 2006 sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ne mentionne les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) que de façon accidentelle, entre tirets ou entre parenthèses, même si ultérieurement la circulaire du 1er février 2007 précise qu'à défaut d'obtenir un projet communautaire de cohésion sociale, il convient d'obtenir que les EPCI soient signataires des CUCS communaux pour les domaines relevant de leurs compétences »⁵. En revanche la délégation interministérielle à la ville (DIV), dans son guide méthodologique sur les CUCS (septembre 2006) rappelle que les intercommunalités sont des partenaires indispensables.

Il est encore trop tôt pour savoir quelle sera la place donnée à l'intercommunalité dans la nouvelle mouture de la politique de la ville et dans la nouvelle géographie prioritaire après l'achèvement des CUCS qui ont été prorogés jusqu'en 2010. Les décisions seront prises dans le courant de l'année 2010. Mais les préconisations publiées dans le cadre des documents techniques ou politiques en 2009 en vue de préparer cette nouvelle politique de la ville sont fortement contrastées.

Le livre vert de la DIV⁶ affirme le rôle central de l'intercommunalité dans l'exercice des solidarités entre territoires, notamment en matière financière. La référence à la loi du 12 juillet 1999 est présente, les arguments avancés sont les mêmes, le texte pose la question « d'un pilotage obligatoire des prochains dispositifs contractuels au titre de la politique de la ville par les EPCI » et souligne « qu'il pourrait être fortement recommandé que les compétences nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de territoire cohérent et solidaire soient transférées à l'EPCI »⁷. Mais ce point de vue de la DIV, devenue Secrétariat Général au conseil Interministériel des villes (SGCIV), est contesté par certains.

En effet le rapport parlementaire Hamel - André de septembre 2009⁸ recommande la généralisation de contrats entre l'Etat et les communes, et non les EPCI. Il préconise aussi la suppression des zonages infra communaux (ZUS, ZRU, ZFU) donnant ainsi aux élus locaux toute marge de manœuvre dans le choix des quartiers bénéficiaires de la politique de la ville. Le rapport réaffirme à la fois le rôle légitime de proximité des communes et le rôle croissant des intercommunalités dans l'exercice des solidarités locales. Celles-ci auraient « vocation à intervenir comme coordonnateur pour des champs structurants pour lesquels la solution se trouve souvent hors de la commune comme en matière de transports collectifs (PDU), de logement et d'habitat (PLH), de désenclavement des quartiers, ou de développement économique et d'insertion professionnelle des habitants (PLIE) »⁹. Le rapport ne dit pas comment pourrait se faire cette coordination ni comment les rôles de la commune et de l'EPCI pourraient s'articuler, alors même que les différents champs structurants coordonnés par l'EPCI seraient au cœur de la politique de la ville

⁵ Rencontres de la DIV, Politique de la ville et intercommunalité : état des lieux, éditions de la DIV, 21 mars 2007, intervention de Géraldine Chevrier, page 27.

⁶ DIV, Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation. Document pour la concertation, mars 2009.

⁷ DIV, mars 2009, op. cit., page 35.

⁸ Rapport fait à la demande de F. Fillon, Premier Ministre, sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, « Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », par Gérard Hamel et Pierre André, septembre 2009.

⁹ Rapport fait à la demande de F. Fillon, op. cit., page 33.

pilotée par le maire. A la différence du livre vert de la DIV, le rapport Hamel - André ménage les deux parties et ne propose pas de solution tranchée. En Île-de-France, les auteurs soulignent la spécificité de la situation (ampleur des enjeux en matière de solidarité, faiblesse de la coopération intercommunale) et en appellent aux réformes institutionnelles en cours. Leur référence explicite au projet de loi du Grand Paris, qui n'aborde pourtant pas cette question, suggère sans doute que les évolutions institutionnelles de moyen et long terme impulsées par le texte de loi pourraient fournir un socle clarifié à la mise en œuvre de l'ensemble des politiques, dont celle de la ville.

Depuis 2004, une séparation institutionnelle entre les volets urbains et sociaux de la politique de la ville

Une autre tension entre les volets urbains et sociaux traverse la politique de la ville. Faut-il privilégier l'entrée urbaine ou l'entrée sociale, question qui s'exprime dans la terminologie anglo-saxonne par le débat *place - people* ? Au risque de caricaturer, disons que les tenants de l'entrée *place* mettent l'accent sur le volet urbain et sur le développement d'activités économiques, les tenants de l'entrée *people* mettant, de leur côté, l'accent sur le volet social, sur le soutien aux habitants, aux associations, à l'emploi et l'insertion.

En France, les gouvernements successifs ont toujours cherché à « articuler » ces deux volets en leur donnant, selon les périodes, plus ou moins de poids. Dans ce contexte, 2004 est une année de rupture avec la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine en charge d'un volet urbain dissocié du volet social. La création d'une Agence de cohésion sociale en 2006 achève ce mouvement de séparation institutionnelle, entre urbain et social. Ce choix marque l'aboutissement d'une tendance consistant à privilégier l'approche urbaine au détriment de l'approche sociale. « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? » s'interroge Christine Lelévrier dans une publication de 2004¹⁰. Paradoxalement, la nécessité d'articuler les volets urbains et sociaux n'en continue pas moins à être affirmée par le niveau national. « Le contrat urbain de cohésion sociale est le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires » souligne la circulaire du 24 mai 2006. Cadre de mise en œuvre du projet territorial, le CUCS doit articuler les orientations du projet urbain (lutte contre les dysfonctionnements urbains, requalification, promotion de la mixité sociale...) et ceux du projet social¹¹ (renforcement des liens entre les institutions et les habitants, accessibilité aux services publics : éducation, sécurité, emploi, santé, culture, loisirs, habitat...). Un autre facteur de prééminence du volet urbain sur le volet social est le très fort décalage des moyens financiers qui y sont consacrés. Concrètement les collectivités locales sont alors censées remettre de l'articulation, de la cohérence, de la transversalité et du projet, là où les institutions nationales fonctionnent de façon clivée.

¹⁰ in Esprit, « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », n° 303, mars-avril 2004, page 65.

¹¹ Pour cela un des principaux leviers des directions de projet est de s'appuyer sur les associations locales, ainsi que sur les différents emplois financés au travers des crédits politique de la ville pour jouer un rôle de médiation entre habitants et institutions : adultes relais, femmes relais, emplois jeunes, emplois aidés...

Alors que l'Etat a scindé les volets sociaux et urbains de la politique de la ville en les confiant à deux Agences nationales différentes qui gèrent, d'une part les CUCS, d'autre part les projets de rénovation urbaine (PRU), les CA parviennent-elles localement à réarticuler ces deux volets ? En ont-elles l'ambition et les moyens ? Comment s'organisent-elles pour cela ?

Orientations, méthodologie et plan de l'étude

Cette étude décrit la répartition et l'exercice des compétences et des rôles entre les échelons communaux et communautaires.

Après avoir circonscrit le champ géographique où se croisent, en Île-de-France, la thématique intercommunale et celle de la politique de la ville, l'étude de l'IAU Île-de-France porte sur la façon dont les intercommunalités définissent, en lien avec les communes, leurs prérogatives en matière de politique de la ville, et tout particulièrement les modalités d'intervention et de prise en charge des dispositifs des contrats urbains de cohésion sociale et des conventions de rénovation urbaine. Enfin, une classification des intercommunalités est opérée, après avoir défini quelques critères de différenciation, de façon à rendre plus lisible l'implication très diverse des 33 CA franciliennes au titre des dispositifs de la politique de la ville. Le plan comporte ainsi cinq parties.

Les objectifs de l'étude sont d'abord descriptifs et synthétiques : il s'agit d'identifier et de clarifier l'investissement des intercommunalités et des communes dans le vaste champ de la politique de la ville. Lorsque cela est possible et sur des points particuliers, nous mettons en lumière la valeur ajoutée de l'implication des intercommunalités franciliennes. Identifier l'apport spécifique des intercommunalités franciliennes à la politique de la ville et la façon dont la montée en charge des communautés franciliennes garantit (ou pas) plus d'efficacité et plus de cohérence entre la politique de la ville et les politiques thématiques de solidarités territoriales relèverait d'une autre ambition, que la méthode de travail que nous avons utilisée ne nous autorise pas.

La contractualisation (les CUCS pour le volet social et les PRU pour le volet urbain) est un critère de délimitation du champ de la politique de la ville qui justifie nos choix méthodologiques. Notre étude porte donc sur l'analyse des interventions contractualisées entre l'Etat, les intercommunalités et les communes :

- contrat urbain de cohésion sociale, tel que défini dans la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale, pour le volet social,
- convention de rénovation urbaine, telle que décrite dans la loi du 1er août 2003 qui définit le Programme national de rénovation urbaine, pour le volet urbain,
- contenu de la compétence politique de la ville, du point de vue de l'intérêt communautaire.

L'étude s'appuie sur plusieurs sources :

- l'analyse des contrats urbains de cohésion sociale 2007/2010, des conventions de rénovation urbaine et, quelquefois de leurs avenants,
- l'analyse des extraits de la base de données intercommunalités (qui s'appuie notamment sur les rapports d'activités des CA et les délibérations relatives à l'intérêt communautaire) et du SIG « Habitat et ville » de l'IAU,
- des informations recueillies dans le cadre d'entretiens réalisés entre mai et septembre 2009 auprès des Directions générales des communautés d'agglomération qui ont servi pour l'essentiel à élaborer la typologie de la partie 5 et à compléter les fiches du tome 2 de l'étude.

Certaines de ces sources (CUCS, convention de PRU) reflètent les intentions et prévisions des acteurs mais ne disent rien de la mise en œuvre concrète. C'est une limite de cette étude. On sait en effet que les documents contractuels expriment les intentions et le programme d'actions des acteurs mais qu'il y a un décalage avec la façon dont ces programmes vont concrètement être mis en œuvre dans la durée. L'utilisation d'autres sources (base de données intercommunalités de l'IAU, entretiens) compense en partie cette lacune. Les réalisations concrètes des intercommunalités et la nature du projet politique porté par les agglomérations sont ainsi davantage explicitées.

Les CUCS dans la circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des CUCS

Le contrat urbain de cohésion sociale 2007/2009 fait suite au contrat de ville 2000/2006. Il est le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires. Il est élaboré à l'initiative du maire (ou du président de l'EPCI) et du préfet de département.

Il se compose :

- d'un projet urbain de cohésion sociale dont l'objectif est l'amélioration de la vie quotidienne et la promotion de l'égalité des chances des habitants et la meilleure intégration de ces quartiers dans la ville et l'agglomération ;
- des programmes d'actions pluriannuels déclinant ce projet sur des champs et des quartiers prioritaires, avec des objectifs précis, lisibles et directement évaluable et précisant les engagements de chacun des partenaires, tant dans le cadre de leurs politiques de droit commun que des moyens spécifiques dédiés à ces quartiers ;
- des modalités de mise en œuvre, d'évaluation, de suivi et d'adaptation du projet urbain de cohésion sociale et des programmes d'action.

Ce contrat prend en compte tant les politiques structurelles développées à l'échelle communale ou intercommunale influant sur la situation des quartiers que les actions conduites au sein même de ces quartiers pour améliorer le cadre de vie ou la situation individuelle des habitants. Il doit nécessairement **comporter cinq volets : emploi, développement économique, insertion ; habitat et cadre de vie ; politique éducative ; santé ; prévention et citoyenneté**¹². Il intègre et met en cohérence les dispositifs existant sur le territoire concerné et concourant aux objectifs prioritaires fixés, quelle que soit leur échelle d'intervention : convention de rénovation urbaine, programme local de l'habitat (PLH), zones franches urbaines (ZFU), plan local d'insertion par l'économie (PLIE), équipe de réussite éducative (ERE), contrat éducatif local (EL), Ecole ouverte, contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), contrats d'éducation artistique, illettrisme, atelier santé ville, (ASV), réseaux d'accès aux droits, contrat local de sécurité (CLS), ville vie vacance (VVV), chartes de cohésion sociale.

D'après les éléments d'analyse disponibles, les CUCS n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées. Rédigés dans l'urgence, ils constituent davantage des documents programmatiques que des documents stratégiques.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Le programme national de rénovation urbaine, issu de la loi du 1er août 2003, vise à « réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires », tout en respectant « l'objectif de mixité sociale et de développement durable ».

Pour cela les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent dans des actions de transformation du bâti et des espaces : reconstructions, démolitions, réhabilitations et résidentialisations. Parallèlement, des interventions visent à remodeler l'organisation urbaine (restructuration de voiries, d'espaces publics...) et à améliorer les équipements (scolaires, commerciaux, culturels...). Les projets doivent contenir un volet dédié au développement économique : construction ou réhabilitation d'équipements commerciaux ou pouvant accueillir des activités économiques. L'objectif est de rompre avec les spirales de dégradation, de changer en profondeur l'image et le fonctionnement des quartiers, de diversifier l'offre de logements pour attirer des ménages plus solvables. La diversification du logement concerne les statuts (locatif privé, locatif intermédiaire, accession sociale à la propriété) et les formes architecturales (maison de ville, petits collectifs...). Les interventions visent principalement des quartiers d'habitat social mais intègrent aussi une partie du parc d'habitat dégradé en centre ancien. Un volet social et économique, décliné depuis le 1er janvier 2007 dans les contrats urbains de cohésion sociale, doit accompagner le volet urbain.

Le PNRU opère un changement d'échelle par rapport aux opérations menées antérieurement en matière de renouvellement urbain. Depuis la loi du 30 mars 2006, le programme de rénovation urbaine affiche un investissement de plus 30 milliards d'euros jusqu'en 2013. Fin 2009 ce sont 34,2 Mds € de travaux qui ont été engagés dont 10,2 Mds € de subventions de l'Anru, soit 29,8% du montant total. La loi instituant le Droit au logement opposable (DALO) porte à 6 Mds € les crédits consacrés par l'Etat à la mise en œuvre du PNRU. L'Union d'économie sociale pour le logement apporte au total 5 Mds €, la Caisse des dépôts s'est engagée au travers de la mobilisation de prêts pour le renouvellement urbain¹³ (PRU).

Les collectivités locales contribuent aussi au financement : communes, EPCI, conseils régionaux et généraux.

¹² Ce n'était pas le cas des contrats de ville qui comportaient généralement un nombre de thématiques plus élevé et dont les choix relevaient de la responsabilité des acteurs locaux.

¹³ et du financement de l'ingénierie (4 M€ par an).

1. Politique de la ville et intercommunalités franciliennes : quels territoires en partage ?

Depuis 10 ans, un essor important de l'intercommunalité francilienne

Depuis la loi de 1999 créant, en particulier, les CA, le développement intercommunal a été, grâce à une politique financière très incitative, particulièrement marqué dans toutes les régions françaises. Au niveau national, 89,1 % de la population est couverte par une structure intercommunale à fiscalité propre en 2010. En Île-de-France, la croissance intercommunale (exprimée en pourcentage de la population totale) est chaque année (à l'exception de l'année 2000) plus vive que dans l'ensemble de la France. Notre région rattrape ainsi en partie son retard historique. Toutefois, entre 2006 et 2008, avec deux années de décalage par rapport à l'ensemble du pays, le développement intercommunal s'est ralenti en Île-de-France. Après les échéances électorales municipales de 2008, une nouvelle progression de l'intercommunalité est enregistrée.

En 2009, qui est l'année de référence tout au long de cette étude, l'Île-de-France compte 106 intercommunalités à fiscalité propre (voir carte page 13), dont trente trois CA et quatre syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). A cette date, 5,8 millions d'habitants (RGP 2006) habitent une commune membre d'un groupement à fiscalité propre. Le potentiel de développement reste encore important dans notre région.

Les CA (qui comptent plus de 50 000 habitants) ont un poids tout particulier. Elles concentrent 3,8 millions d'habitants en 2009 (65 % de la population intercommunale francilienne), pour une taille démographique moyenne de 113 000 habitants en 2009 (120 000 au niveau national), tandis que les communautés de communes (25 938 habitants en moyenne en 2009) sont plus peuplées que celles du reste de la France (11 426 habitants).

Ces données mettent en relief le caractère urbain de l'intercommunalité francilienne, qui s'est encore renforcé en 2010. L'intercommunalité d'Île-de-France représente, depuis 2006, 4 % du nombre de groupements mais 10 % de la population regroupée au niveau national.

Si l'Île-de-France rattrape la moyenne nationale, ce constat masque des disparités, qui se sont accrues depuis 1999, entre les départements franciliens.

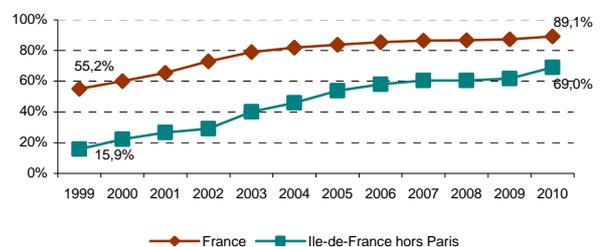
Un retard intercommunal persiste dans la petite couronne parisienne, où 44 % de la population réside dans une commune membre d'une intercommunalité en 2009. Des groupements à fiscalité propre ont cependant commencé à se déployer, à partir de 2000 en Seine-Saint-Denis (Plaine Commune, après Clichy-Monfermeil en 1998), en 2000 et 2001 dans le Val-de-Marne, depuis 2003 dans les Hauts-de-Seine. La formation de structures intercommunales en proche couronne se heurte toujours aux polarités parisiennes, ainsi qu'aux habitudes de gestion

spécialisée de grandes fonctions urbaines (transports, eau, assainissement, ordures ménagères). Plaine Commune (300 000 habitants, première structure d'Île-de-France par son poids démographique en 2009) donne toutefois l'exemple d'une intercommunalité réussie sur une fraction dense de l'agglomération parisienne, avec la construction d'un projet global de développement.

En revanche, le taux de couverture intercommunale des départements de la grande couronne est élevé et proche de la moyenne nationale : en Seine-et-Marne (76 % de la population concernée), bastion historique de l'intercommunalité francilienne, mais surtout dans le Val-d'Oise (84 %), où le conseil général a mené une politique active d'aide à la constitution des groupements de communes à fiscalité propre, et dans l'Essonne (90 %). Dans les Yvelines, la percée intercommunale est, sauf rares exceptions (Mantes, Saint Quentin...), plus récente (à partir de 2003) et moins aboutie (60 %). Il n'est toutefois plus possible aujourd'hui de qualifier l'Ouest francilien de « désert intercommunal ».

L'intercommunalité à fiscalité propre d'Île-de-France au 1^{er} janvier 2010

Part de la population regroupée au sein d'intercommunalités à fiscalité propre (au 1^{er} janvier 2010)



Au 1^{er} janvier 2010, l'Île-de-France compte :

- 109 EPCI à fiscalité propre couvrant 75 % des communes (6,6 millions d'habitants, soit 69 % de la population hors Paris, 56 % avec Paris),

- dont 37 CA (représentant 4,7 millions d'habitants), suite aux créations ex nihilo de 3 CA, à la transformation juridique de 2 anciennes CC et à une fusion.

La CA Est Ensemble (Seine-Saint-Denis) créée au 1^{er} janvier 2010, devient la 1^{ère} intercommunalité francilienne en terme de population (400 000 habitants), suivie par Plaine Commune (350 000 habitants) et par Grand Paris Seine Ouest (300 000 habitants), CA issue de la fusion d'Arc de Seine et de Val de Seine (Hauts-de-Seine).

L'intercommunalité à fiscalité propre d'Île-de-France au 1er janvier 2009
EPCI à fiscalité propre

	Population municipale RGP 2006			Nombre de communes regroupées			Nombre de groupements
	Total	Population regroupée	En %	Total	Communes regroupées	En %	
Paris	2 181 371	0	0%	20	0	0%	0
Hauts-de-Seine	1 536 100	850 861	55%	36	23	64%	7
Seine-Saint-Denis	1 491 970	486 233	33%	40	13	33%	3
Val-de-Marne	1 298 340	579 969	45%	47	26	55%	6
Petite couronne	4 326 410	1 917 063	44%	123	62	50%	16
Seine-et-Marne	1 273 488	964 746	76%	514	382	74%	39
Yvelines	1 395 804	832 182	60%	262	138	53%	15
Essonne	1 198 273	1 082 147	90%	196	158	81%	18
Val-d'Oise	1 157 052	970 856	84%	185	152	82%	18
Grande couronne	5 024 617	3 849 931	77%	1 157	830	72%	90
Île-de-France	11 532 398	5 766 994	50%	1 300	892	69%	106
Île-de-France hors Paris	9 351 027	5 766 994	62%	1 280	892	70%	106

Communautés d'agglomération (CA)

Départements	Population municipale RGP 2006			Nombre de communes regroupées			Nombre de CA
	Total	Population regroupée (CA)	En %	Total	Communes regroupées (CA)	En %	
Paris	2 181 371		0%	20		0%	
Hauts-de-Seine	1 536 100	773 606	50%	36	21	58%	6
Seine-Saint-Denis	1 491 970	396 847	27%	40	10	25%	2
Val-de-Marne	1 298 340	512 681	39%	47	19	40%	4
Petite couronne	4 326 410	1 683 134	39%	123	50	41%	12
Seine-et-Marne	1 273 488	312 491	25%	514	51	10%	4
Yvelines	1 395 804	291 875	21%	262	25	10%	3
Essonne	1 198 273	824 041	69%	196	55	28%	9
Val-d'Oise	1 157 052	648 455	56%	185	32	17%	5
Grande couronne	5 024 617	2 076 862	41%	1 157	163	14%	21
Île-de-France	11 532 398	3 759 996	33%	1 300	213	16%	33
Île-de-France hors Paris	9 351 027	3 759 996	40%	1 280	213	17%	33

Au-delà de l'approche départementale, il est également utile de souligner, pour l'Île-de-France, l'exiguïté des territoires intercommunaux, qui ne répondent pas au vœu du législateur (constituer des périmètres d'agglomérations sur les aires urbaines, au sens de l'Insee). Les communautés d'Île-de-France se caractérisent par le faible nombre de communes regroupées (25 % des groupements franciliens ont moins de 5 communes contre 8 % pour le reste de la France).

Les communautés, formées de 2 ou 3 communes, sont, a fortiori, sur-représentées en Île-de-France. La plupart des CA résultent ainsi du fractionnement de l'agglomération parisienne. Douze CA sont situées en petite couronne en zone urbaine dense. La plupart des CA de grande couronne sont également incluses dans l'agglomération parisienne et/ou situées dans des zones de transition entre les secteurs urbains et ruraux. Quatorze CA situées en Essonne ou dans le Val d'Oise correspondent à ce cas de figure. Trois CA, sont, par ailleurs, issues de la transformation juridique d'anciens SAN (Evry Centre Essonne, Saint Quentin en Yvelines et Cergy Pontoise)¹⁴. Marne et Gondoire, sur le territoire de Marne la Vallée, peut être assimilé à cette catégorie. Quelques rares CA, plus éloignées du cœur de l'agglomération, répondent le mieux à la logique territoriale souhaitée par le législateur (une ville centre et sa périphérie). Seulement, trois CA sont dans ce cas : Meaux, Melun et Mantes¹⁵.

Cet émiettement territorial des CA franciliennes est quelquefois lié à la présence de quartiers concernés par la politique de la ville. Certaines d'entre elles n'auraient pas réussi à entraîner dans le projet communautaire des communes moins impliquées dans la politique de la ville. *A contrario*, quelques structures situées à la périphérie très proche de quartiers fortement concernés par la politique de la ville, sont constituées par association de communes aux caractéristiques socio-économiques proches des leurs.

Les conséquences, sur la pertinence et l'efficacité des interventions intercommunales en matière de politique de la ville, sont aisément perceptibles. Quelques CA concentrent un grand nombre de dispositifs de la politique de la ville¹⁶ (Clichy Montfermeil, Val de France, Plaine Commune, Lacs de l'Essonne...), les charges inhérentes à la forte proportion, sur leur territoire, de populations fragiles. Au contraire, d'autres ne gèrent guère de dispositifs, alors que leur statut de CA les conduirait à exercer cette compétence (Marne et Gondoire, Arc de Seine, Cœur de Seine, Val de Seine, Vallée de la Marne, Haut Val de Marne, Val et Forêt). La non pertinence des territoires et/ou leur étroitesse peut également conduire à la création de nouvelles structures (syndicat mixte pour gérer le PLH de Mantes en Yvelines en intégrant la commune de Limay) ou à la gestion, au niveau intercommunautaire, de dispositifs (PLIE intercommunautaire Sénart Val de Seine – Val d'Yerres).

¹⁴ Elles devraient donc présenter une certaine unité urbaine, liée à leur passé de ville nouvelle. Mais la légitimité de leur périmètre ne va pas de soi (voir en particulier la volonté de l'agglomération d'Evry Centre Essonne d'étendre son périmètre, pour, notamment, conquérir de nouvelles disponibilités foncières et gérer la politique de l'habitat sur une aire plus vaste).

¹⁵ Toutefois ces trois secteurs sont également inclus dans l'agglomération parisienne. De plus certaines communes proches de la ville-centre ne sont pas membres des CA (Limay, par exemple ne souhaite pas intégrer la CAMY).

¹⁶ Ces agglomérations peuvent, par ailleurs, se caractériser par une situation économique très délicate, qui se répercute sur les finances de l'agglomération.

Ces précisions sur le développement intercommunal en Île-de-France conduisent à d'autres questionnements. Dans quelle mesure les intercommunalités sont-elles à même de prendre en charge les territoires de la politique de la ville ? Autrement dit la gestion des dispositifs de la politique de la ville peut-elle relever de structures intercommunales, alors que les parties urbaines de la région d'Île-de-France (petite couronne en particulier) sont imparfaitement couvertes par des intercommunalités ? La réponse à cette question permettra de contextualiser les développements ultérieurs de l'étude.

Intercommunalités et sites de la politique de la ville, une imparfaite adéquation territoriale

Les territoires de la politique de la ville sont bien sûr des territoires urbains, principalement situés dans les zones denses. Au 1^{er} janvier 2006, 7 % de la population nationale qui vivait dans une zone urbaine sensible (ZUS), soit 4,4 millions de Français. A la même date, c'est 11 % de la population régionale qui vivait dans une ZUS, soit 1,3 millions de Franciliens. La répartition est la suivante :

- 125 532 parisiens, soit 9,9 % de la population francilienne totale des ZUS,
- 608 104 habitants de la 1^{ère} couronne (départements des Hauts de Seine, de Seine Saint-Denis et du Val de Marne), soit 47,7 % de la population francilienne totale des ZUS,
- 540 067 habitants de la 2^{ème} couronne (départements de Seine et Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val d'Oise), soit 42,4 % de la population francilienne totale des ZUS.

Il est utile de rapprocher la géographie des territoires de la politique de la ville de celle des intercommunalités. Pour ce faire, les territoires prioritaires de la politique de la ville (ZUS, ZFU¹⁷, ZRU¹⁸) d'une part, les grands lieux de contractualisations (CUCS, PRU) d'autre part ont été ventilés, selon qu'ils se déploient ou non sur le territoire d'une intercommunalité à fiscalité propre (voir carte page 13)¹⁹.

Cette analyse fait de nouveau surgir la dichotomie entre petite et grande couronne :

- en grande couronne, plus des trois-quarts des territoires concernés par la politique de la ville sont intégrés dans une intercommunalité (86 % des ZUS, ZFU ou ZRU par exemple) ;
- en petite couronne ce pourcentage dépasse à peine le tiers (36 % des ZUS, ZFU ou ZRU) et un peu plus pour les conventions PRU (47 %).

Les intercommunalités ne participent que partiellement à la gestion des dispositifs qui relèvent de la politique de la ville, eu égard à leur développement actuel. Dans nombre de quartiers, il faudra compter exclusivement sur des interventions communales (ou sur d'autres structures « support » de la politique de la ville comme les GIP par exemple). La question de l'apport des

intercommunalités devra être analysée bien sûr en tenant compte de cette limite structurelle...

Nombre de ZFU, ZRU et ZUS d'Île-de-France, selon leur localisation

	Sur le territoire d'une intercommunalité			En dehors d'un territoire intercommunal			Mixte***		Total
	ZFU	ZRU**	ZUS**	ZFU	ZRU**	ZUS**	ZFU	ZRU**	
Paris						9			9
Hauts-de-Seine		1	1		5	8		1	16
Seine-Saint-Denis	5	2	10	4	3	11	1	1	37
Val-de-Marne		2	5	2	2	10	1		22
Petite couronne	5	5	16	6	10	38	2	2	84
Seine-et-Marne	3	3	2			1			9
Yvelines	3	1	7	1	3	1			16
Essonne*	2	6	14			1	1	1	25
Val d'Oise	3	7	8		2	1			21
Grande couronne	11	17	31	1	5	4	1	1	71
Île-de-France	16	22	47	7	15	42	3	3	155
Île-de-France hors Paris	16	22	47	7	15	33	3	3	146

* Dans ce tableau, la ZRU interdépartementale "le grand ensemble" (Massy/Antony) est rattachée au département de l'Essonne.

** Il s'agit, dans ce tableau, de zones exclusivement labellisées ZUS ou ZRU. Autrement dit, il n'y a pas de double compte entre les 3 catégories de territoires prioritaires ZUS, ZRU et ZFU.

*** Mixte : sur le territoire de 2 intercommunalités ou en partie sur un territoire intercommunal.

Nombre de CUCS et de PRU (conventions signées au premier janvier 2009), selon leur localisation

	Sur le territoire d'une intercommunalité**		En dehors d'un territoire intercommunal		Mixte***		Total	
	CUCS	PRU	CUCS	PRU	CUCS	PRU	CUCS	PRU
Paris	0		1	2			1	2
Hauts-de-Seine	7	3	6	5			13	8
Seine-Saint-Denis	12	12	19	11		2	31	25
Val-de-Marne	4	3	11	5	1		16	8
Petite couronne	23	18	37	23	1	2	61	43
Seine-et-Marne	9	5	2	1			11	6
Yvelines	8	4	7	2			15	6
Essonne*	11	13	2	1		2	13	16
Val d'Oise	7	11	3	2	1		11	13
Grande couronne	35	33	14	6	1	2	50	41
Île-de-France	58	51	51	29	2	4	111	84
Île-de-France hors Paris	58	51	50	27	2	4	110	82

* Dans ce tableau, les PRU interdépartementaux "le Grand ensemble" et "le Noyé doré" (Massy/Antony) sont rattachés au département de l'Essonne.

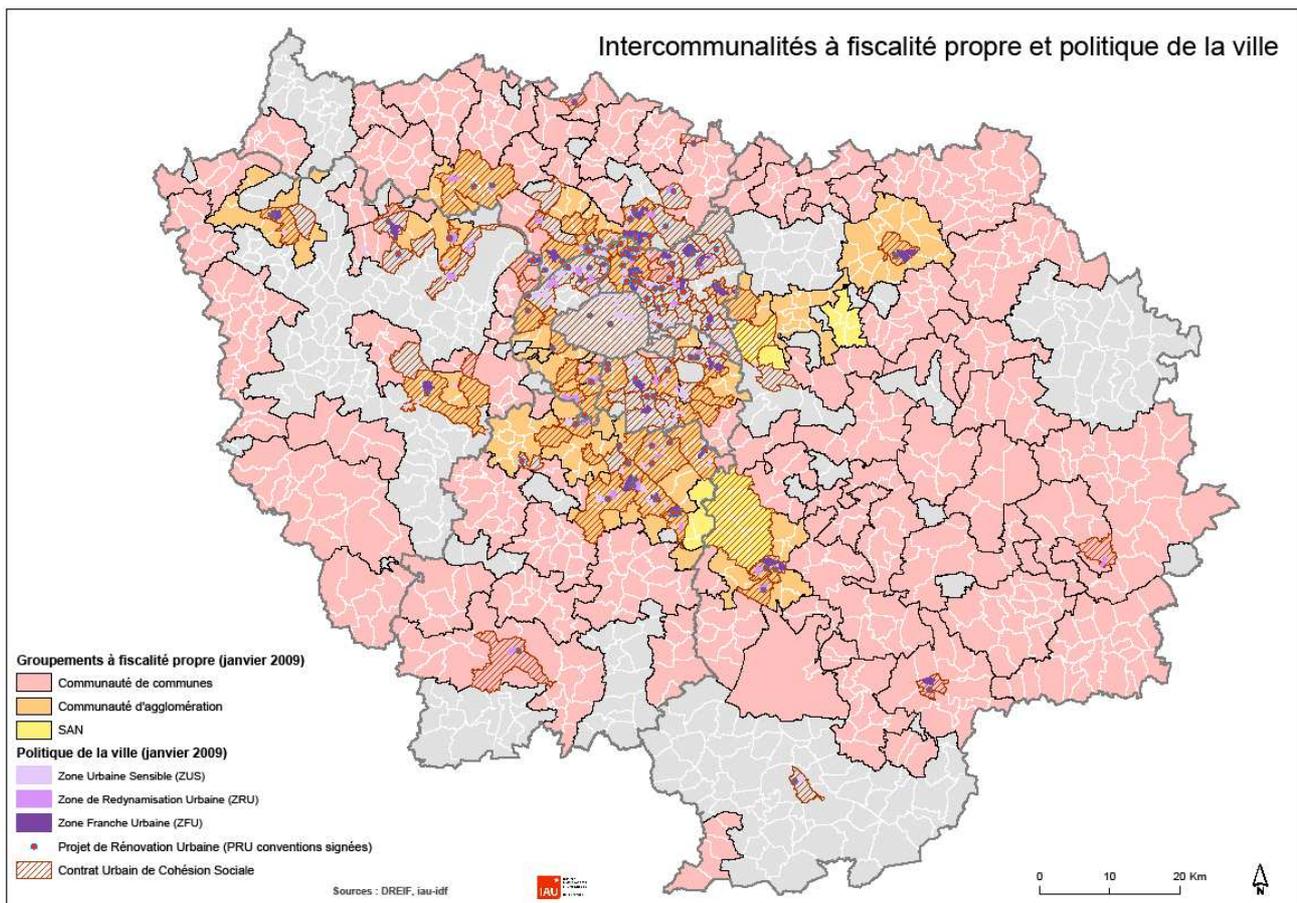
** Les 2 conventions cadre de Plaine Commune d'une part et de Clichy Montfermeil d'autre part, qui se superposent à des PRU communaux ne sont pas comptabilisées dans ce tableau.

*** Mixte : sur le territoire de 2 intercommunalités ou en partie sur un territoire intercommunal.

¹⁷ Zone franche urbaine.

¹⁸ Zone de revitalisation urbaine.

¹⁹ Ce travail d'identification des sites de la politique de la ville couverts par des intercommunalités n'est pas complet ici. D'autres thématiques pourraient être analysées (CISPD, missions locales, maisons de l'emploi par exemple).



Des contrats de ville aux CUCS, quelle prise en compte du développement intercommunal en Île-de-France ?

Quelle part les intercommunalités, qui se sont développées récemment, peuvent-elles prendre à la mise en œuvre de la politique de la ville aux côtés des communes ? L'analyse des CUCS qui succèdent en 2007 aux contrats de ville (2000-2006), apporte également des éléments de réponse. Deux critères seront en particulier étudiés : comment s'articulent les périmètres des CUCS à ceux des intercommunalités ? Les agglomérations sont-elles signataires de ces contrats ?

Implication des CA dans les contrats de la politique de la ville

	CUCS 2007/2013	contrat de ville 2000/2006
Nombre de contrats	113	43
Nombre d'EPCI signataires de contrat	23	-
Nombre de communes signataires de contrat	173	145

Environ 200 communes et 23 intercommunalités sont signataires des 113 CUCS d'Île-de-France, contre 43 contrats et 145 communes pour la période 2000-2006 (voir carte page 14). Entre

les 2 générations, le nombre de contrats a plus que doublé et le nombre de communes concernées s'est accru d'environ un tiers. La moitié des communes est signataire d'un CUCS pluricommunal, c'est à dire d'un CUCS qui se déploie sur le territoire de plusieurs communes, contre 75 % précédemment. Ces données traduisent paradoxalement, compte tenu du développement des intercommunalités qui s'est opéré entre temps, un recul apparent de l'approche intercommunale dans le cadre des CUCS.

Il faut, de plus, souligner que tous les CUCS pluricommunaux ne sont pas des CUCS intercommunaux, s'ils ne concernent pas le territoire, ou une partie du territoire, d'une intercommunalité (Orly / Choisy-le-Roi / Villeneuve-le-Roi par exemple).

D'après la DIV (Livre vert, mars 2009), la situation en matière de signature des CUCS pour l'ensemble de la France

témoigne de l'hétérogénéité dans l'appréciation locale des « compétences » en matière de politique de la ville. En effet,

- 263 contrats sont signés par une commune seule ;
- 19 par un EPCI seul ;
- 30 par plusieurs communes sans signature d'EPCI ;
- 86 par une commune et un EPCI ;
- 97 par plusieurs communes et un EPCI.

Le rapport précise : « cette hétérogénéité traduit sans doute une lecture locale de la notion de compétence « politique de la ville » des EPCI ; elle traduit aussi une approche principalement sociale, donc communale des CUCS » (page 22).

En Île-de-France, l'analyse fait pourtant ressortir, pour les deux tiers des CA environ, une bonne cohérence entre les territoires intercommunaux et les périmètres des CUCS. Les conditions de cohérence seront estimées a priori remplies, lorsqu'une partie souvent importante, voire l'ensemble des communes de l'agglomération est incluse dans les périmètres de CUCS et que l'intercommunalité est signataire des contrats communaux ou de contrats-cadre.

Ainsi, cette articulation a pu être effective dès 2000, parce que certaines intercommunalités avaient été créées avant cette date (Cergy Pontoise, Clichy Montfermeil) ou de façon quasiment concomitantes à la signature de contrats de ville (Plaine Commune, Val de Bièvre). D'autres contrats de ville, dont le périmètre n'a pas été modifié dans le cadre des CUCS, ont été précurseurs d'intercommunalités formées ultérieurement sur le même périmètre. La politique de la ville semble avoir suscité des vocations intercommunales (Val d'Orge) ou... stigmatisé certains territoires (Lacs de l'Essonne). Il arrive aussi que des périmètres lancés dans le cadre de la politique de la ville ne parviennent pas à s'enraciner localement et, en dépit de plusieurs tentatives, échouent à structurer des intercommunalités plus vastes. Les Mureaux/ le Mantois par exemple qui avait donné lieu à un contrat de ville très large dans la période 1994/1999, puis au périmètre du territoire de développement du CPER 2000/2006.

Dans d'autres cas, les périmètres des contrats de ville n'étaient pas cohérents avec ceux des intercommunalités, alors que certaines d'entre elles avaient été créées avant la signature des contrats de ville. Dans le cadre des CUCS, ils sont mis en cohérence avec ces limites intercommunales, ou entrent dans la création postérieure à 2000 de structures intercommunales. Le territoire couvert par le CUCS correspond désormais à l'ensemble des communes membres de l'intercommunalité (Val de France, Argenteuil Bezons) ou une partie de celles-ci (Evry Centre Essonne, Mantes en Yvelines). Les discontinuités territoriales, comme celle du contrat de ville du secteur centre du Val d'Oise (Deuil-la-Barre, Ermont, Saint-Gratien, Soisy-sous-Montmorency et Taverny) ont disparu dans le cadre des CUCS.

Pour le tiers restant des CA, l'articulation des CUCS aux intercommunalités est plus difficile à établir, pour différentes raisons.

Quatre intercommunalités ne sont pas concernées par les CUCS.... parce qu'il n'y a pas de CUCS sur le territoire intercommunal (Marne et Gondoire, Cœur de Seine, Arc de Seine, Vallée de la Marne). D'autres intercommunalités qui ne comprennent sur l'espace communautaire qu'un seul CUCS monocommunal, ont sans doute choisi de ne pas diffuser les problématiques de la politique de la ville vers les communes de l'agglomération qui ne comprennent pas de quartiers en ZUS.

Par ailleurs, la mise en cohérence des périmètres opérée entre la génération des contrats de ville et celle des CUCS engendre aussi, de façon paradoxale, le fractionnement des territoires de contractualisation. La séparation en deux blocs territoriaux des anciens contrats de ville qui se déployaient au-delà du territoire intercommunal, offre une solution de mise en cohérence des territoires de la politique de la ville avec celui de l'intercommunalité. Les communes qui ne relèvent pas du bloc intercommunal font alors l'objet de CUCS séparés (Corbeil, Massy, Palaiseau).

L'intercommunalité est quelquefois signataire de ces CUCS monocommunaux, comme Seine Essonne pour le CUCS de Corbeil-Essonnes ou Plateau de Saclay pour celui de Palaiseau ou, au contraire, non signataire (Val de Seine pour le CUCS de Boulogne-Billancourt, Pays de Meaux pour celui de Meaux).

Les « débordements » de contrat en dehors de l'intercommunalité et la pluralité des groupements représentés au sein d'un même contrat sont devenus des exceptions, alors qu'ils étaient plus fréquents dans la génération précédente de contrats. Ainsi, seulement trois CA sont concernées par des CUCS au périmètre atypique : Plaine Centrale du Val de Marne dont le CUCS inclut la commune de Bonneuil-sur-Marne, Sud de Seine et Hauts de Bièvre qui ont en partage le CUCS des Blagis²⁰. Enfin, il faut noter qu'une modification de périmètre intercommunal postérieure à la signature des CUCS peut conduire à de nouvelles inadéquations entre les périmètres de la politique de la ville et ceux de l'intercommunalité. Ainsi, le retrait, en 2009, de la commune de Franconville de la CA de Val et Forêt fait que seules deux communes de l'intercommunalité (Eaubonne, Ermont) sont concernées par le périmètre du CUCS (Eaubonne, Ermont, Franconville et Sannois).

²⁰ Le CUCS des Blagis est relatif à un quartier qui se déploie sur quatre communes des Hauts-de-Seine dont 2 (Bagneux, Fontenay-aux-Roses) relèvent de l'agglomération Sud de Seine qui en est signataire et 2 autres (Bourg-la-Reine, Sceaux) de la CA des Hauts de Bièvre non signataire.

**Les intercommunalités, des contrats de ville aux CUCS :
périmètres et signatures**

Typo	Signature	Territoire	contrat	contrats de ville 2000 -20006 (3)	CUCS 2007-2010
Catégorie 1	EPCI signataire	tout	pluricommunal	CA de Sénart Val de Seine (2003)	CA de Sénart Val de Seine (2003)
					CA du Val d'Yerres (2003)
					CA des Lacs de l'Essonne (2004)
				CA du Val de Bièvre (2000)	CA du Val de Bièvre (2000)
					CA d'Argenteuil Bezons (2006)
			CA de Plaine Commune (2000, 2001)		
		mixte (1)		CA de Plaine Commune (2000, 2001) (4)	CA de Clichy Montfermeil (1998, 2001)
Catégorie 2	EPCI signataire	supra	pluricommunal	CA Evry Centre Essonne (ancien SAN, 2001)	
					CA de la Plaine Centrale du Val de Marne (2001)
					CA de Val et Forêt (2000, 2004) (5)
					CA de Sud de Seine (2005) (6)
		partie	pluricommunal	CA de Melun Val de Seine (1992, 2002)	
				CA de Mantes en Yvelines (1967, 2000)	CA de Mantes en Yvelines (1967, 2000)
					CA de Saint Quentin en Yvelines (ancien SAN, 2004)
				CA du Val d'Orge (2001)	CA du Val d'Orge (2001)
					CA Evry Centre Essonne (ancien SAN, 2001)
					CA de Cergy Pontoise (ancien SAN, 2004)
					CA de la Vallée de Montmorency (2002)
					CA des Portes de l'Essonne (2001, 2009)
communal		CA de Melun Val de Seine (1992, 2002)			
		CA de Seine Essonne (1997, 2003)			
		CA du Plateau de Saclay (1992, 2003)			
		CA de Marne et Chantereine (2005, 2009)			
		CA des Deux Rives de Seine (2005, 2009) (6)			
Catégorie 3	EPCI non signataire	tout	pluricommunal	CA de Clichy Montfermeil (1998, 2001)	
			communal		CA du Mont Valérien (2009)
		partie	communal		CA du Haut Val de Marne (2001)
					CA de Meaux (2003)
					CA d'Europ'Essonne (2007)
			CA Val de Seine (2004)		
		supra	pluricommunal	CA du Plateau de Saclay (1992, 2003)	
				CA de la Plaine Centrale du Val de Marne (2001)	
CA du Val de France (1997, 2002)					
		mixte (2)		CA des Hauts de Bièvre (2003)	
Catégorie 4	EPCI non concerné	Pas de contrat (5) - EPCI avec compétence politique de la ville			CA Marne et Gondoire (2002, 2005)
					CA Cœur de Seine (2005)
					CA Arc de Seine (2004)
			CA de la Vallée de la Marne (2000)	CA de la Vallée de la Marne (2000)	

NB Les natures juridiques indiquées sont celles des établissements au 1^{er} janvier 2009. Les parties surlignées mettent en évidence les CA ayant quitté leur catégorie, pour en intégrer une autre entre 2000-2006 et 2007-2010.

Renvois

(1) communal + contrat cadre intercommunal

(2) communal + intercommunal

(3) liste des EPCI compétents en matière de politique de la ville :

- 12 CA instaurées ou transformées en CA avant le 1^{er} janvier 2001, avec leur année de création et, le cas échéant, de transformation,

- 1 CA instaurée en 2003, mais partie prenante du contrat de ville (absorption du syndicat compétent pour le quartier de la Prairie de l'Oly).

(4) territoire élargi en 2003, puis 2005

(5) A partir de 2009, le CUCS devient supra communautaire, en raison du retrait de la commune de Franconville de la CA de Val et Forêt

(6) La CA Deux Rives de Seine est signataire du CUCS de Chanteloup-les-Vignes, et non de celui de Carrières-sous-Poissy. La CA de Sud de Seine est signataire du CUCS des Blagis, mais non de celui de Clamart.

En résumé, il existe différents cas de figures concernant les périmètres des CUCS et leur signature par des intercommunalités :

Dans la majorité des cas (23 cas sur 33), la CA est signataire des CUCS.

- Le CUCS rassemble l'ensemble des communes de l'intercommunalité dans 6 cas auxquels il faut ajouter 2 autres EPCI (Plaine-Commune et Clichy-Montfermeil) qui ont signé un contrat intercommunal pour l'ensemble des communes (« super CUCS »), alors que les communes ont chacune élaboré un CUCS communal.
- Dans 7 autres cas, il s'agit de contrats qui rassemblent plusieurs communes du territoire intercommunal (CUCS pluricommunal), mais non toutes les communes membres de l'intercommunalité.
- L'EPCI peut aussi signer un ou plusieurs CUCS communal (cinq cas). C'est le cas des CA de Seine-Essonne et du Plateau de Saclay qui n'ont chacune qu'une seule commune en CUCS. C'est aussi le cas de la CA de Melun Val de Seine qui est signataire des trois CUCS communaux. Enfin les deux CA de Marne et Chantierne et des Deux Rives de Seine (issues, en 2009, de la transformation d'anciennes CC) sont également signataires de CUCS communaux (celui de Chelles d'une part, ceux de Chanteloup-les-Vignes et de Carrières-sous-Poissy d'autre part).
- Enfin, 3 CA sont signataires de CUCS supracommunautaires, comprenant des communes qui ne sont pas membres de l'intercommunalité (Val et Forêt, Plaine centrale du Val de Marne, et Sud de Seine).

En outre, 10 CA ne sont pas signataires de CUCS communaux. En dehors des 4 cas où aucun CUCS n'est signé sur le territoire, l'absence de signature communautaire semble être liée :

- au calendrier : l'intercommunalité n'était pas encore créée (Mont Valérien créée en 2009) ou la transformation en CA était concomitante à la signature des CUCS (Europ'Essonne)
- à des considérations territoriales, avec des CUCS mono-communaux (Pays de Meaux, Val de Seine) ou supra-communautaires (c'est à dire avec débordements).

La CA du Haut Val de Marne peut être classée au rang des exceptions avec 3 CUCS communaux dont la CA n'est pas signataire.

Quelles perspectives pour l'avenir ?

Au total, la meilleure prise en compte des périmètres des intercommunalités dans le cadre des CUCS, jointe à la couverture d'autres quartiers que ceux en ZUS, a conduit à une diffusion des contrats, mais à leur fragmentation. Qu'en sera-t-il dans le cadre de la prochaine génération des contrats de la politique de la ville à partir de 2011? Nous n'avons pas, à cette date, d'élément d'information sur le contenu et les périmètres des contrats qui pourraient être signés entre les collectivités locales et l'Etat. Quant à la recherche de cohérence entre les périmètres des intercommunalités et ceux de la politique de la ville, elle pourrait conduire, à l'horizon des prochains contrats, à une nouvelle instabilité des territoires des contrats de la politique de la ville, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux acteurs intercommunaux dans le champ de la politique de la ville... La stabilisation des périmètres intercommunaux en Île-de-France n'est, en effet, pas encore en vue. Des intercommunalités sont appelées à être créées ou recomposées. L'instauration, en 2010, d'une CA comprenant 9 villes de Seine-Saint-Denis (Pantin, Noisy-le-Sec, Bondy, Les Lilas, Romainville, Bobigny, Montreuil, Bagnolet, Le Pré-Saint-Gervais) de même que la fusion, à la même date, des CA Arc de Seine et Val de Seine (dans les Hauts de Seine) en sont des exemples.

2. Comment est défini l'intérêt communautaire de la politique de la ville ?

Qu'est-ce que l'intérêt communautaire ?

La juriste Géraldine Chavrier affirme que « contrairement aux idées reçues, la politique de la ville n'est pas une compétence. (...) C'est sa mise en œuvre qui a lieu grâce à l'exercice de compétences juridiques, c'est à dire de domaines d'attribution conférés aux collectivités locales essentiellement »²¹. Pour contourner ces difficultés juridiques, un parlementaire avait suggéré, lors des débats de la loi Chevènement de 1999, que les EPCI exercent la politique de la ville dans les domaines relevant de leur compétence. Ce choix n'a pas été retenu. C'est une conception toute autre qui s'est imposée à l'issue du vote de la loi Chevènement²².

La politique de la ville, définie en quelques lignes dans l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales, est une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération. Cet article précise que la compétence politique de la ville comprend :

- les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale **d'intérêt communautaire**,
- les dispositifs locaux, **d'intérêt communautaire**, de prévention de la délinquance.

Chaque communauté est amenée à préciser le contour exact qu'elle entend donner à cette compétence, comme à la plupart des compétences obligatoires et optionnelles, en identifiant les rubriques qui relèvent de sa responsabilité, par opposition à celles qui peuvent rester à la charge des communes. L'intérêt communautaire représente donc la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent dans les attributions communales.

La loi de décentralisation de 2004²³ contraint les EPCI existants à la date de publication de la loi à procéder à cette définition avant le 18 août 2006, sous peine d'un transfert automatique de l'ensemble des compétences communales à l'EPCI. Les EPCI créés après la loi disposent, quant à eux, d'un délai de deux ans suivant leur création pour procéder, au travers d'une ou de plusieurs délibérations spécifiques, aux déclarations d'intérêt communautaire. Les règles de majorité qui s'imposent pour ces délibérations sont renforcées par rapport à celles qui s'appliquent dans la plupart des autres domaines délibératifs. Il s'agit de la majorité des 2/3 du conseil communautaire pour les

communautés d'agglomération²⁴. Cette notion d'intérêt communautaire illustre, dans le domaine de l'intercommunalité, la mise en œuvre du principe budgétaire de spécialité, selon lequel un seul niveau administratif est en droit d'exercer une compétence. Ce principe, soumis à de nombreuses exceptions, est censé prévenir toute redondance des interventions publiques. Il n'en demeure pas moins que le caractère indéfini du champ de compétences mobilisables par la politique de la ville explique largement sa complexité et contribue à l'enchevêtrement des rôles entre intercommunalités et communes.

Les éléments qui permettent de tracer cette ligne de partage relèvent de différentes conceptions et font appel à plusieurs critères, qui varient selon les compétences des intercommunalités :

- critères géographiques (avec la désignation de certains sites dans le domaine de l'aménagement par exemple),
- temporalité des projets, qui oppose par exemple la gestion d'équipements déjà opérationnels à la construction d'équipements futurs,
- caractère plus ou moins stratégique des projets (en lien par exemple avec l'objectif de cohérence globale du développement économique et commercial du territoire),
- seuils financiers, etc.

Dans d'autres cas, les intercommunalités se bornent à établir une liste d'équipements, de voies, de zones d'activité économique (ZAE) ou de zones d'action concertée transférées, tout en procédant éventuellement à son actualisation en cas de besoin. Cette méthode, « au fil de l'eau », présente l'inconvénient de dispenser les élus d'une réflexion stratégique préalable sur la notion même d'intérêt communautaire (par opposition à ce que l'on entend par intérêt communal). En revanche, elle a le mérite de la clarté et lève, en général, toute ambiguïté sur l'identification des items transférés. Si les deux méthodes ont été déclarées légales par les juristes sollicités par certaines intercommunalités, la préférence des services du ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales) va vers la première, pour les raisons évoquées plus haut.

Enfin, certaines communautés recourent à une méthode mixte, qui allie le choix préalable de critères de délimitation, à la désignation progressive des « objets » de son application (listes d'équipements, ZAC, ZAE, etc.).

²¹ Intervention de G. Chavrier, professeur de droit public à Lille 2, lors des « Rencontres des acteurs de la ville : Politique de la ville et intercommunalité : état des lieux », DIV, 21 mars 2007, page 28.

²² Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁴ Les communautés de communes doivent, quant à elles, répondre aux règles de la majorité qualifiée qui est requise pour la création d'un EPCI à fiscalité propre (2/3 au moins des communes représentant plus de la moitié de la population ou la moitié au moins des communes représentant plus des 2/3 de la population). Cette majorité doit nécessairement inclure les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Qu'en est-il, plus précisément, en ce qui concerne l'intérêt communautaire de la politique de la ville ? Quel est le contour, défini pour cette compétence, par les communautés d'agglomération franciliennes ?

La définition de l'intérêt communautaire en pratique

En ce qui concerne la politique de la ville, la quasi-intégralité des communautés d'agglomération franciliennes²⁵ a procédé à la définition, requise par la loi, de l'intérêt communautaire. S'il existe des différences dans la manière dont chacune a défini son intérêt communautaire en termes de politique de la ville, une tendance à une conception « fourre tout » peut également être soulignée. Des actions très diverses en termes de coûts financiers, d'ingénierie mobilisée, d'impact sur la vie des habitants sont ainsi citées... Sont aussi inscrits des fonctions ou des rôles (coordination...), ce qui laisse la porte ouverte à des interprétations très différenciées. S'il est, parfois, difficile de comprendre la logique qui a présidé à la rédaction de l'intérêt communautaire, il faut noter que la méthode des « critères », autant quantitatifs que qualitatifs, n'est guère adaptable au sujet, sauf sans doute en ce qui concerne les critères territoriaux.

Une analyse plus poussée des délibérations d'intérêt communautaire souligne, néanmoins, quelques axes importants, tant sur le plan de l'approche méthodologique, que sur celle les domaines investis par les CA.

De nombreuses CA définissent l'intérêt communautaire de la politique de la ville :

- en apportant des précisions sur la nature des dispositifs visés,
- en indiquant quelles sont les thématiques sur lesquelles elles comptent s'investir,
- en mentionnant les outils sur lesquels elles comptent s'appuyer,
- enfin, en spécifiant les objectifs des politiques mises en place.

Ces approches ne sont bien sûr pas exclusives les unes des autres. Elles se complètent fréquemment. Ainsi, les indications qui portent sur les thématiques prises en charge au niveau communautaire sont-elles, par exemple, mises en œuvre dans le cadre de dispositifs ou d'outils identifiés par les élus. Ces précisions montrent que les CA recourent aux mêmes procédés de définition que ceux qui sont usuellement mobilisés par l'Etat ou les collectivités locales pour spécifier leurs champs d'intervention dans le domaine de la politique de la ville (objectifs, dispositifs, thématiques, outils). **Toutefois, il faut souligner que la référence géographique à des territoires prioritaires qu'ils soient définis au niveau national (ZUS, ZRU, ZFU) ou à l'échelle communautaire n'est pas souvent évoquée (une demi-douzaine de fois au total)** ²⁶.

²⁵ Source : observatoire de l'intercommunalité, IAU îdf, 2009. La CA de la Vallée de Montmorency n'aurait pas encore délibéré, à notre connaissance, tandis que celle du Mont Valérien s'approprierait à le faire dans le cadre des deux années qui sont prévues par la loi, à la suite à sa création (2009).

²⁶ La typologie développée en partie 5 relèvera d'ailleurs que les élus acceptent, en général, d'autant mieux des interventions communautaires dans le domaine de

Les résultats de l'étude de la DIV (2007)

L'étude de la DIV (2007) montre que 74 % des CA ont repris dans leurs délibérations, la définition de la compétence politique de la ville indiquée à l'article L5216-5.

Dans l'ensemble les réponses aux questions concernant la compétence et l'intérêt communautaire sont de même nature. Il semble que les communautés n'accordent qu'une importance modérée à la distinction entre compétence et intérêt communautaire.

Les approches par dispositifs et par thématiques sont celles qu'empruntent le plus souvent les CA. Plus d'une soixantaine de références à des dispositifs d'une part, à des thématiques d'autre part a ainsi été relevée, pour les CA franciliennes, au sein de leurs délibérations consacrées à l'intérêt communautaire de la politique de la ville.

Le caractère communautaire d'un certain nombre de dispositifs est ainsi énoncé :

- les CUCS (ou leur volet intercommunal), les contrats de ville (une dizaine de références),
- pour les conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) à instaurer ou déjà existants (une dizaine de références),
- les maisons de l'emploi (une dizaine de références),
- les missions locales (une dizaine de références),
- les PLIE (une dizaine de références),
- les PRU, les opérations de renouvellement urbain (ORU), les projets urbains ou le renouvellement urbain (sept mentions),
- les MJD (six mentions).

Les thématiques qui sont le plus souvent citées sont :

- l'insertion, l'insertion économique et sociale, l'insertion par l'activité économique, l'insertion professionnelle, l'insertion par l'emploi (presque 20 mentions),
- l'emploi ou l'accès à l'emploi (une dizaine de mentions),
- la prévention de la délinquance (douze mentions),

Les autres thématiques, comme la santé (ou la prévention santé), l'accès au droit, l'aide aux victimes, l'éducation, l'habitat, la prévention routière, sont nettement moins fréquentes (moins de cinq citations par item).

D'autres précisions (cinquante environ au total), qui sont apportées dans le cadre des délibérations d'intérêt communautaire, portent sur les méthodes, les outils ou structures destinés à porter les actions communautaires. Parmi les méthodes d'intervention, il faut relever :

- l'aide aux structures compétentes, associatives notamment (une dizaine de références),
- la coordination, l'échange d'expériences, la concertation, l'animation (huit fois),
- la prévention spécialisée, la gestion urbaine de proximité (plus rarement).

la politique de la ville que celles-ci s'adressent à toute la population communautaire.

Dans le cadre de la rubrique « outils », nous avons regroupé une vingtaine d'items au total. Ils correspondent le plus souvent à des dispositifs ou des moyens proprement communautaires (centre intercommunal de prévention de la délinquance, observatoire, MOUS communautaire) ou à des structures ou services auxquels les élus communautaires assignent des fonctions sociales en lien avec la politique de la ville (maison de l'innovation pédagogique et de l'orientation professionnelle, centres sociaux, centre nautique, espace insertion, maison des services publics, régie de quartier, dispositif d'accueil médical initial, police municipale intercommunale, etc.).

Enfin, il faut signaler que quelques intercommunalités seulement précisent la finalité de la politique de la ville sur leur territoire, en s'appuyant sur des critères très englobants : la lutte contre la ségrégation et l'exclusion sociale (CA de Saint-Quentin en Yvelines, CA de Marne et Chantierne), la réintégration sociale et urbaine du territoire communautaire dans son environnement essonnien (CA des Lacs de l'Essonne), la mise en cohérence du territoire (CA du Val d'Yerres), l'articulation entre CUCS, projet de territoire, schéma de développement économique et PLH (CA Sud de Seine).

Notons que la définition de l'intérêt communautaire n'est pas toujours actualisée par rapport aux compétences réellement exercées par les intercommunalités. Ainsi, quelques domaines déclarés d'intérêt communautaire sont :

- soit trop larges, parce qu'ils incluent des projets qui ne sont pas encore mis en œuvre (certains CISPD par exemple),
- soit trop étroits, en ne permettant pas complètement d'apprécier l'étendue des interventions communautaires dans un domaine. Certaines des intercommunalités ayant, par exemple, signé des PRU et prévu d'y allouer des moyens, n'ont pas, dans le même temps, déclaré ces interventions au titre de l'intérêt communautaire.

Toutefois, ce rapide état des lieux donne à voir une approche des thèmes de prédilection des intercommunalités dans le domaine de la politique de la ville. Ces premiers résultats seront, en grande partie, confirmés dans la suite de l'étude.

3. L'implication des communautés d'agglomération dans les contrats urbains de cohésion sociale

Comment l'intérêt communautaire en matière de politique de la ville se traduit-il concrètement dans les documents contractuels de la politique de la ville, et en premier lieu dans les contrats urbains de cohésion sociale ? Ce chapitre s'appuie principalement sur la lecture des contrats urbains de cohésion sociale des vingt-cinq intercommunalités qui font l'objet du deuxième tome de l'étude. Il présente les rôles des deux échelons territoriaux dans les cinq thématiques listées dans la circulaire du 24 mai 2006²⁷ : habitat et cadre de vie ; développement économique, emploi et insertion ; réussite éducative ; santé et accès aux soins ; citoyenneté et prévention de la délinquance²⁸. Pour chacun de ces thèmes sont identifiées la façon dont intercommunalités et communes se partagent le pilotage et la mise en œuvre des différents dispositifs et actions programmés dans le CUCS et la façon dont les articulations avec les politiques thématiques sont construites. Compte-tenu de la complexité spécifique du partage des compétences entre communes et agglomération sur les thèmes habitat et citoyenneté-prévention de la délinquance, nous avons, pour ces deux volets, présenté plus en détail le cadre juridique. Les thèmes sont présentés par ordre d'investissement décroissant des intercommunalités.

Nos sources principales étant, dans ce chapitre, les documents contractuels élaborés localement, la nature et la qualité de ces documents impactent nécessairement l'analyse. Il nous a donc semblé utile de donner d'emblée au lecteur quelques clés de lecture sur ces questions.

Conformément aux textes de cadrage de 2006 et 2007, les CUCS s'ouvrent sur des éléments de diagnostic territorial, de qualité inégale. Une présentation de la globalité du projet urbain de cohésion sociale du territoire doit ensuite être faite. Cœur du contrat, le projet doit être global et stratégique ; il doit mettre en cohérence les différentes politiques menées sur le territoire. A la fin du document, la conduite du projet et les modalités de suivi et d'évaluation sont décrites. Comme déjà souligné par plusieurs études et bilans, nous avons constaté la faible portée stratégique des contrats urbains de cohésion sociale ; il n'y a pas, en règle générale, d'énonciation claire du projet global. Dans le meilleur des cas, des stratégies différentes correspondent aux thèmes de la circulaire²⁹. Nous avons aussi constaté le manque d'engagements opérationnels précis – peu d'éléments sur les modalités opératoires de conduite des actions, peu d'éléments financiers. « 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 »³⁰. Ce constat relativise l'importance du CUCS comme document stratégique, pour les villes comme pour les communautés.

Développement économique, insertion et emploi

La lecture des CUCS montre que toutes les communautés d'agglomération signataires d'un CUCS sont impliquées, peu ou prou, dans le volet développement économique/insertion/emploi de ce contrat³¹. **Il s'agit d'une façon générale d'un domaine phare pour les intercommunalités, ce qui s'explique en partie par le fait qu'il correspond à une compétence communautaire tout ou au moins en partie obligatoire.**

Ce chapitre aborde successivement différents types d'actions mis en œuvre par les communautés :

- portage d'outils territoriaux en faveur de l'emploi et de l'insertion,
- accompagnement et sécurisation des parcours professionnels (accès à l'emploi, qualification, lutte contre les discriminations...),
- soutien au développement local pour créer de l'emploi, aide à la personne dans le péri-travail : mobilité, logement, vie quotidienne...

Cette classification, qui a été réalisée en explorant l'ensemble des voies d'actions des collectivités locales en Île-de-France dans le cadre d'une étude de l'IAU sur les actions locales pour les emplois et actifs peu qualifiés en Île-de-France³², a été reprise et complétée dans la présente étude. Elle permet en effet de présenter, de façon synthétique, l'essentiel des dispositifs dans lesquels s'impliquent les intercommunalités franciliennes.

²⁷ Circulaire du 24 mai 2006, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité.

²⁸ Il arrive que des thématiques complémentaires soient présentes : culture par exemple.

²⁹ L'évaluation transversale des CUCS commandée par la DIV en 2009 souligne les mêmes difficultés.

³⁰ DIV, Analyse critique des CUCS. Groupe Anmyos, Pluricité, juillet 2007.

³¹ En revanche, quelques-unes des CA étudiées n'ont pas signé le CUCS, n'y sont pas mentionnées, ce qui ne les empêche pas d'intervenir en matière de développement économique et d'insertion au titre de leur compétence développement économique (CA des Hauts de Bièvre notamment).

³² Pascale Leroi et Laure Thévenot, Actions locales pour les emplois et les actifs peu qualifiés en Île-de-France, IAU-IDF, DEDL, décembre 2009

Répartition des compétences en matière de développement économique, emploi et insertion

La répartition des compétences en matière de développement économique, emploi et insertion, et le jeu d'acteurs qui en découle, sont complexes. Le développement économique est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, l'emploi est une compétence de l'Etat partagée avec les communes (éventuellement déléguée à la communauté d'agglomération), l'insertion est principalement une compétence du conseil général et la formation principalement une compétence du conseil régional.

Dans ce contexte, le système d'acteurs est éclaté et peu lisible. Les dispositifs et outils sont très nombreux, les périmètres mobilisés hétérogènes, alors que le contexte juridique et institutionnel se caractérise par une juxtaposition de textes et par de fortes incertitudes sur la manière dont les dispositifs vont pouvoir s'articuler entre eux.

L'action publique en matière d'emploi et d'insertion est de plus en plus recomposée. Le changement le plus récent vient de la réforme du service public de l'emploi (loi du 13 février 2008) qui conduit à la fusion entre ANPE et ASSEDIC et a donc un impact fort sur le fonctionnement des dispositifs existants, tels que les maisons de l'emploi, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, les missions locales... La situation actuelle laisse toutefois aux différents échelons territoriaux la possibilité de développer leurs propres stratégies et de s'investir dans les outils créés par le législateur.

Les communautés et les outils territoriaux en faveur de l'insertion et de l'emploi

Les communautés d'agglomération se dotent souvent, en complément des actions de l'Etat, des conseils régionaux et départementaux et de leurs propres services dédiés, de structures agissant dans le domaine de l'emploi et de l'insertion. Ces structures de droit commun, créées par des dispositifs nationaux mais impulsées par l'échelon local (collectivités, associations...) s'inscrivent dans le mouvement de territorialisation des politiques de l'emploi et de montée en charge des collectivités. Il s'agit :

- des maisons de l'emploi (MdE),
- du plan local pour l'insertion par l'économique (PLIE),
- des missions locales,
- des ateliers et chantiers d'insertion,
- des écoles de la deuxième chance...

Si l'ensemble des acteurs publics et privés sont généralement investis dans ces structures qui doivent porter un projet partenarial et territorial, les intercommunalités jouent souvent un rôle fédérateur.

Les maisons de l'emploi : Onze communautés d'agglomération sont impliquées dans une maison de l'emploi (MdE) (cartes pages 25 et 26).

Il y a vingt-six maisons de l'emploi labellisées en Île-de-France³³. Créées en 2005, celles-ci avaient pour mission l'observation, l'accès et le retour à l'emploi et le développement de l'emploi et la

³³ Il existe aussi quelques MdE non labellisées, comme celle dont la CA de Marne et Chantier est propriétaire et gestionnaire.

création d'entreprises. Leur cahier des charges a été reformulé par l'arrêté du 21 décembre 2009, afin d'intégrer les changements dus à la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Depuis les MdE ont pour mission de développer une stratégie territoriale partagée, de diagnostic au plan d'actions, de participer à l'anticipation des mutations économiques, de contribuer au développement de l'emploi local, de réduire les obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi. Elles regroupent de nombreux acteurs. Comme ailleurs en France, les territoires couverts par les maisons de l'emploi sont assez hétérogènes³⁴. Six maisons de l'emploi ont un périmètre qui correspond à celui de la communauté d'agglomération. Cette correspondance signifie que la CA est à l'initiative du projet, en est le porteur et, d'une façon générale, que le président de l'intercommunalité est aussi président de la MdE. Dans les autres cas, le périmètre est plus large que celui de la CA et regroupe soit des communes supplémentaires, soit deux intercommunalités (MdE Corbeil-Evry par exemple) soit, dans le cas de la MdE Melun Val de Seine, un périmètre très large de plusieurs « pays »³⁵. Ce sont souvent les intercommunalités qui sont à l'origine de la création de la MdE et qui participent à son financement (même lorsque le périmètre de la MdE ne se superpose pas avec celui de la CA).

La loi du 13 février 2008 modifie le contexte dans lequel s'inscrit l'action des MdE et a bloqué, au moins jusqu'à l'arrêté du 21 décembre 2009, le processus de labellisation des maisons de l'emploi. En 2008, plusieurs CA franciliennes avaient en cours un projet de création d'une MdE qui a été stoppé par le blocage de la labellisation. C'était notamment le cas des communautés d'agglomération des Hauts de Bièvre, de Val et Forêt, Sud de Seine, Plateau de Saclay, Val d'Yvelines et Clichy-Montfermeil. Ce blocage a freiné l'investissement des intercommunalités dans le champ de l'emploi.

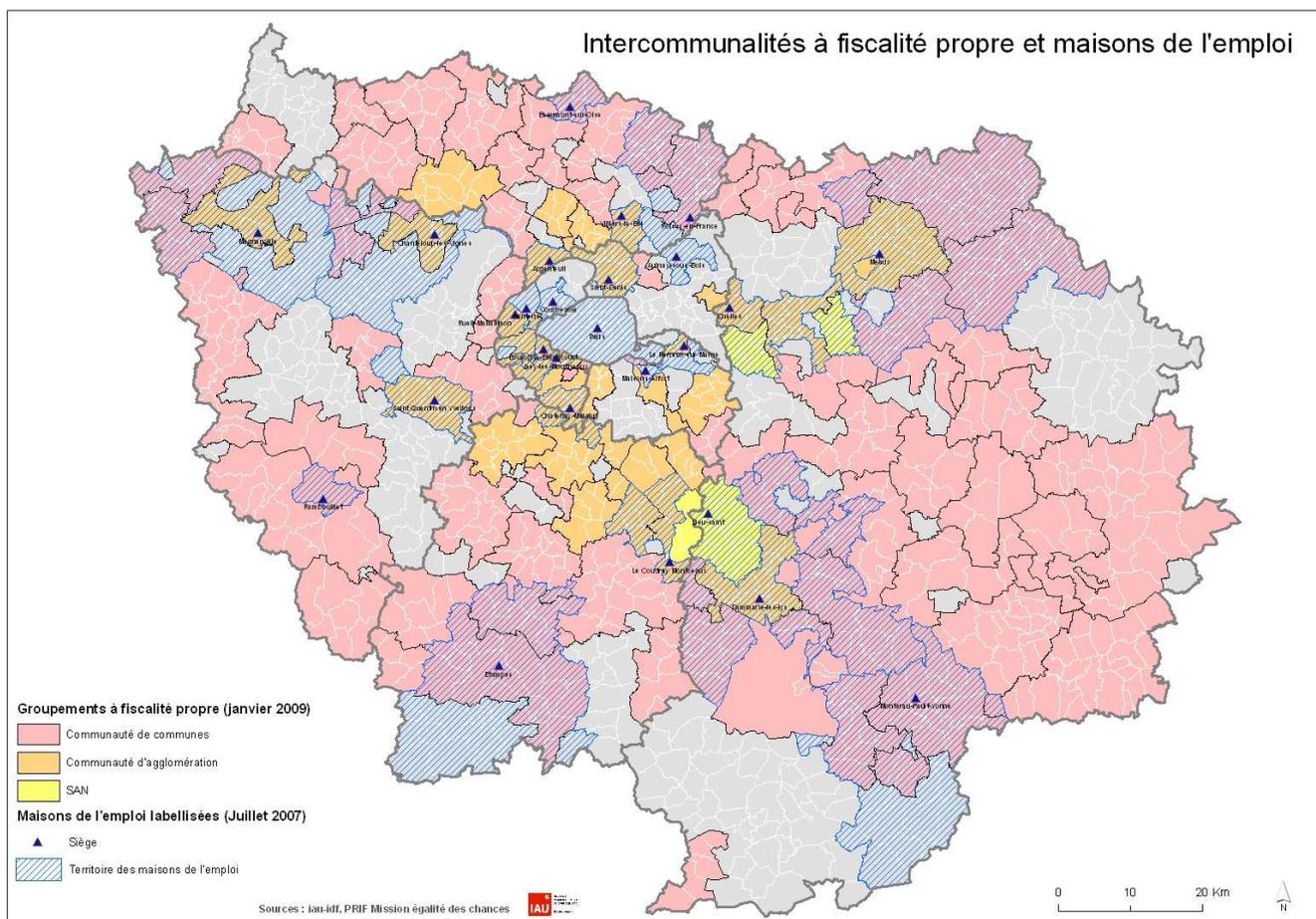
Qu'est ce qu'une maison de l'emploi (MdE) ?

Créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, les maisons de l'emploi ont vocation à assurer au plus près du terrain, une coopération entre les acteurs, collectivités locales, pôle emploi (fusion de l'ANPE et des ASSEDIC) autour d'un projet de territoire construit à partir d'un diagnostic, d'un plan d'action et d'une programmation. Elles sont portées par une collectivité locale, doivent être élaborées à l'échelle du bassin d'emploi ANPE (territoire regroupant plusieurs agences locales pour l'emploi). Cette définition est peu précise et souvent mal comprise par les acteurs locaux. 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. Les maisons de l'emploi sont complémentaires des missions locales qui travaillent spécifiquement pour les moins de 26 ans.

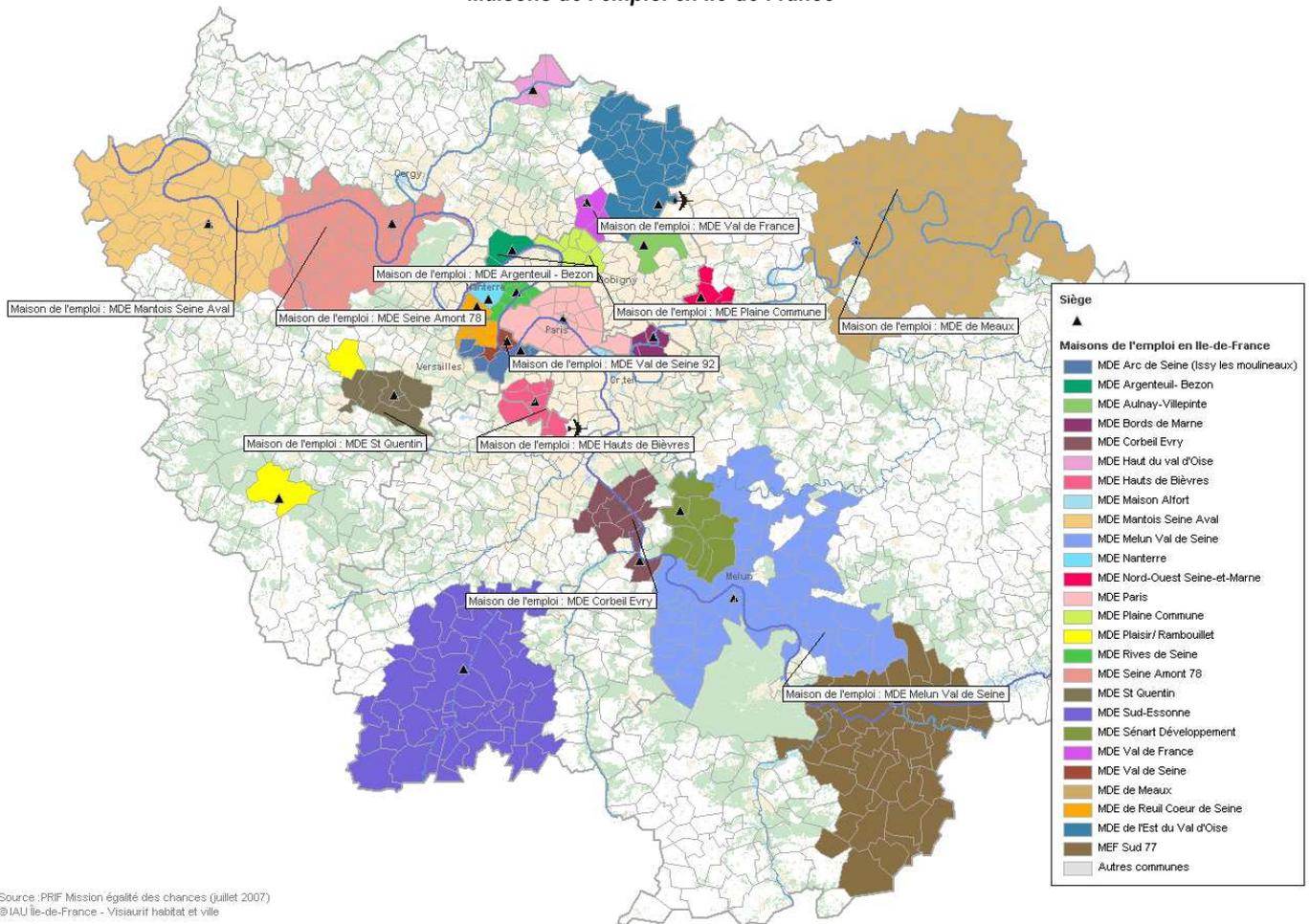
³⁴ Assemblée Nationale, rapport confié à Jean-Paul Anciaux, Les maisons de l'emploi. mission d'évaluation du dispositif, juin 2008.

³⁵ Les seuls cas repérés où le périmètre de la MdE est plus restreint que celui de l'EPCI concernent des communautés de communes.

Intercommunalités à fiscalité propre et maisons de l'emploi



Maisons de l'emploi en Île-de-France



Source : PRIF Mission égalité des chances (juillet 2007)
© IAU Île-de-France - Visiaur habitat et ville

Les plans locaux d'insertion par l'économique (PLIE) : douze CA sont couvertes par un plan local d'insertion par l'économique (versement de subvention ou/et inscription dans l'intérêt communautaire). Huit PLIE ont un périmètre identique à celui de la CA. Les périmètres sont parfois plus larges, calés sur celui du CUCS (PLIE de Plaine Centrale du Val de Marne qui inclut la commune de Bonneuil sur Marne), associant une CA et une CC (PLIE du Val d'Orge et de l'Arpajonnais). Dans d'autres cas, ce périmètre est plus restreint que celui de l'agglomération (PLIE de Cergy-Pontoise qui concerne les quatre communes de Cergy, Eragny-sur-Oise, Jouy-le-Moutier et Vauréal). Toutefois, la présence de PLIE sur le territoire n'implique pas systématiquement une intervention communautaire (PLIE de Cergy-Pontoise par exemple).

Les missions locales : Les périmètres des 82 missions locales franciliennes correspondent rarement à ceux des intercommunalités. Les missions locales concernent des territoires plus restreints, 2 ou 3 communes le plus souvent, et ne respectent pas souvent les frontières des intercommunalités. Ce décalage s'explique par l'ancienneté de ces structures, créées avant l'augmentation du nombre d'intercommunalités franciliennes, et par leur volonté de construire une action de proximité, au plus près des territoires, d'où la présence de nombreuses antennes qui maillent le territoire francilien.

Qu'est-ce qu'une mission locale ?

Les missions locales sont des associations ou groupements d'intérêt public (GIP) créés par des communes ou groupements de communes. La présidence est assurée par un élu d'une collectivité locale participant au financement.

Elles remplissent une mission de service public pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire. Elles les aident à construire leur projet de vie en mobilisant les acteurs nécessaires et en mettant en œuvre une approche globale, en aidant le jeune à résoudre l'ensemble de ses problèmes (emploi et formation bien sûr, mais aussi santé, logement, transport, citoyenneté...). Pour cela elles s'appuient sur leurs ressources internes et sur les partenaires extérieurs. Les missions locales sont cofinancées par les communes, l'Etat, la région, le Département, l'Europe, parfois par les intercommunalités.

Source : SIG Habitat et ville, IAU IdF.

Qu'est-ce qu'un plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ?

Le PLIE constitue un outil de mise en cohérence des interventions publiques au plan local dont le but est de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté à l'aide de parcours d'insertion adaptés et individualisés. Les bénéficiaires sont :

- les personnes en exclusion durable (chômeurs de très longue durée, bénéficiaires du RSA),
- les personnes présentant un cumul de difficultés professionnelles et sociales liées à la famille (éclatement familial), au logement (SDF) ou à la santé (maladie, dépendance...),
- les personnes en situation de marginalisation sociale.

Piloté par les élus locaux, clairement inscrit dans les politiques territoriales de développement de l'emploi, le PLIE mobilise différents types d'acteurs, à la fois publics et privés :

- des institutionnels et financeurs (communes, intercommunalités, conseil général, conseil régional...)
- des partenaires opérationnels référents des publics (ANPE, AFPA, mission locale, CCAS...)
- des prestataires et opérateurs de la mise en œuvre des actions définies par le PLIE.

Le PLIE est aussi un dispositif de coordination des politiques publiques de développement de l'emploi, et de mutualisation des moyens. A ce titre, le PLIE doit être, auprès des collectivités intercommunales l'expression des niveaux infrarégionaux et infra départementaux sur lesquels les conseils régionaux et généraux peuvent s'appuyer pour construire les politiques de l'emploi. Il s'inscrit dans le cadre de référence stratégique national.

Maison de l'emploi et plan local d'insertion par l'économique³⁶

	MdE	Périmètre	PLIE	Périmètre
CA Hauts de Bièvre (92)	MdE Hauts de Bièvre	CA	non	
CA Val de Seine (92)	maison des entreprises et de l'emploi du Val de Seine	CA	non	
CA Clichy-Montfermeil (93)	non	-	non	
CA Plaine Commune (93)	MdE Plaine Commune	CA	PLIE de Plaine Commune	CA
CA Plaine Centrale du Val de Marne (94)	non	-	PLIE Plaine centrale du 94	CA + Bonneuil = périmètre CUCS
CA Pays de Meaux (77)	MdE Nord-Est 77	CA Meaux + 4 « pays » : Fertois, Ourcq, Créçois, Goële	PLIE Pays de Meaux « Programme pour la 2 ^{ème} chance »	CA
CA Melun Val de Seine (77)	MdE Melun Val de Seine	CA + 2 communes	PLIE Melun Val de Seine	CA
CA Mantes en Yvelines (78)	MdE Mantois Seine Aval	Elargi : CAMY + communes alentour	PLIE Mantois (arrêt en 2007)	Elargi
CA Saint-Quentin en Yvelines (78)	MdE Saint-Quentin	CA	PLIE Saint-Quentin en Yvelines	CA
CA Evry Centre Essonne (91)	MdE Corbeil-Evry	Elargi : CA Evry Centre Essonne ° CA Seine Essonne	PLIE de l'agglomération d'Evry	CA
CA Seine Essonne (91)	MdE Corbeil-Evry	Elargi : CA Evry Centre Essonne ° CA Seine Essonne	PLIE de Corbeil-Essonne	CA
CA du Val d'Orge (91)	non	-	PLIE du Val d'Orge et de l'Arpajonnais	Elargi à la CC de l'Arpajonnais
CA Argenteuil-Bezons (95)	MdE Argenteuil-Bezons	CA	PLIE Argenteuil-Bezons	CA
CA Cergy-Pontoise (95)	non	-	PLIE Cergy-Pontoise	plus restreint que la CA
CA Val de France (95)	MdE Val de France	CA	PLIE Val de France	CA

Sources : SIG Habitat et ville IAU et fichier intercommunalité IAU.

³⁶ Ce tableau concerne 15 CA, soit celles qui ont une maison de l'Emploi et/ou un PLIE.

Accompagner et sécuriser les parcours professionnels (accès à l'emploi, qualification, lutte contre les discriminations...)

Face aux difficultés persistantes d'accès à l'emploi des habitants des ZUS, les intercommunalités s'appuient sur les dispositifs du service public de l'emploi et engagent leurs propres actions. Elles s'investissent dans l'insertion par l'économique, domaine qui regroupe la majorité des actions de ce volet des CUCS, et dans deux autres domaines : la formation et la lutte contre les discriminations.

L'insertion par l'économique est une voie d'accès à l'emploi pour les publics qui en sont les plus éloignés. Les modes d'accompagnement des intercommunalités, qui ne sont pas directement compétentes en matière d'insertion, sont divers. La lecture des contrats urbains de cohésion sociale montre **qu'environ la moitié des intercommunalités concernées par la politique de la ville s'appuient sur les clauses d'insertion dans les marchés publics**, rendues obligatoires par différents textes de loi (article 14 et 30 du code des marchés publics, loi Sapin du 29 janvier 1993, loi du 1^{er} août 2003...). La loi du 1^{er} août 2003 stipule que l'agence nationale de rénovation urbaine doit adopter une charte d'insertion intégrant les exigences d'insertion professionnelle des habitants des ZUS, charte qui doit être déclinée localement en lien avec les structures locales de l'insertion. Localement l'objectif minimal est de réserver 5% du montant total des heures travaillées aux habitants des ZUS et 10% des embauches directes ou indirectes effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'Agence de rénovation urbaine. La CA de Plaine Commune affiche, par exemple, l'ambition de faire du contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) un levier en matière de formation, de qualification et d'emploi, l'enjeu étant d'optimiser l'application des clauses d'insertion, de développer les chantiers école, d'impliquer les habitants. Plusieurs communautés d'agglomération s'appuient sur des structures spécialisées : entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion par l'économique..., toutes structures qui sont par ailleurs conventionnées par l'Etat. Peu nombreuses en revanche sont les communautés qui déclarent s'appuyer sur le dispositif ZFU pour faciliter l'insertion³⁷... Dans ce champ de l'insertion où les acteurs (notamment associatifs) sont nombreux et les dispositifs multiples, les intercommunalités pourraient jouer un rôle de coordination locale des opérateurs et d'appui à leur gestion³⁸. Or ce rôle semble, à la lecture des CUCS, encore insuffisamment développé.

L'absence de qualification étant un facteur aggravant de vulnérabilité sur le marché du travail, la formation constitue un des leviers en faveur de l'emploi. En matière de formation, les lois de décentralisation ont confié aux régions des compétences de plus

en plus importantes. Celles-ci sont devenues un acteur incontournable au côté de l'Etat, des conseils Généraux (investis dans de nombreuses actions de formation en direction des publics en difficultés) et des intercommunalités. D'après les CUCS, **la moitié des intercommunalités sélectionnées dans notre étude serait impliquée, à un titre ou à un autre, dans des dispositifs de soutien aux formations, parfois en tant que maître d'ouvrage, parfois en tant que financeur**. Les cibles et les contenus des actions de formation sont rarement précisés. La CAMY ou la CA du Val d'Yerres soutiennent des formations linguistiques, la CA de Sénart Val de Seine ou celle du Val d'Orge, des formations visant à améliorer « l'employabilité » en amont pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi confrontés à des difficultés d'ordre personnel (formation pour renforcer l'estime de soi par exemple). Plusieurs communautés (Plaine Commune, Evry Centre Essonne, Saint Quentin en Yvelines, Argenteuil-Bezons...) soutiennent une école de la deuxième chance pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Certaines CA (Plaine commune par exemple) conçoivent plus particulièrement leur rôle sous l'angle de la mise en cohérence et de l'optimisation de l'offre de formation à l'échelle de l'agglomération, l'enjeu étant de renforcer la formation et la qualification des formateurs ou de mettre en cohérence l'offre et la demande du marché de l'emploi en agissant spécifiquement sur l'offre de formation. Le volet formation est ainsi fondamental pour la CA de Clichy-Montfermeil qui entend agir en appui des actions de droit commun, et particulièrement du programme de la région « Actions d'Initiative Locale ». L'objectif est de développer des offres de formation répondant aux besoins du territoire (construction, rénovation urbaine, entretien, environnement...), de renforcer l'employabilité des habitants (offre linguistique, atelier d'expression orale et d'apprentissage des codes sociaux de l'entreprise) et de les former aux technologies de l'information et de la communication.

Les CUCS ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par les textes de 2006 en matière de lutte contre les discriminations. Cet enjeu ne suscite qu'un nombre limité d'actions. **Près du tiers des intercommunalités sélectionnées dans l'étude déclare être investi dans la lutte contre les discriminations**, parfois au travers de la signature d'un plan local de lutte contre les discriminations. Il n'est pas toujours possible, à la lecture du CUCS, d'identifier quels sont les publics ciblés. Le CUCS de la CAMY met l'accent sur l'accès à l'emploi des jeunes, celui de Plaine Commune s'engage sur les discriminations liées à l'origine, au sexe et à l'âge. De même le contenu des actions est rarement développé. Le CUCS de la CA du Val de Bièvre fait état de la mise en place d'un réseau de parrainage avec les entreprises du territoire et les jeunes retraités. D'après les CUCS, la CA de Sénart-Val de Seine et celle de Seine-Essonne soutiennent des actions de sensibilisation à la thématique des discriminations (formations, débats, conférences, forum pour l'emploi et contre les discriminations, etc.).

³⁷ Les travaux du tableau de bord des ZFU en Île-de-France soulignent pourtant le rôle joué par ce dispositif dans l'implication des collectivités locales, dans le développement économique de leur territoire. Tableau de bord des ZFU en Île-de-France. 23 ZFU. « Bilan 2001/2004 » et « Rapport d'activité 2008 », IAU-Idf, O. Mandon.

³⁸ C'est une des propositions faites dans le cadre de l'analyse critique publiée par la DIV en mai 2009.

Le CUCS de la CA de Saint Quentin en Yvelines est le plus précis en matière de lutte contre les discriminations dans le marché du travail. Les acteurs locaux s'appuient sur une démarche lancée dès 2001, la CA étant alors un des six sites pilotes engagés dans un programme expérimental national³⁹ dont l'objectif était de faciliter l'élaboration de plans territoriaux. Le premier plan de lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail à Saint-Quentin (2005/2006) ciblait principalement les discriminations liées à l'origine, au sexe et à l'âge. Cette démarche, qui a fait l'objet d'un bilan fin 2006, a permis de mobiliser les entreprises, les professionnels de l'emploi et les élus et d'élaborer des outils⁴⁰. Le plan de lutte 2007-2009, axe transversal du CUCS, s'inscrit dans la continuité des actions antérieures. Une Charte impliquant le service public de l'emploi, la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Communauté d'agglomération, signée le 19 octobre 2006, précise les moyens mis en oeuvre et les modalités de coopération entre les signataires.

Soutenir le développement local pour créer de l'emploi

Les intercommunalités impulsent, soutiennent et participent à des dispositifs ou initiatives ponctuelles contribuant au développement de filières économiques, à la création d'entreprises, au développement local de territoires en difficultés... Au travers de ces actions leur objectif est moins de soutenir le développement économique local en tant que tel que de créer des emplois, de soutenir l'accès à l'emploi des résidents. La lecture des CUCS montre le rôle moteur joué par plusieurs intercommunalités sur ces thèmes.

Certaines s'appuient sur des partenariats avec de grandes entreprises de leur territoire ou des Fédérations de métiers pour favoriser l'accès à l'emploi des résidents, au travers de la signature de chartes. « Il ne s'agit pas alors forcément de créer plus d'emplois mais que le développement économique existant sur un territoire bénéficie également aux habitants » (Leroi, Thévenot, IAU). C'est le cas par exemple de la CA Plaine Commune.

Le soutien à des filières économiques susceptibles d'embaucher des personnes vivant dans les quartiers en politique de la ville (bâtiment notamment) et le soutien à l'économie sociale et solidaire sont parfois mentionnés. La CA Plaine Centrale du Val de Marne projette, par exemple, de mettre en oeuvre un plan pluriannuel d'actions en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire, afin de répondre aux besoins et de mettre en place des services économiquement rentables et sources d'emplois.

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises par les publics en difficultés sont aussi utilisés par des intercommunalités, en complément d'aides proposées par le conseil régional d'Île-de-France et les conseils généraux. Les CA d'Argenteuil-Bezons et de Seine Essonne soutiennent deux maisons de la création des entreprises. L'objectif est de promouvoir l'esprit d'entreprise et de soutenir les créateurs potentiels. En Seine-Essonne, cet outil devrait à terme être intégré dans la maison de l'emploi et dans la pépinière et hôtel d'entreprises créés par la communauté d'agglomération dans la ZFU. La CA de Seine-Essonne soutient aussi la création d'un club d'entrepreneurs, l'objectif étant ici l'échange, la mise en réseau, l'animation du tissu local et les liens avec le secteur public.

La mise en relation entre demandeurs d'emplois et entreprises dans l'objectif de favoriser le recrutement local est régulièrement pratiquée avec le concours des intercommunalités sous forme d'organisation de rencontres, forums, échanges (CA de Clichy-Montfermeil, CA de Sénart, par exemple).

Aider les personnes dans le péri-travail : mobilité, logement, vie quotidienne...

Des actions ponctuelles relèvent d'aides à l'organisation de la vie quotidienne, en matière de mobilité, logement, services de garde d'enfants... L'objectif est de faciliter l'articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle, enjeu fondamental dans des quartiers où le nombre de familles monoparentales est largement supérieur à la moyenne et où les ressources financières des ménages ne leur permettent pas de chercher des aides dans la sphère privée. La CA de Seine Essonne est partenaire d'actions d'aide au développement de la mobilité, telles que la restructuration du réseau de bus Seine Essonne Bus (participation financière à hauteur de 24% sur une assiette financière globale de 3,1M€), l'amélioration de l'offre de transports en commun, la création de services à la mobilité, de transport à la demande, ou de dispositifs d'insertion par l'économie dans les transports (média-teurs). Pour favoriser la formation professionnelle, la CA du Val de Bièvre soutient l'offre de garde d'enfants et des dispositifs favorisant la mobilité, notamment le réseau de bus Val'ouette. Ces dispositifs, qui restent peu nombreux, pourraient être développés par les agglomérations.

Ce panorama montre l'importance et la diversité de l'implication des communautés franciliennes dans le domaine de l'emploi et de l'insertion. Celles-ci sont très souvent maîtres d'ouvrage mais rarement maîtres d'œuvre, sauf pour le pilotage des maisons de l'emploi qui est un dispositif privilégié par les communautés pour favoriser l'insertion. A contrario, ces dispositifs d'insertion et d'emploi ne sont jamais encadrés par une maîtrise d'ouvrage strictement communale. Lorsque ce n'est pas l'EPCI qui pilote, une forme mixte (par exemple un groupement d'intérêt communautaire, GIP) ou associative, est privilégiée pour garantir un dialogue entre acteurs.

³⁹ Programme mis en place par la DIV, la Direction de la population et des migrations, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et le FASILD.

⁴⁰ Communauté d'agglomération de Saint-Quentin, plan de lutte contre les discriminations raciales à l'emploi. Bilan des réalisations et pistes pour l'avenir, document réalisé par FORIS, I. Benjamin, A. Sauwayre, décembre 2006.

Il est difficile, compte-tenu de la méthodologie de l'étude, d'aller au-delà de ce constat d'une montée en charge des intercommunalités et d'analyser leur apport en termes d'efficacité et de cohérence de l'action publique en faveur de l'emploi et de l'insertion. Quelques remarques peuvent néanmoins être faites en s'appuyant sur des éléments qualitatifs issus des entretiens et sur d'autres études. Une évaluation récente commandée par la DIV⁴¹ souligne la faible intégration de ce volet à un cadre stratégique global et structuré, le faible niveau de précision des objectifs et actions, ainsi que l'absence fréquente de données financières. Notre étude confirme cette analyse, sauf dans quelques cas où l'implication de l'agglomération et l'ancienneté de la réflexion territoriale sur ces thèmes contribuent à l'élaboration d'une stratégie et d'un cadre d'actions précis. L'agglomération apporte une plus value lorsqu'elle élabore, en lien avec les communes, un projet stratégique et intégré et le décline localement dans les quartiers. Ceci suppose que l'agglomération ait une taille et des ressources financières et d'ingénierie suffisantes, ce qui est loin d'être toujours le cas en Île-de-France. Ceci suppose aussi qu'elle dispose d'une connaissance objective des acteurs économiques, des besoins des entreprises, des ressources des populations locales, des difficultés et qu'elle construise une stratégie partenariale qui s'appuie sur les atouts et les potentialités des territoires et des potentialités. Or cela n'est pas toujours le cas, les contrats s'appuyant peu ou pas sur les opportunités offertes par les pôles de compétitivité, les OIN, sur les ressources d'acteurs en charge du développement comme les chambres consulaires, ou sur les réseaux d'échanges, par exemple commerciaux, des populations du quartier.

La diversité des modalités d'implication des communautés et leur capacité inégale à construire une stratégie globale et un projet intégré en la matière s'expliquent par différents facteurs : ancienneté d'implication dans ce volet de la politique de la ville, inégalité des moyens financiers et humains, des capacités d'expertise et d'observation du territoire en matière économique, modes d'organisation (liens entre service du développement économique, service de l'emploi et/ou de la politique de la ville)...

D'autres dispositifs, postérieurs à la signature des CUCS, sont initiés par la région Île-de-France et l'Union Européenne. Ils contribuent à la montée en charge des politiques des communautés d'agglomération franciliennes en matière d'emploi et de formation. Associés à des diagnostics territoriaux préalables, comme les pactes pour l'emploi, ils conduisent les communautés à élaborer une réflexion stratégique pour leur territoire.

⁴¹ Cabinet ECS, Analyse critique du volet emploi – insertion par l'activité économique et le développement économique des CUCS, DIV, mai 2009.

Pactes pour l'emploi et projets européens : des dispositifs qui contribuent à la montée en charge des intercommunalités

La région Île-de-France a lancé en 2008 une démarche de contractualisation pluriannuelle avec ses partenaires locaux : les pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique. Cette démarche s'intègre dans une vision globale déclinée au travers de différents documents :

- le Schéma régional de développement économique (SRDE),
- le volet emploi et formation du SDRIF,
- le schéma régional des formations.

Les pactes visent le développement de territoires qui recouvrent des secteurs fragiles, en mutation ou dont le dynamisme ne profite pas à la population locale. Les porteurs du projet sont les intercommunalités ou, à défaut, une maison pour l'emploi, un GIP... L'objectif est de mutualiser les intelligences, les savoir-faire et les moyens, de favoriser de nouvelles synergies et l'émergence de dynamiques partenariales sur les territoires afin de mettre en place des projets territoriaux partagés par le plus grand nombre : entreprises, institutions, chambres consulaires, acteurs de la formation, de l'insertion et de l'emploi... En novembre 2009, six communautés d'agglomération avaient signé un pacte avec la région : CA Plaine Commune, CA des Lacs de l'Essonne, CA Val de France, CA Argenteuil-Bezons, CA Val de Bièvre, CA de Saint Quentin en Yvelines.

Ce type de dispositif, parce qu'il appelle une gouvernance à une large échelle, favorise la montée en charge des intercommunalités ou, à défaut, le regroupement de communes autour d'un projet commun.

A partir de 2007, la politique européenne dans les régions riches, dont l'Île-de-France, vise à développer des projets intégrés contribuant à la fois à la compétitivité, à l'attractivité et à la cohésion sociale ; il s'agit des projets In'Europe.

En Île-de-France, l'Etat et la région ont fait le choix de cibler ces fonds sur les ZUS. Parmi les dix projets sélectionnés dans le cadre de la programmation 2007/2013, sept d'entre eux sont portés par des communautés d'agglomération :

- CA Pays de Meaux en Seine-et-Marne,
- CA des Lacs de l'Essonne et de Seine Essonne dans l'Essonne,
- CA de Plaine Commune et de Clichy/Montfermeil en Seine Saint-Denis,
- CA d'Argenteuil-Bezons et dans le Val d'Oise.

En l'absence d'intercommunalité ou en raison d'un périmètre dépassant largement celui de l'intercommunalité, les trois autres projets sont portés soit par un GIP, soit par un établissement public d'aménagement, soit par une association.

L'axe central des projets est le soutien à l'économie locale en s'appuyant sur des stratégies d'innovation et sur l'émergence de nouvelles activités sociales créatrices d'emploi (soutien aux PME, création d'une école de la 2^{ème} chance, développement de l'économie sociale et solidaire, soutien à la mobilité et à la formation...). Ces projets doivent jouer un rôle d'effet levier et venir en complément d'une politique globale menée localement. La conduite de ces projets mobilisant des financements non négligeables (près de 9 M€ au titre de FEDER et du FSE pour la CA Val de France par exemple) et le suivi de la méthodologie propre à l'UE contribuent aussi à la montée en charge et à la qualification des communautés d'agglomération.

Citoyenneté et prévention de la délinquance

Le contexte national

D'après l'article L5216-5 du CGCL, les communautés d'agglomération exercent de plein droit les dispositifs locaux de prévention de la délinquance d'intérêt communautaire. **Il existe néanmoins un flou juridique en matière de partage de compétences sur ce thème, chaque CA étant libre de déclarer au titre de cette compétence les dispositifs d'intérêt communautaire.** En effet la loi Prévention de la délinquance du 5 mars 2007⁴² a renforcé de façon significative le rôle du maire. Celui-ci est désormais chargé d'animer la politique de prévention de la délinquance et d'en coordonner la mise en œuvre. Mais la loi a aussi étendu les possibilités d'action des intercommunalités, notamment en matière de vidéosurveillance et d'animation des dispositifs locaux de prévention. La compétence est donc aujourd'hui nécessairement partagée entre communes et intercommunalité (article 1.8 de la loi du 5 mars 2007). Mais elle est aussi partagée avec l'Etat, la loi de mars 2007 réaffirmant dans le même temps le rôle majeur du Procureur de la République et du préfet.

Dans ce contexte, le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance, qui remplace depuis 2002 le contrat local de sécurité (CLS), est conçu comme un document structurant. Il doit être un projet stratégique élaboré par une instance réunissant acteurs publics, acteurs de la vie économique et du secteur social. Mais là encore le partage des responsabilités pose question. Présidé par le maire ou son représentant, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est obligatoire dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible. Par ailleurs, la législation indique qu'au cas où une structure intercommunale exerce sa compétence pour des dispositifs locaux de prévention de la délinquance (ce qui est le cas des communautés d'agglomération), son président animera et coordonnera l'exercice de cette compétence, sous réserve des pouvoirs de police des maires des communes membres⁴³ et sous réserve de l'accord des communes concernées. En effet il serait possible pour les communes de s'opposer à la création d'un conseil intercommunal⁴⁴. Cette interprétation des textes conduit parfois à la juxtaposition d'un contrat intercommunal de prévention de la délinquance (CISPD) à l'échelle de l'intercommunalité et de CLSPD communaux déclinant de façon plus précise des orientations territoriales. Dans ce cas quel rôle reste-t-il au volet citoyenneté et prévention du CUCS qui a vocation à agir uniquement sur des quartiers prioritaires strictement définis ? Cette indéniable complexité et ces ambiguïtés juridiques, pointées par les professionnels du droit eux-mêmes⁴⁵, rendent l'exercice de cette compétence sujet à débats et interprétations. Sur le terrain la situation se caractérise par une coexistence de dispositifs élaborés à différentes échelles

⁴² Pour en savoir plus : Avis du CNV sur la première étape de mise en œuvre de la loi « Prévention de la délinquance » (mars 2007) ; Bureau du 12 mars 2009

⁴³ Les pouvoirs de police du maire ne peuvent être transférés à une intercommunalité.

⁴⁴ La lettre du maire, n°1531, 17 avril 2007.

⁴⁵ Voir les Rencontres de la DIV du 21 mars 2007.

et portés soit par les maires, soit par les présidents d'intercommunalité.

La situation francilienne

La plupart des communautés d'agglomération franciliennes sont peu ou prou impliquées dans le volet citoyenneté et prévention de la délinquance du contrat urbain de cohésion sociale. La lecture des CUCS montre que cette thématique conjugue des objectifs et des actions aussi hétérogènes que la prévention de la délinquance au travers d'une approche à la fois préventive et répressive, la prévention et la lutte contre les toxicomanies, la vidéosurveillance, le soutien à la citoyenneté, la médiation et l'accès aux droits, la protection de l'enfance, l'aide aux victimes...

Ces actions peuvent être regroupées selon les axes :

- juridique (accès au droit, aide aux victimes, réparations),
- préventif et socio-éducatif (politique de la jeunesse...),
- socio-politique (citoyenneté...),
- sécuritaire (veille territoriale, vidéosurveillance...).

La mise en cohérence de ces dispositifs doit se faire au travers du CLSPD, instance de concertation, d'échanges partenariaux et force de propositions sur les priorités en matière de lutte contre l'insécurité. Les orientations doivent ensuite être déclinées sur les quartiers prioritaires au travers du volet prévention du CUCS.

D'après nos informations, cinq intercommunalités franciliennes – seulement - disposent d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance signé et actif :

CA de Cergy Pontoise, CA Val et Forêt, CA Vallée de Montmorency, CA Melun Val de Seine, CA Plaine Centrale du Val de Marne. Ces intercommunalités ont mis en place une politique plus ambitieuse que celles menées en général sur ce thème par les structures équivalentes. On retrouve donc dans ces CUCS, au moins une partie des analyses et orientations développées dans les CISPD⁴⁶. Ces intercommunalités y consacrent des investissements parfois importants. Ainsi les communautés d'agglomération de Val et Forêt et de Vallée de Montmorency font de cet axe du CUCS un enjeu prioritaire regroupant jusqu'à 9% du budget de la structure intercommunale⁴⁷.

Val et Forêt s'est dotée depuis 2003 de moyens significatifs via le contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance. Celui-ci est animé par une instance regroupant l'Etat, les services des collectivités territoriales (police municipale, travailleurs sociaux...), le secteur économique (bailleurs, transporteurs, commerçants...) et le secteur social (responsables associatifs, éducateurs, assistantes sociales). Le volet sécuritaire est privilégié : sécurisation des lieux publics et privés par la

⁴⁶ L'analyse critique du volet citoyenneté et prévention des CUCS de la DIV, le CLS reste un document stratégique privilégié par les acteurs locaux, le volet prévention-sécurité du CUCS étant perçu comme moins légitime et moins stratégique. Althing, Analyse du volet prévention et citoyenneté des CUCS. Synthèse du rapport final, DIV, mai 2009, page 7.

⁴⁷ Pour en savoir plus, voir les travaux de la mission Etudes Sécurité de l'IAU-Idf, et notamment :

- Tanguy Le Goff, Les polices municipales en Île-de-France, avril 2009,
- Mathilde Fonteneau/Tanguy Le Goff (sous la direction de) : Vidéosurveillance et espaces publics. Etat des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger, octobre 2008.

vidéosurveillance (80 caméras prévues en 2010 pour un budget prévisionnel 2009 de 1,2 M€) et mutualisation des moyens de la police municipale. Les missions de la police municipale sont assurées dans chaque commune sous la compétence du maire (une cinquantaine d'agents) mais un service assure l'animation d'actions relevant d'une mission intercommunale (sécurité routière, information et éducation auprès des publics spécifiques, prévention, surveillance et flottage). Un volet juridique complète le dispositif ; une maison de la justice et du droit a été créée en 2001. Localisée à Ermont, elle couvre un périmètre plus large que celui de la CAVF (dont deux autres communes) ; elle est pilotée par la CA. Le CUCS prévoit aussi un appui sur le travail d'intérêt général (TIG) et sur les mesures de réparation à l'échelle intercommunale, ainsi que le développement d'ateliers de la citoyenneté avec la contribution des parents.

Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance de la Vallée de Montmorency a été mis en place en 2004. Comme à Val et Forêt, il privilégie le volet sécuritaire avec :

- la mise en place d'un observatoire des faits de délinquance,
- la mutualisation des polices municipales, dans un objectif de rationalisation des moyens (2005),
- un système de vidéo-surveillance (2006) comptant 95 caméras, 14 opérateurs de vidéosurveillance, soit un budget annuel de 3,4 M€, soit plus de 9% du budget annuel de la structure intercommunale.

Afin de favoriser l'accès au droit et l'aide aux victimes, la MJD de la Vallée de Montmorency a été créée.

L'agglomération de Cergy Pontoise a été une des premières en 1999 à signer un contrat local de sécurité, dispositif partenarial de prévention et de sécurité. L'orientation donnée à l'actuel CISPD est différente de celles données par les CA de Val et Forêt et Vallée de Montmorency ; les volets prévention et juridiques sont privilégiés par rapport au volet sécuritaire⁴⁸. La CA participe aux actions suivantes :

- soutien au fonctionnement et développement des actions de la maison de la justice et du droit, du Centre de médiation et de rencontres familiales, de l'association d'accueil et d'aide aux victimes, d'accueil et de suivi des femmes en difficultés ou en situation d'exclusion,
- actions de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre les mariages forcés, et à la lutte contre les risques routiers,
- création d'une permanence accès aux droits des jeunes au sein de la mission locale,
- développement d'outils d'analyse statistiques et cartographiques de la délinquance pour créer un observatoire sous maîtrise d'ouvrage intercommunale.

La participation de la CA s'élève à environ 13% du montant estimatif global des projets concernant le volet citoyenneté et prévention de la délinquance du CISPD, évalué à 1,3 M€ en 2006.

Le CISPD de Melun Val de Seine mise aussi sur la création d'une police intercommunale (*ex nihilo* ou par mutualisation des polices communales existantes) et sur la création et gestion d'un système

de vidéo-surveillance. Des actions complémentaires sont programmées sur le volet juridique : mutualisation des actions de suivi du travail d'intérêt général par les communes ; et sur les volets préventifs : portage et soutien à des dispositifs de médiation tels que les correspondants de nuit, lutte contre le décrochage scolaire avec la mise en place de dispositifs relais pour des élèves en décrochage en partenariat avec la Protection judiciaire de la jeunesse et l'Inspection académique. Le partage de compétence donne aux communes le contact avec les quartiers et les populations, ainsi que le soin de mettre en œuvre sur le terrain les actions appropriées.

La grande majorité des communautés d'agglomération franciliennes n'ont pas de CISPD signé, ce qui ne les empêche pas de financer, voire parfois de porter, des actions et dispositifs impliquant les communes et/ou associations.

Dans ce cas la logique d'ensemble de l'intervention est difficile à percevoir, le sentiment étant plutôt celui d'un émiettement des actions. La CA de Mantes en Yvelines soutient, par exemple, des actions visant à renforcer la participation des habitants et la professionnalisation des intervenants de la médiation sociale. La CA Sénart Val de Seine participe aux actions menées dans le cadre du dispositif « ville, Vie, Vacances »⁴⁹, afin de permettre à des enfants et jeunes des quartiers en difficulté d'avoir accès à des activités culturelles, sportives, ludiques...

Plusieurs communautés contribuent au financement d'associations de prévention spécialisées, en partenariat avec le conseil général. Elles soutiennent les porteurs de projet dont les actions de prévention et d'insertion ciblent les publics des quartiers prioritaires. Ainsi plusieurs CUCS de l'Essonne soulignent le partenariat entre communauté d'agglomération et conseil général dans le cadre du nouveau Schéma départemental de prévention spécialisée. Le CUCS de Sénart Val de Seine précise que pour faciliter l'intervention, le découpage des territoires administratifs a été calé sur le périmètre de l'EPCI et qu'un contrat d'objectif tripartite pluriannuel (2004/2009) a été conclu entre le conseil général, la CA et l'association en charge de la prévention spécialisée. Le coût du dispositif est pris en charge conjointement par la CA et le conseil général.

Le secteur des transports fait aussi, dans plusieurs cas, l'objet d'investissements au titre de la prévention et de la citoyenneté. En Essonne toujours, plusieurs des agglomérations impliquées dans le plan local de déplacement urbain (PLD) mené à l'échelle du Syndicat mixte de transport Essonne centre (SMITEC), contribuent aux financements d'actions visant à améliorer l'usage et la sécurité dans les transports en commun.

Certaines intercommunalités font le choix de porter un dispositif, par exemple la maison de la justice et du droit (MJD). Une douzaine de communautés d'agglomération franciliennes portent et gèrent une MJD intercommunale, ou ont inscrit ce projet dans leur CUCS (voir tableau). C'est le cas par exemple, des CA de Saint Quentin en Yvelines, de Meaux, du Val d'Orge, du Val d'Yerres ou de Clichy-Montfermeil. C'est aussi le cas de la CA des Lacs de l'Essonne qui a inscrit la construction d'une MJD dans son projet de rénovation urbaine ou des intercommunalités du Val de Bièvre et de Sénart Val de Seine qui

⁴⁸ Cette orientation est d'ailleurs partagée par les collectivités locales du Val d'Oise impliquées dans des CLSPD. « L'analyse des CLSPD/CISPD dans le Val d'Oise démontre le primat de l'axe préventif sur le sécuritaire ». Parmi les dix CLSPD et les 4 CISPD (dont deux portés par un EPCI et un par un regroupement de communes), ce sont les orientations de Val et Forêt et de Vallée de Montmorency qui sont atypiques. Pôle de ressources du Val d'Oise, Le dispositif CLSPD/CISPD dans le Val d'Oise. Eléments pour une analyse transversale, mars 2009.

⁴⁹ Créé en 1982, évalué en 2002, ce dispositif fonctionne sous une forme à peu près identique depuis plus de 25 ans.

ont fait le choix de s'appuyer sur les points d'accès au droit mis en place par les communes pour créer une structure intercommunale. Les périmètres des MJD dépassent parfois les limites intercommunales pour impliquer des communes avoisinantes (par exemple, MJD intercommunale de Val et Forêt).

Certaines affichent, parfois dans la définition de leur intérêt communautaire, la mise en place et l'animation d'une instance de concertation et d'échanges d'expériences sur les contrats locaux de sécurité et de prévention (CA Sud de Seine, CA Val de Seine, CA du Val de Bièvre qui projette l'édition d'une brochure d'information pour les acteurs du territoire...). Ce rôle s'accompagne parfois de la création d'un observatoire de la sécurité à l'échelle de l'agglomération. L'exemple le plus abouti semble être celui de la Vallée de Montmorency qui a mis en place un dispositif de cartographie de la délinquance (type SIG) croisant les données de la police nationale, des polices municipales, des bailleurs sociaux et des transporteurs. Ce dispositif techniquement performant permet de suivre et de cartographier les évolutions des faits liés à la prévention/sécurité.

Implication des CA dans le volet prévention/sécurité⁵⁰.

Sources : CUCS et entretiens – juillet 2009

	CISPD	Nom MJD date / périmètre	Implication de la CA dans MJD	Autres actions ou dispositifs de la CA
CA Clichy-Montfermeil (93)	-	MJD Clichy-Montfermeil Périmètre CA	Porte le projet, financé en partie sur ses crédits politique de la ville.	-
CA Val de Bièvre (94)	non	Projet de MJD du Val de Bièvre à réaliser en 2009 à partir des points accès droit Périmètre CA	Porte le projet	-Projet de mise en place d'un dispositif médiation -Formation acteurs prévention -Mutualisation des actions suivi du TIG - Réédition brochure accès aux droits
CA Plaine Centrale du Val de Marne (94)	CISPD avec Bonneuil (2006)	-	-	-
CA Pays de Meaux (77)	non	MJD du Pays de Meaux (2006) Périmètre CA	Pilote et cofinance	-
CA de Melun Val de Seine (77)	CISPD (2000)	MJD intercommunale		Projet d'observatoire intercommunal Cofinance des actions sécurité/transports, formations
CA Saint-Quentin en Yvelines (78)	Non	MJD de la CA de Saint-Quentin Périmètre CA, (2 antennes : Trappes et Guyancourt)	Pilote et cofinance	Cofinance 4 associations de prévention de la délinquance
CA d'Evry Centre-Essonnes (91)	Non	-	-	- contrat d'objectifs entre conseil général, CA et association de prévention spécialisée. - Partenaire d'actions dans les transports
CA Lacs de l'Essonne (91)	Non	Projet de MJD Lacs de l'Essonne inscrit dans le CUCS et le projet de rénovation urbaine Périmètre CA	Porte le projet	
CA du Plateau de Saclay (91)	Projet de CISPD	-	-	Le CUCS prévoit une montée en charge progressive : - CISPD, - mesures TIG, - système d'observation intercommunal
CA Seine Essonne (91)	CISPD en cours de réactivation	-	-	Prévoit un système de vidéo-surveillance (sur équipements communautaires). Partenaire d'actions : -stade nautique, -transports.
CA Sénart Val de Seine (91)	-	Projet de MJD inscrit dans le CUCS, à réaliser à partir des trois points accès ou permanences Périmètre CA	Pilote et cofinance les dispositifs à l'échelle des communes	- contrat objectifs conseil général/CA/association prévention spécialisée -Participe au VVV - Pilote un outil de prévention (ferme pédagogique) - Projet d'observatoire intercommunal
CA Val d'Orge (91)		MJD Val d'Orge (2007) Périmètre CA	Pilote et cofinance	Formation et mutualisation des moyens - programmation des actions dans le cadre d'une coordination communautaire
CA Val d'Yerres (91)		MJD Périmètre CA	-	La CA intervient à hauteur de 10,7% sur ce volet du CUCS (assiette de 10,5M€) sur différents projets
CA Argenteuil-Bezons (95)		MJD Argenteuil-Bezons (2002) Périmètre CA + Montigny	Pilote et cofinance	-
CA Cergy Pontoise (95)	CISPD (1999)	MJD de Cergy Pontoise Périmètre CA	Pilote et cofinance	La CA participe à hauteur de 13% sur diverses actions.
CA Val de France (95)		3 MJD de Sarcelles, Garges et Villiers, créées avant la CA Périmètre : les trois communes concernées	Met en réseau, accompagne, aide à la création de pôles de compétences	-
CA Val et Forêt (95)	CISPD (2003)	MJD à vocation intercommunale (2001) Périmètre : CA + 2 communes hors CA	Pilote et cofinance	Service intercommunal de police municipale Vidéosurveillance contrat d'objectifs sur la prévention spécialisée Lutte contre le décrochage scolaire
CA Vallée de Montmorency (95)	CISPD (2004)	MJD à vocation intercommunale Périmètre : CA	Pilote et cofinance	Police intercommunale Vidéo-surveillance Observatoire

⁵⁰ Le tableau porte sur 18 CA concernées par ces dispositifs, parmi les 25 qui font l'objet du deuxième tome de l'étude.

Habitat et cadre de vie

Le contexte national

L'habitat et le cadre de vie constituent un des cinq champs prioritaires de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales. **Il s'agit d'un domaine composite qui concerne différents champs des politiques publiques :**

- **soit au travers de dispositifs spécifiques :** gestion urbaine de proximité et relogement dans le cadre du projet de rénovation urbaine,
- **soit au travers de politiques de droit commun :** accompagnement social, logement, urbanisme et aménagement, transport et mobilité...⁵¹.

Le volet cadre de vie du CUCS se concrétise par des démarches de gestion urbaine de proximité (GUP), dont l'objectif est d'articuler les volets sociaux et urbains ou, de façon plus prosaïque, le CUCS et le PRU. Un tiers des intercommunalités franciliennes est impliqué dans ces démarches. Celles-ci sont abordées dans la partie rénovation urbaine de cette étude (tableau page 39 et à partir de la page 47).

De même **l'implication des communautés dans le volet habitat du CUCS** se matérialise aussi par une participation au plan de relogement mis en œuvre dans le cadre du projet de rénovation urbaine. C'est le cas pour huit des communautés d'agglomération francilienne. Ce volet est aussi développé dans la partie rénovation urbaine de l'étude (à partir de la page 47).

La mobilisation des politiques de droit commun dans le volet habitat du CUCS renvoie, d'après la DIV, à différentes politiques : politiques d'attribution, de mobilité résidentielle et d'accès au logement pour des publics spécifiques et/ou en difficultés, politiques urbaines et d'aménagement en matière de transports et mobilité, implantation d'équipements, de services, d'emplois. Pour ces politiques, qui s'appuient largement sur des compétences communautaires, l'objectif affiché est de profiter du CUCS pour mettre en cohérence, adapter et renforcer l'action publique dans ces quartiers, en un mot pour renforcer (ou le cas échéant élaborer) le volet habitat du projet de territoire. Les actions menées au travers du CUCS sont alors censées faire levier sur les autres dimensions du projet urbain de cohésion sociale (éducative, économique, sociale...), au travers des politiques de droit commun.

Ceci est d'autant plus surprenant que les communautés d'agglomération se sont vu confier des responsabilités croissantes en matière d'habitat par les textes de loi (voir encadré page suivante). Les notes de cadrage national restent allusives sur les modalités de gouvernance. Les documents nationaux se contentent généralement d'en appeler à la mise en place d'instances de pilotage regroupant l'ensemble des partenaires (villes, EPCI et bailleurs sociaux notamment). Elles n'affirment pas la primauté de l'EPCI par rapport à l'échelon communal en matière d'élaboration du projet d'habitat. Elles n'affirment pas non plus la nécessité, en cohérence avec les lois Voynet et SRU, d'élaborer un tel projet à l'échelle de l'agglomération en prenant appui sur le Programme local de l'habitat pour atteindre les

⁵¹ Voir les fiches actions élaborées par la DIV en complément de la circulaire du 24 mars 2006 sur les CUCS.

objectifs de solidarité territoriale, d'équilibre social de l'habitat, d'articulation avec les politiques d'aménagement et de transports. En un mot, le niveau national ne se saisit pas de l'opportunité des CUCS et des projets de rénovation urbaine, qui constituent pourtant un des pans majeurs des politiques locales de l'habitat, pour mettre les communautés au centre du jeu dans la phase fondamentale d'élaboration du projet stratégique. Sur cette question de gouvernance, l'Etat semble vouloir conserver une neutralité de principe entre commune et intercommunalité, contraire à l'esprit des lois antérieures. Sur le terrain la mise en place de l'Anru a visé, dans les premières années de fonctionnement, à faire du maire l'interlocuteur légitime de l'agence. Or dans la mesure où le PLH est « constitutif » de la compétence des agglomérations, qu'il permet d'intégrer une politique de rénovation urbaine conçue à l'échelle des agglomérations, de mieux négocier avec l'Etat et de mettre en place des relations de travail claires avec les communes membres⁵², il est contre productif de ne pas s'appuyer franchement sur ce dispositif dans le cadre du volet habitat de la politique de la ville. On peut souligner aussi que l'Etat n'a pas su expliquer comment, concrètement, les acteurs locaux pouvaient se saisir de l'opportunité de l'élaboration du CUCS et du projet de rénovation urbaine pour favoriser la mobilité résidentielle, l'accès aux logements de publics spécifiques, la diversification des produits logements, l'articulation avec les politiques urbaines... Les instances nationales n'ont pas joué, sur ce plan, le rôle pédagogique qu'elles auraient pu tenir. **En l'absence d'orientations nationales claires, chaque système d'acteurs local a « bricolé » le contenu du volet habitat de son CUCS, ses modes de gouvernance et ses modes opératoires.**

⁵² J.C. Driant, CEIL, Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat, USH, juin 2007, ronéo.

Partage des compétences entre CA et communes en matière d'habitat : que disent les textes de loi⁵³ ?

Les intercommunalités se sont vu confier de façon progressive des responsabilités en matière d'habitat.

Les CA ont, de manière obligatoire depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999, la compétence équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : Programme Local de l'Habitat (PLH), politique du logement social, action en faveur des personnes défavorisées... La loi SRU du 13 décembre 2000 précise les compétences des communautés (octroi d'aides financières au logement social d'intérêt communautaire, constitution de réserves foncières...). La loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a offert aux EPCI la possibilité d'être délégataire des aides à la pierre, et notamment de connaître et de participer à la définition de la programmation neuve de logements sociaux. Elle a aussi rendu obligatoire la déclinaison territoriale des PLH (mais pas nécessairement à l'échelle communale, même si ces déclinaisons se concrétisent souvent par des conventions locales de mise en œuvre, commune par commune).

La loi ENL du 16 juillet 2006 a rendu les PLH obligatoires⁵⁴ pour toutes les communautés de communes ayant la compétence habitat et comptant au moins 50 000 habitants avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Elle a transféré les compétences des conférences intercommunales du logement aux EPCI. Cette mesure élargit le rôle des agglomérations en matière de coordination des acteurs de l'accès au parc social, notamment pour les « personnes connaissant des difficultés économiques et sociales »⁵⁵.

Les communautés constituent bien, dans l'esprit du législateur, l'échelon territorial de référence pour la définition et la mise en œuvre de la politique du logement. Ces choix sont faits au nom de la solidarité territoriale et de la rationalité de l'action publique.

En l'état actuel de la législation, les communes ont la possibilité, si elles le définissent dans leur intérêt communautaire, de transférer certaines prérogatives essentielles en matière d'habitat. Mais l'examen de la pratique montre que c'est rarement le cas en Île-de-France, où les communes conservent les principaux outils dont elles disposent en matière d'habitat : maîtrise de l'urbanisme réglementaire (PLU), des outils de l'action foncière (droit de préemption, ZAC...), de leurs contingents communaux et possibilité de se voir déléguer le contingent préfectoral.

⁵³ Les Cahiers du GRIDAUH, Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?, n°16, 2006.

⁵⁴ Les PLH ont été créés en 1983.

⁵⁵ J.C. Driant, op cit.

La loi Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (27 mars 2009) oblige les communes de plus de 20 000 habitants et les CC ayant la compétence habitat et comptant au moins 50 000 habitants avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants à élaborer un PLH. A défaut, lorsqu'il n'y a pas d'intercommunalité, les communes doivent élaborer un PLH à leur échelle. Mais il s'agit, dans l'esprit du législateur, d'un pis-aller en attente de la mise en place d'une intercommunalité.

Cette situation qui « illustre l'hétérogénéité du cadre de mise en œuvre des politiques d'agglomération » (Driant, 2007) est susceptible de générer blocages et dysfonctionnements. Ses conséquences négatives sont évidentes : faiblesse des PLH qui sont plus souvent un ensemble de déclarations d'intentions qu'un projet territorial fort, faiblesse du volet foncier du PLH, multiplication des acteurs et des financements croisés rendant la mise en place d'opérations plus lourdes et complexes et, parfois, le sentiment d'une perte de temps pour les opérateurs...

La situation francilienne

En Île-de-France, seule une minorité de CUCS s'est montrée à la hauteur des ambitions affichées par les textes de cadrage de 2006 et 2007. En effet le volet habitat et cadre de vie de ces CUCS est souvent lacunaire, c'est à dire peu développé, peu quantifié et/ou territorialisé, alors même qu'il s'agissait dans les précédents contrats de ville d'un thème qui rassemblait un nombre important d'actions⁵⁶. La dimension stratégique en est souvent absente.

La place marginale de ce thème dans les contrats urbains de cohésion sociale s'explique par différents facteurs. Citons d'abord l'absence de mobilisation de crédits spécifiques de l'Etat en dehors des dispositifs financés par le biais de l'Anru. L'analyse des CUCS franciliens confirme celle faite à l'échelon national : « Le CUCS n'est clairement pas l'espace où se débat et se définit une stratégie visant à lutter contre les processus de relégation en intégrant les questions d'habitat, de logement en lien avec l'urbanisme, les déplacements et les dynamiques sociales. Les questions relatives à l'accès au logement comme celles visant à travailler sur la répartition spatiale des populations dans la ville et leur mobilité résidentielle ne sont guère travaillées dans ce cadre, les questions relatives aux déplacements sont pratiquement absentes de ce volet »⁵⁷.

La faible dimension stratégique de ce volet de la politique de la ville s'explique aussi par la complexité et l'imbrication des compétences en matière de politique de l'habitat. Celles-ci sont bien connues et leurs effets contre-productifs ont été maintes fois soulignés notamment en Île-de-France⁵⁸, région où le marché du logement est très tendu et où les problèmes de gouvernance sont un obstacle à la mise en œuvre de politiques cohérentes. Dans ce contexte, les contrats urbains de cohésion sociale franciliens restent allusifs sur les modalités de gouvernance et de partage des responsabilités entre échelons territoriaux. Ces caractéristiques – flou du contenu et absence d'indications sur la gouvernance – en disent long sur la faible dimension stratégique et opérationnelle du volet habitat des CUCS franciliens.

⁵⁶ Une analyse des 58 contrats de ville signés en Île-de-France au début des années 90 souligne que l'habitat est un thème particulièrement présent qui se décompose en une grande variété d'actions. L'étude note l'annonce de réflexions intercommunales en matière d'habitat dans plusieurs contrats de ville des Yvelines, de l'Essonne, du Val d'Oise et de Seine-et-Marne. mission ville régionale, Préfecture d'Île-de-France, Analyse de la thématique habitat dans les contrats de ville, avril 1995.

⁵⁷ OSL, Co Cité, op. cit, page 4

⁵⁸ Voir :

- pour l'Île-de-France C. Corbillé, « Le logement à l'épreuve de la solidarité territoriale », Cahiers de l'IAU, n°148, septembre 2008.
- pour la France, J.C. Driant, Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat, Observatoire de l'Economie et des Institutions locales, Union Sociale pour l'Habitat, juin 2007.

Rappelons aussi que les CUCS ont été signés en 2006/2007, date à laquelle la plupart des communautés d'agglomération franciliennes n'avaient pas encore élaboré et signé leur Programme Local de l'Habitat (PLH). Or le PLH est une étape centrale dans l'élaboration d'un projet et d'une politique intercommunale de l'habitat. L'absence de PLH à la date d'élaboration du CUCS explique sans doute en partie le faible engagement de certaines intercommunalités dans le volet habitat du CUCS.

En Île-de-France, même si la plupart des CUCS analysés (18 sur 25) mentionnent l'EPCI dans leur volet habitat/cadre de vie, **le rôle de l'intercommunalité est souvent décrit de manière allusive**. Celle-ci est parfois citée comme un des partenaires des politiques de l'habitat sans davantage de précision (CA d'Argenteuil-Bezons par exemple). Ailleurs, dans des territoires où un PLH est élaboré, le CUCS rappelle le caractère stratégique de ce document dont l'intercommunalité est porteuse. Mais faute d'indications sur les moyens et outils disponibles, il n'est pas possible, au travers de la lecture du CUCS, de savoir comment celle-ci entend participer à l'effort de solidarité territoriale et remplir son rôle (CA du Plateau de Saclay, CA de Saint Quentin en Yvelines, CA de Plaine Centrale, CA de Val de France...). Le PLH donne peut-être davantage d'éléments concrets mais ceux-ci ne sont par repris dans le CUCS...

Il arrive néanmoins, dans certains sites avec PLH, que des indications plus précises soient fournies. Il existe un lien évident entre l'élaboration d'un projet partagé par les communes et l'EPCI en matière d'équilibre social de l'habitat, l'appropriation par l'EPCI des outils et dispositifs proposés par le législateur et son implication dans le volet habitat du CUCS. En un mot, **là où il existe un « vrai projet d'agglomération sur l'habitat »⁵⁹ et des outils (et donc une volonté politique), ce volet du CUCS est à la fois plus précis dans son contenu comme dans ses modalités opératoires et plus articulé avec la politique de l'habitat et le projet de rénovation urbaine.**

Le Mantois est sans doute le territoire francilien qui est allé le plus loin dans cette logique, même si la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (la CAMY) n'a pas pris la délégation des aides à la pierre. Depuis 2000, le projet d'agglomération (Projet Mantes en Yvelines 2) est porté par la CAMY, en partenariat avec les communes, le Département, la région et l'Etat⁶⁰.

L'intercommunalité accompagne les politiques de solidarité en exerçant d'abord ses compétences en matière d'équilibre social de l'habitat. L'objectif du PLH est de poursuivre la diversification de l'offre de logements (le projet de rénovation urbaine du quartier du Val Fourré permet, par exemple, une opération de 44 logements en accession à prix maîtrisé), de favoriser la mixité sociale à l'échelle de l'agglomération et le regain d'activités dans les quartiers. Le PLH est complémentaire et s'articule aux dispositifs de rénovation urbaine et de cohésion sociale. Le projet de rénovation urbaine est conçu comme une pièce maîtresse de la politique locale d'habitat pilotée par la CAMY: la reconstitution de l'offre de logement social démolit se fait à l'échelle

⁵⁹ Qu'est-ce qu'un « vrai projet » ? A minima il s'agit d'un projet dont les orientations générales sont concrètement déclinées en orientations opérationnelles et territorialisées.

⁶⁰ En 1999, la CAMY et la commune de Limay (hors CAMY) se sont regroupées pour créer le Syndicat Mixte du Mantois voué aux problématiques de l'habitat et reconnu comme bassin d'habitat par le préfet.

intercommunale ou au-delà. Le relogement des ménages se fait aussi à l'échelle intercommunale. La charte intercommunale du logement (CIL) est un outil de maîtrise du peuplement. La commission de coordination intercommunale d'accès au logement (2003) est l'outil opérationnel de cette charte. La délégation de la gestion du contingent du préfet depuis le 1er janvier 2004 renforce le dispositif, de même que la mise en œuvre du contrat de développement de l'offre résidentielle (CDOR) avec le conseil général des Yvelines. Le Mantois dispose aussi d'un outil avec son organisme de logement social communautaire : Mantes-en-Yvelines Habitat⁶¹. Le volet social de l'accompagnement se fait en copilotage entre la communauté et les communes et en lien avec le département. Mais ce territoire est atypique pour l'Île-de-France en raison de l'ancienneté du partenariat entre échelons territoriaux, le projet local, notamment dans son volet habitat, constitue la « feuille de route » des acteurs.

La logique est différente dans les deux communautés franciliennes qui ont pris la compétence en matière de délégation des aides à la pierre : Melun-Val de Seine et Cergy-Pontoise⁶². Toutes deux sont porteuses d'un PLH qui définit une stratégie de rééquilibrage entre les territoires de l'agglomération⁶³ et d'un observatoire de l'habitat (Cergy-Pontoise porte aussi un observatoire de la construction et une charte intercommunale du logement). Dans ces deux communautés, la délégation des aides à la pierre devrait jouer un rôle structurant puisqu'elle permet de négocier plus efficacement avec l'Etat et de mieux intervenir sur le financement et la localisation des logements sociaux ou privés. Elle renforce aussi les relations entre intercommunalités et bailleurs sociaux. Mais ces deux communautés sont inégalement investies dans les projets de rénovation urbaine. La CA de Cergy-Pontoise est très peu impliquée dans les deux conventions de la Croix Petit à Cergy et de Saint-Ouen l'Aumône : elle n'est signataire ni des conventions, ni des plans de relogement et n'est pas chef de file en matière de politique de la ville. **La mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat, en partie déclinée dans le volet habitat du CUCS, ne s'applique donc pas aux périmètres et aux habitants des projets de rénovation urbaine qui sont, eux, gérés selon des logiques communales**. Ce choix paradoxal et peu cohérent avec la politique locale de l'habitat est possible car la convention de délégation des aides à la pierre entre la CA et l'Etat ne peut intégrer les opérations financées par l'Anru. Localement, elle s'explique par des raisons historiques : lors de la transformation du SAN en CA, les élus ont opté pour que la CA conserve les attributions du SAN et prenne en charge les opérations nouvelles, alors que les communes se sont engagées à piloter les opérations sur le tissu existant dont les projets ANRU. La CA de Melun Val de Seine participe financièrement aux projets de rénovation urbaine mais les communes pilotent ces opérations et gardent la

⁶¹ Il en existe plusieurs en Île-de-France, notamment l'Office public intercommunal d'Argenteuil Bezons (créé entre les deux guerres) ou Plaine Commune Habitat. Les intercommunalités peuvent aussi s'impliquer dans la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM. Six au moins le font en Île-de-France : Clichy Montfermeil, Hauts de Bièvre, Seine Essonne, Arc de Seine, Evry Centre Essonne, Val d'Orge...

⁶² Pour la période 2006-2008, la CA de Cergy Pontoise a participé au financement de la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre à hauteur d'environ 19% du montant global estimé à 13 M€.

⁶³ Celui de Melun Val de Seine définit trois objectifs: diversifier les « produits habitat » ; intervenir sur le renouvellement de l'offre existante (privée et publique) pour réduire la vacance et accroître la qualité ; soutenir les projets de rénovation urbaine

maîtrise du peuplement (la CA n'est pas signataire des plans de relogement) et de la reconstitution de l'offre de logement social. La CA de Melun Val de Seine est en revanche impliquée dans les opérations de diversification de l'offre en dehors des périmètres Anru.

D'autres intercommunalités franciliennes disposant d'un PLH approuvé ou en cours d'approbation affichent, dans le volet habitat du CUCS, **des objectifs en matière de politique d'équilibre social de l'habitat**, par exemple :

- aides de la CA du Val d'Orge, en lien avec le PLH, à la réalisation de logements sociaux dans les secteurs peu pourvus ; aides à la production d'une offre nouvelle en compensation des démolitions des opérations de rénovation urbaine, etc.,
- soutien de la CA d'Evry Centre Essonne à des actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire : incitation au regroupement, garanties d'emprunts, etc.,
- reconstitution de l'offre de logement social à l'échelle de la CA Plaine-Commune (les villes de la CA Plaine Commune ont transféré leur droit du sol à l'agglomération, à l'exception d'Epinais et d'Aubervilliers).

En matière d'attribution/peuplement, plusieurs CA se fixent des objectifs ambitieux.

- En dépit d'une taille restreinte (deux communes) et de moyens financiers très limités, la CA des Lacs de l'Essonne s'est fixée pour objectif, dans son PLH, de maîtriser le peuplement et de poursuivre et développer le protocole relatif à la maîtrise des attributions. Elle estime être la mieux à même de présider à l'élaboration d'une politique intercommunale de l'habitat, en lien avec les villes (responsables d'une fraction des attributions) et en associant étroitement les bailleurs sociaux, l'Etat et le conseil général,
- En 2004 la CA Val et Forêt a contribué à la mise en place d'une conférence intercommunale du logement. Les bailleurs sociaux, les maires et la préfecture ont signé la charte intercommunale du logement social, qui vise à mieux équilibrer les programmes de logements sociaux en analysant les attributions de logements,
- La CA Sénart Val de Seine qui est pilote pour 7 des 20 fiches actions du volet habitat et cadre de vie du CUCS pilote une démarche de coordination des bailleurs en matière de peuplement, afin de contribuer à une politique de peuplement et d'attribution plus équilibrée au sein des quartiers d'habitat social,
- La CA de Saint Quentin en Yvelines s'est aussi fixé, dans son PLH et son CUCS, des objectifs de gestion et maîtrise du peuplement du parc social dans la durée, ce qui suppose d'être partie prenante, en lien avec les communes, sur l'attribution de logements sociaux.

Concrètement ces orientations ambitieuses se heurtent souvent aux résistances des communes, peu disposées à partager cette compétence avec l'intercommunalité.

En matière de production d'une offre nouvelle à destination des publics spécifiques (jeunes, personnes âgées, handicapés, étudiants, plus démunis...), plusieurs CA affichent leur volonté de faire au travers de différents dispositifs d'aides financières :

- en faveur de logements très sociaux ou de logements des jeunes (CA du Val d'Orge),

- en faveur du logement des personnes défavorisées (CA d'Evry Centre Essonne)...

Plusieurs ont des objectifs en matière d'interventions sur le parc ancien public ou privé :

- aides aux bailleurs sociaux pour la réhabilitation de leur parc par la CA Val et Forêt,
- interventions sur le parc privé : commande d'un diagnostic de prévention pour les copropriétés fragiles par la CA du Val d'Orge,
- En cohérence avec le PLH et dans le cadre d'une politique en faveur de ce segment du parc, la CA d'Evry Centre Essonne se propose de définir des sites stratégiques d'intervention sur les copropriétés, notamment dans les quartiers en politique de la ville, de participer à des démarches d'amélioration de l'habitat hors sites Anru (réhabilitations, aides aux travaux dans les copropriétés en difficultés...), de mettre en place un outil opérationnel en vue d'acquérir des immeubles, de gérer, de réaliser des travaux pour la revente ou de la location. Dans les sites en rénovation urbaine, la CA intervient directement en tant que maître d'ouvrage sur les opérations à caractère structurant pour l'agglomération⁶⁴. La CA d'Evry Centre Essonne finance aussi des transformations d'usages ciblées du parc social dans les sites stratégiques...

Sur le plan quantitatif, les CA franciliennes montent progressivement en charge. L'élaboration de leur PLH est une étape majeure dans ce processus. Mais beaucoup reste encore à faire. L'état des lieux franciliens montre le décalage entre certaines des intentions du législateur (faire jouer un rôle majeur aux EPCI dans le renforcement de la solidarité territoriale en rendant obligatoire la compétence habitat, l'élaboration d'un programme local de l'habitat intercommunal...) et les réalités du terrain. Les CA d'Île-de-France sont largement au milieu du gué en matière d'appropriation des outils mis à leur disposition par les textes.

Outre les deux CA qui ont demandé la délégation des aides à la pierre⁶⁵, un nombre croissant mais qui reste encore trop limité, dispose d'un PLHI. D'après des données de mai 2009, **quatorze CA ont un PLH adopté, neuf ont engagé un PLH (dont deux dans le cadre d'une révision du précédent PLHI) et deux ne l'ont pas encore engagé**⁶⁶. Or le PLH est un outil indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique de l'habitat qui doit nécessairement porter sur des périmètres pluricommunaux (même si les périmètres franciliens sont souvent beaucoup trop restreints par rapport aux bassins d'habitat). L'intercommunalité est, en effet, l'échelle pertinente pour gérer les produits logements spécifiques qui gagnent à être mutualisés entre plusieurs communes (Foyer de jeunes travailleurs, de personnes âgées, d'handicapés...) et pour mettre en cohérence les politiques de droit commun et celles menées dans le cadre du projet de rénovation urbaine et du CUCS. L'échelle intercommunale est aussi pertinente pour gérer les relogements

⁶⁴ Selon la définition de l'intérêt communautaire : modifiant en profondeur l'image, la structuration, le fonctionnement urbain ou social du quartier.

⁶⁵ En Île-de-France, deux départements ont aussi demandé à l'Etat la délégation de l'aide à la pierre : Paris et les Hauts de Seine. Dans les Hauts de Seine, c'est à l'échelle du département que s'élabore la politique de l'habitat.

⁶⁶ Source : DRE, 26/10/2009. En Île-de-France, 19 CA et 7 CC ont un PLH adopté à cette même date.

liés aux démolitions des projets de rénovation urbaine. **Or sept des intercommunalités seulement sont impliquées dans le plan de relogement du projet Anru.** C'est aussi la bonne échelle pour mettre en place des outils d'observation indispensables à la conduite des politiques publiques. En Île-de-France pourtant, **sept CA seulement ont mis en place un observatoire intercommunal de l'habitat, un est en projet.**

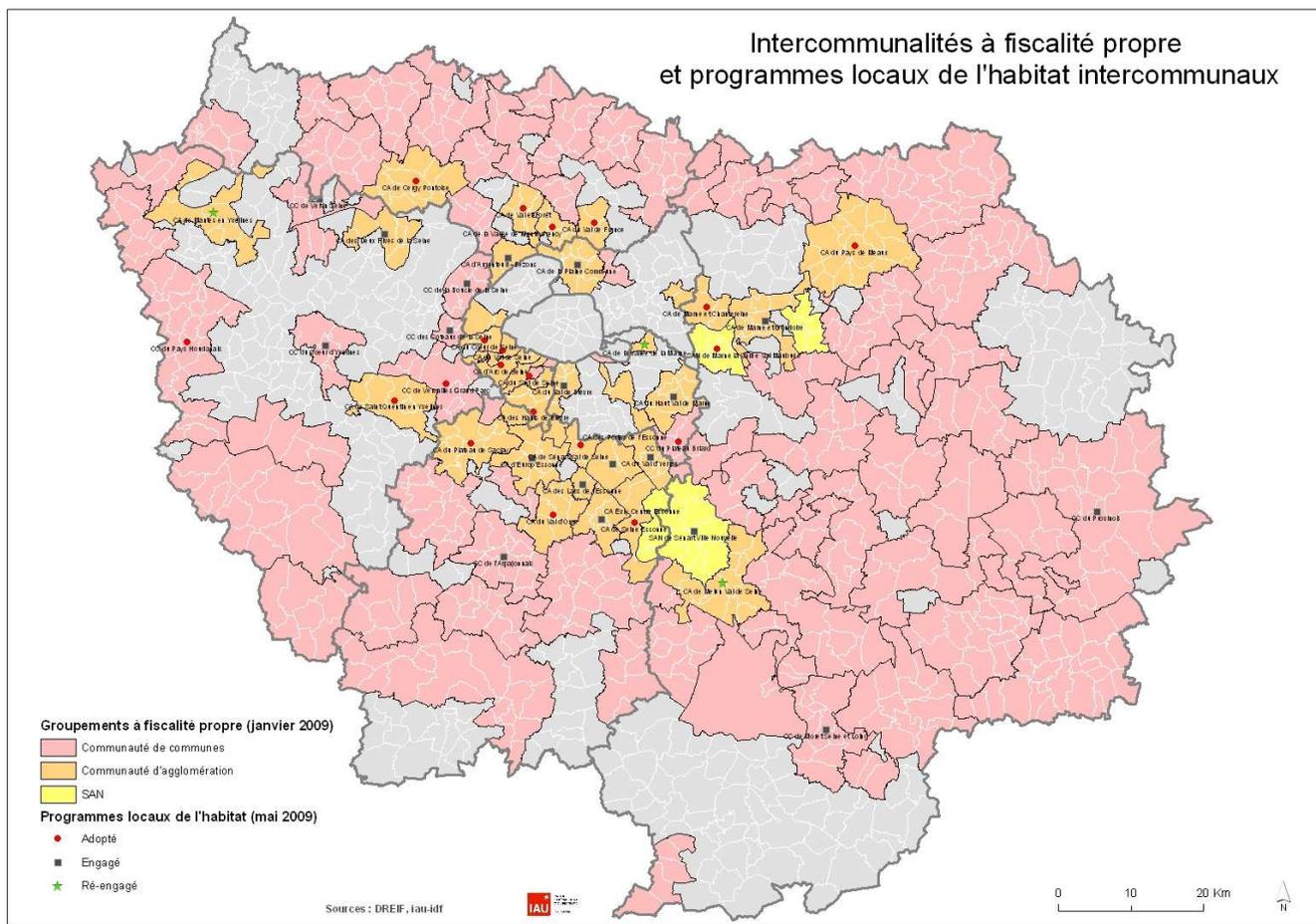
Si l'on se focalise sur les trois ou quatre communautés franciliennes les plus impliquées dans le volet équilibre social de l'habitat, on observe que celles-ci jouent différents rôles :

- un rôle de coordination globale des interventions,
- un rôle d'animation du système d'acteurs,
- un rôle pédagogique autour de l'observation et de l'évaluation du PLH,
- un rôle d'organisation des rapports entre l'Etat et les communes, au travers notamment de la déclinaison territoriale des orientations du PLH.

En revanche le rôle d'articulation avec la politique de la ville, et plus largement d'autres politiques locales qui impactent la vie des habitants des quartiers (transports, développement économique...), est beaucoup plus complexe et difficile à tenir. Ceci illustre, pour reprendre la formulation de J.C. Driant, « l'hétérogénéité du cadre de mise en œuvre des politiques d'agglomération... (...) dans un contexte dans lequel les frontières des compétences des acteurs sont encore loin d'être stabilisées... »⁶⁷. Cette hétérogénéité a, nous l'avons souligné, des conséquences négatives pour les quartiers en rénovation urbaine et pour les objectifs transversaux de mixité sociale visés par le PNRU et par les PLH. **Dans ce contexte, alors que la gouvernance comme les objectifs à atteindre sont d'une redoutable complexité, on ne peut que constater que les orientations ambitieuses des projets de rénovation urbaine ne sont pas relayées par les CUCS (sauf au travers de la gestion urbaine de proximité, dispositif certes très important) et ne sont pas articulées avec la politique de droit commun déclinée dans le PLH. On constate aussi que, sauf exception, l'implication des EPCI dans les projets de rénovation urbaine et dans le volet habitat du CUCS n'est pas un gage d'articulation entre les politiques de droit commun et celles menées dans les quartiers.**

⁶⁷ Op. cit. page 37.

Intercommunalités à fiscalité propre et programmes locaux de l'habitat intercommunaux



Implication des CA dans le volet habitat et cadre de vie du CUCS⁶⁸

Nom de la CA	Mention CA dans le volet habitat/cadre de vie du CUCS	Implication CA dans le plan relogement du PRU, d'après le CUCS	Implication CA dans la GUP, d'après le CUCS	Outils d'observation sur l'habitat cités dans le CUCS	Avancée du PLHI (source DRE, 26/10/2009)	Délégation des aides à la pierre (source DRE)
CA des Hauts de Bièvre (92)	non	non	non	non	adopté en 2007	non
CA Sud de Seine (92)	non	non	non	non	adopté en 2008	non
CA Val de Seine (92)	non	non	non	non	adopté en 2006	non
CA Clichy-sous-Bois/Montfermeil (93)	oui	non	non	-	non engagé	non
CA Plaine Commune (93)	oui	oui, pour tout projet supérieur à 50 démolitions	oui	-	engagé	non
CA du Haut Val de Marne (94)	non	pas de projet Anru	non	non	engagé	non
CA Val de Bièvre (94)	oui	non	non	-	adopté en 2009	non
CA Plaine Centrale (94)	oui	non	non	-	non engagé	non
CA Pays de Meaux (77)-	non	non	non	non	adopté en 2006	non
CA Melun Val de Seine (77)	oui	non	non	Observatoire de l'habitat	engagé (précédent 2004/2009)	Délégation des aides à la pierre
CA Mantes en Yvelines (78)	oui	oui, par le PLHI	oui	Observatoire de l'habitat/immobilier + observatoire logement social	adopté en 2009 (2 ^{ème} génération)	non
CA de Saint Quentin en Yvelines (78)	oui	oui, avec Trappes et les bailleurs	non	Observatoire de la ville (fédère plusieurs observatoires).	adopté en 2006	non
CA Europ'Essonne (91)	non	pas de projet Anru	non		engagé	non
CA Evry Centre Essonne (91)	oui	non	oui	Observatoire urbain (fédère 4 observatoires).	engagé	non
CA Lacs de l'Essonne (91)	oui	oui, par comité technique pour le relogement	oui	-	engagé	non
CA Plateau de Saclay (91)	oui	Pas de projet Anru	non	-	adopté en 2008	non
CA Seine Essonne (91)	oui	oui, est signataire	non	-	adopté en 2009	non
CA Sénart Val de Seine (91)	oui	non	oui	Projet observatoire intercommunal sur les thèmes du CUCS	engagé	non
CA Val d'Orge (91)	oui	oui, par le PLHI	oui	-	adopté en 2005	non
CA Val d'Yerres (91)	oui	Maîtrise des attributions de logements	oui	Observatoire intercommunal du logement, élargi au parc privé	engagé	non
CA Argenteuil Bezons (95)	oui	non	non	-	engagé en 2008	non
CA Cergy Pontoise (95)	oui	non	non	Observatoire intercommunal de l'habitat	adopté en 2009	Délégation des aides à la pierre
CA Val de France (95)	oui	oui	oui	Observatoire intercommunal de l'habitat.	adopté en 2008	non
CA Val et Forêt (95)	oui	Pas de projet Anru	non	-	adopté en 2007	non
CA Vallée de Montmorency (95)	NSP	NSP	non	NSP	adopté en 2006	NSP

⁶⁸ Le tableau concerne les 25 CA franciliennes engagées dans la politique de la ville.

Réussite éducative

Une implication qui résulte d'un choix politique mais reste marginale

La réussite éducative est une des cinq thématiques développées dans les contrats urbains de cohésion sociale. Cette thématique inclut la réussite scolaire, qui en est une condition essentielle, les dispositifs labellisés réussite éducative depuis 2005⁶⁹ mais aussi de nombreuses autres actions organisées hors de l'école, parfois en collaboration avec l'Education nationale. Une analyse récente de ce volet du CUCS souligne l'importance généralement accordée à ce thème par les acteurs, la plus value qu'il apporte à l'offre éducative notamment en raison de la réelle réflexion qui y est engagée⁷⁰. Sur le plan opérationnel, « le CUCS favorise l'accompagnement des porteurs de projet et tend à une montée en qualification des actions, voire leur harmonisation »⁷¹. Les intercommunalités sont-elles impliquées dans ce mouvement de montée en charge des acteurs sur le volet éducatif du CUCS ?

Environ un quart des communautés d'agglomération serait impliqué dans des projets d'action éducative⁷² : Saint Quentin en Yvelines, Evry Centre Essonne, Sénart-Val de Seine, Seine Essonne, Val d'Yerres, Lacs de l'Essonne et Cergy Pontoise. Le niveau d'implication et les actions menées sont divers. Cette implication reste toutefois assez marginale dans la mesure où la réussite éducative relève principalement des compétences des communes et de l'Etat. Elle résulte manifestement d'un choix politique des communautés d'agglomération mais ne se traduit pas nécessairement dans leur définition de l'intérêt communautaire. En effet une seule communauté d'agglomération, celle des Lacs de l'Essonne, a inscrit la mise en application du dispositif de veille éducative dans la définition de l'intérêt communautaire au titre de la politique de la ville.

Le programme de réussite éducative

Lancé en 2005 dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale pour une période de cinq ans, le programme de réussite éducative a pour objectif d'accompagner de la maternelle jusqu'au terme de leur scolarité, des enfants et adolescents qui présentent des signes de fragilité, en tenant compte de la globalité de leur environnement et de leurs difficultés⁷³.

Ce programme est, sur plusieurs points, en rupture avec les démarches antérieures en matière d'éducation prioritaire :

- Il mise sur l'accompagnement individualisé des élèves en difficulté et sur une approche globale de leurs problèmes (social, santé, scolaire).*
- Il promeut une approche transversale et globale, en confiant le suivi à une équipe pluridisciplinaire intervenant dans quatre champs différents : l'accompagnement scolaire, le socio-éducatif, l'aide à la parentalité, le médico-social.*
- Il repose sur un partenariat élargi entre l'Education nationale, les services déconcentrés de l'Etat, la collectivité locale, le conseil général, la CAF... A la différence des autres dispositifs, où l'Education nationale associe des partenaires pour mieux remplir sa mission, ici l'Education nationale se reconnaît comme une des composantes d'un système au travers duquel elle interagit. L'idée est de repérer les enfants en difficulté puis de les accompagner par une aide personnalisée et au travers d'un financement direct des actions de soutien. Les ambitions du programme doivent être soulignées.*

Les projets de réussite éducative mis en place localement sont portés par les communes, en étroite collaboration avec l'Education nationale.

L'implication passe, selon les cas, par des participations ponctuelles à des projets, par le portage d'actions jugées structurantes à l'échelle intercommunale ou, plus rarement, par l'affichage d'un rôle de coordination et de mise en cohérence entre la multitude d'acteurs impliquée dans ces projets. Cet investissement se concrétise parfois par la création d'un service Education au sein des services communautaires (c'est le cas à Saint Quentin en Yvelines, par exemple). Les actions relatives à la réussite éducative sont parfois intégrées dans le volet sécurité du CUCS (CA de Cergy Pontoise, CA du Val d'Yerres...).

⁶⁹ Le programme de réussite éducative a été lancé en 2005 dans le cadre de la loi de programmation pour la Cohésion sociale pour une période de 5 ans. En novembre 2007, il y avait 101 projets en Île-de-France. Pour en savoir plus : Les aspects sociaux du système éducatif en Île-de-France, C. de Berry-Riche et B. Guigou, IAURIF, décembre 2007.

⁷⁰ Ce n'était pas le cas des précédents contrats de ville 2000-2006 : l'effet « circulaire projet de réussite éducative » joue indéniablement un rôle.

⁷¹ COPAS, Analyse critique du volet éducatif des CUCS. Synthèse transversale, DIV, mars 2009.

⁷² d'après les CUCS.

⁷³ Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, DIV, Synthèse des 1ères rencontres nationales de la réussite éducative, 29 juin 2006, Saint-Denis (stade de France).

Deux intercommunalités des anciennes villes nouvelles, Evry Centre Essonne et Saint Quentin en Yvelines, sont impliquées au travers d'actions menées en partenariat avec l'Université. D'après le CUCS, la CA Evry Centre Essonne soutient les projets mis en place par l'Université et les établissements d'enseignement supérieur : projet de tutorat étudiants/élèves du second degré (aide à l'orientation), partenariat enseignement secondaire/université (découverte des métiers et formations). Ces actions, pilotées par l'Université Evry Val d'Essonne, sont destinées aux élèves des quartiers de la politique de la ville et, par extension, à l'ensemble du territoire de la CA. La Communauté d'agglomération de Saint Quentin en Yvelines accompagne l'université du même nom en complémentarité sur des projets spécifiques. Au-delà, elle affirme sa volonté d'investir cette thématique dans le cadre de ses compétences. L'objectif est d'accompagner et de renforcer les actions en faveur des établissements scolaires des quartiers de la géographie prioritaire. Pour cela, elle soutient des projets menés par les établissements scolaires du second degré, contribue à renforcer les dispositifs de l'Education nationale et mobilise son offre de services et ses équipements pour tous les publics (élèves, étudiants et personnels éducatifs, de la maternelle à l'université). La CASQY semble une des intercommunalités les plus investies dans le champ éducatif.

La CA de Cergy Pontoise est aussi impliquée dans ce volet du CUCS, en lien avec des projets menés dans le cadre du contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance. Sa participation financière s'élève à 1% du montant estimatif global des projets concernant l'action éducative (évalué à 800 000 € en 2006). Cette CA soutient des actions de réinsertion scolaire, l'Espace dynamique d'insertion, des chantiers éducatifs et le centre de formation, en coopération avec les collèges et associations.

La CA du Val d'Yerres intervient aussi dans le volet réussite éducative, à hauteur de 0,3% (sur une assiette globale de 3,6 M€). L'action éducative étant perçue comme prioritaire, la CAVY souhaite, d'après le CUCS, s'appuyer sur les initiatives communales pour mettre en place un projet éducatif sur l'ensemble du territoire. Au-delà d'une participation financière modeste, la CA entend jouer un rôle majeur de coordination et de mise en cohérence des actions et des acteurs locaux. A ce titre, elle est porteuse d'un projet de conseil d'éducation à la santé et à la citoyenneté, en lien avec l'Education nationale. Il s'agit de mettre en place un réseau de professionnels pour prévenir les violences, l'absentéisme, l'échec scolaire et pour soutenir les initiatives des jeunes, la réussite scolaire, sportive et culturelle et l'accompagnement partenarial du jeune dans la cité.

L'enfance et la jeunesse constituent des priorités pour le territoire des Lacs de l'Essonne. Les communes de Grigny et Viry-Chatillon sont impliquées dans le volet éducatif du CUCS au travers de projets qu'elles portent ou qu'elles confient au groupement d'intérêt public (GIP) qui regroupe les deux communes. L'objectif de la CA des Lacs de l'Essonne est d'engager une politique volontariste de prévention des ruptures éducatives. Elle a, pour cela, créé une cellule de veille éducative dont elle est porteuse⁷⁴. Elle attribue aussi des subventions à la maison de l'innovation pédagogique et de l'orientation professionnelle (MIPOP). Cet équipement public dédié à l'amélioration de la réussite scolaire comprend un espace informatique et un centre de documentation. Il développe des projets en partenariat avec les acteurs éducatifs de l'agglomération : formation, soutien scolaire lycéen, lutte contre le décrochage, éducation à l'orientation, soutien à la fonction parentale... En complétant l'action de l'Education nationale, des collectivités locales et des associations, la MIPOP, qui est gérée par le GIP du GPV, est un outil local partagé et adapté aux besoins du territoire et de sa population.

La CA de Seine Essonne est impliquée dans ce volet du CUCS au travers de projets ponctuels qu'elle contribue à financer ou qu'elle porte (sensibilisation à la danse en milieu scolaire, pour les écoles primaires des quartiers du CUCS, théâtre et culture, découverte des activités sportives...).

Le niveau d'investissement et les actions menées par les intercommunalités restent modestes. Les dispositifs labellisés réussite éducative sont communaux, même pour des communes dont le CUCS est intercommunal et même lorsqu'ils sont portés par un groupement d'intérêt public. Les autres actions listées dans le volet éducatif du CUCS sont généralement mises en place à l'échelle communale en lien avec l'Education nationale et d'autres partenaires souvent associatifs. L'implication des communes dans la gestion des écoles et dans l'organisation des temps périscolaires (gestion du personnel notamment) explique sans doute que ce domaine de compétence qui s'ancre dans la proximité reste largement communal. On soulignera toutefois un fait émergent : la volonté affichée par certaines des intercommunalités citées de jouer un rôle majeur dans l'élaboration d'un projet éducatif à l'échelle de leur périmètre. Compte-tenu de l'enchevêtrement et de la fragmentation des actions menées en matière éducative, rassembler « les partenaires éducatifs concernés afin de définir et partager des objectifs éducatifs, de réunir les moyens et les compétences permettant de les traduire en projets et actions, et d'œuvrer à ce que ceux-ci soient intégrés par chaque acteur dans son domaine de compétence »⁷⁵ est indispensable. Mais jusqu'à présent les quelques expériences de projet éducatif local ont plutôt été portées par les communes et non par les intercommunalités.

⁷⁴ Lancées en 2001, les cellules de veille éducative sont destinées à répondre aux problèmes des jeunes en rupture et menacés d'exclusion. Leur but est de repérer les raisons des décrochages scolaires et d'y remédier. Elles sont placées sous la responsabilité du maire et associent tous les acteurs en charge de la jeunesse : acteurs éducatifs locaux, intervenants sociaux, professionnels de l'insertion et de la santé, élus.

⁷⁵ Les Cahiers du DSU, Politiques éducatives locales : un puzzle en construction, Centre de ressources Rhône-Alpes, n°46, printemps-été 2007, page 37.

Santé et accès aux soins

Jusqu'alors peu prise en compte par la politique de la ville, la santé est aujourd'hui l'une des cinq thématiques développées dans les contrats urbains de cohésion sociale. L'enjeu de ce volet du CUCS est de réduire les inégalités sociales et spatiales de santé et de permettre un égal accès aux soins à tous en répartissant mieux l'offre médicale à l'échelle des quartiers en difficultés. **Les dispositifs sont divers, les ateliers santé ville (ASV) lancés en 2001 étant aujourd'hui le dispositif phare (mais non unique).** Destinés à rapprocher acteurs et professionnels (services municipaux de santé, centres de santé, Protection maternelle infantile...) pour qu'ils élaborent des programmes de santé publique à l'échelle locale, ces projets doivent être développés au plus près des besoins des habitants cumulant précarité et problèmes spécifiques de santé (addictions, souffrance psychique, obésité, problèmes d'accès aux soins...). Notons toutefois, là encore, l'ambivalence de l'Etat qui sur un dispositif tel que l'atelier santé ville qui est partie intégrante de la politique de la ville, n'a pas reconnu l'échelon communautaire de la politique de la ville et a engagé des négociations directes avec les communes sur des conventions bilatérales⁷⁶.

Sur les questions de santé et d'accès aux soins, sept des communautés d'agglomération parmi les 25 étudiées semblent impliquées : Sud de Seine, Saint-Quentin en Yvelines, Plateau de Saclay, Sénart Val de Seine, Val d'Yerres, Plaine Centrale et Cergy Pontoise. Ce chiffre est inférieur à celui avancé dans le cadre d'une évaluation récente de ce volet du CUCS : la part des CUCS en intercommunalité ayant un volet santé serait de 43,2% au niveau national⁷⁷. Le niveau d'implication et les actions menées sont divers. Les raisons qui conduisent ces intercommunalités à s'investir sur ce thème ne sont pas toujours explicitées. Les entrées sont d'ailleurs diverses : plusieurs CA abordent la question de la santé non par le volet santé et accès aux soins du CUCS mais par des actions inscrites dans le CLSPD ou dans le volet prévention-sécurité du CUCS. Quoiqu'il en soit, cet investissement récent relève manifestement d'un choix politique mais ne se traduit pas nécessairement dans la définition de l'intérêt communautaire.

Trois CA sur sept seulement font explicitement référence à la thématique santé dans leur définition de l'intérêt communautaire concernant la politique de la ville : la CA de Saint-Quentin en Yvelines au travers du soutien d'actions de santé publique et la CA du Val d'Orge au travers de la réalisation d'études et de la mise en œuvre d'actions au service de l'accès à la santé. La CA Plaine Centrale du Val de Marne mentionne, dans l'intérêt communautaire, le soutien à des associations intervenant dans le domaine de la santé (association Drogues et Société au titre de ses missions relative à l'accueil et la prise en charge des toxicomanes..., par exemple).

⁷⁶ Rencontres de la DIV du 21 mars 2007, page 65.

Sur le thème de la santé et des territoires : « Dynamiques territoriales de santé en Ile-de-France », ORS, Corinne Praznoczy, octobre 2009.

⁷⁷ Analyse critique du volet santé des CUCS, Ministère du Logement et de la ville, DIV, mai 2009.

Pour les CA de Saint Quentin en Yvelines et de Cergy Pontoise, l'implication est antérieure au CUCS et s'est déjà concrétisée par des réalisations. Dans ces deux « ex-villes nouvelles », l'ancienneté du partenariat entre échelon communal et supra-communal et une connaissance objective des dynamiques et des modes de vie de populations ont sans doute contribué et facilité l'implication.

La CA de Saint Quentin en Yvelines est une des communautés d'agglomération les plus fortement et anciennement impliquées dans ce volet. La démarche en faveur de la santé publique, mise en place à l'échelle de l'agglomération, est largement portée par cette dernière. Les actions du CUCS, qui prolongent celles du contrat de ville 2000/2006, sont conduites à l'initiative ou en partenariat avec l'Institut de Promotion de la Santé (IPS) et en collaboration avec les partenaires locaux. Trois axes prioritaires sont identifiés dans le CUCS : santé des jeunes, santé-précarité-insertion, gérontologie-handicap (incluant transversalement la question de la santé mentale). Un observatoire de la santé publique doit être développé par l'IPS. L'atelier Santé ville (ASV) mis en place en novembre 2006 couvre la totalité de l'agglomération (7 communes) et est porté par la communauté d'agglomération. Il cible les questions de la santé des jeunes.

D'après le CUCS de Cergy Pontoise, la CA est impliquée, en partenariat avec des associations, dans différents projets santé : prévention des toxicomanies en direction des jeunes, formation-prévention des acteurs de terrain sur la toxicomanie, formation à la gestion des conflits, soutien au fonctionnement du Mouvement français pour le planning familial. La participation financière de la CACP s'élève à environ 1,8% du montant estimatif global des projets concernant le volet santé du conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (évalué à 1,13 M€ en 2006).

La CA Sud de Seine soutient aussi, depuis le précédent contrat de ville 2000-2006, des actions de prévention santé en direction des jeunes, des rencontres interprofessionnelles santé-social, des actions de sensibilisation et formation. Ces actions s'inscrivent dans le volet prévention et lutte contre la précarité de son CUCS intercommunal et non dans son volet santé et accès aux soins.

Les cinq autres intercommunalités sont plutôt dans une phase d'élaboration de projets en matière de santé, certaines ont déjà engagé un diagnostic.

Suite à un diagnostic santé réalisé par la CA Sénart Val de Seine en 2006, le CUCS mentionne le portage par la CAVS d'actions fortes et structurantes de prévention-sensibilisation pour les habitants des quartiers en politique de la ville dans les domaines d'intervention repérés comme prioritaires : mal être/dépression, maltraitance/violence, hygiène, équilibre alimentaire, alcoolisme/toxicomanie... Différentes pistes sont envisagées, par exemple : brochure d'information couvrant les trois communes de l'intercommunalité, guide pratique santé, forums santé, intervention de spécialistes dans les écoles et structures de quartiers, conférences-débats avec des spécialistes... Le CUCS préconise aussi la mise en place et la coordination par la Communauté d'agglomération, en partenariat avec les communes et les acteurs concernés, de l'atelier santé ville.

Le CUCS du Val d'Orge souligne que la santé étant une compétence d'Etat, la CA n'intervient qu'à la marge (participation à la formation des acteurs, contribution au fonctionnement en réseau avec les services locaux, informations...). Un diagnostic santé a été mené à l'échelle intercommunale et l'atelier santé ville devrait être porté par une maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) intercommunale. Mais les nouveaux élus de la CA souhaitent réfléchir avant de s'engager ou d'intégrer un ASV ou tout autre dispositif.

D'après le CUCS du Val d'Yerres, la santé a vocation à devenir un nouvel axe fort de la politique de cohésion sociale et urbaine du territoire et ce, sans que la création d'un atelier santé ville ne soit une priorité. La CAVY y participe à hauteur d'environ 23% des financements sur une assiette globale de 4,3 M€ (2007/2009). Les deux principaux investissements de l'intercommunalité concernent la mise en place d'un bus itinérant (cofinancement de l'action d'un montant total de 180 000€ entre Etat : 25%, conseil général : 25% et CAVY : 50%) et d'un dispositif de lutte contre les drogues illicites et le tabac (cofinancement de l'action d'un montant total de 51 000 € entre l'Etat : 26%, conseil général : 26% et CAVY : 47%). On peut citer aussi une participation au développement d'actions prévention/santé à destination des jeunes en difficultés.

Le CUCS de Plaine centrale du Val de Marne précise seulement que l'Etat, la CA et les communes conviennent de promouvoir, chacun en fonction des compétences qui lui sont dévolues et de ses dispositifs propres, les actions favorisant la santé publique et l'accès aux soins des habitants. En 2008, l'animation d'un pôle prévention pour les publics jeunes et leurs parents a été programmée.

Le CUCS de Palaiseau, signé par la CA du Plateau de Saclay dont fait partie la commune, affirme le souhait de la ville et des acteurs de développer les réseaux d'accès aux soins auprès des personnes précarisées et de mettre en œuvre une coordination. Dans cet objectif, la ville et l'agglomération prévoient de se doter d'outils (atelier santé ville, coordination santé, observatoire social à l'échelle intercommunale) pour conduire les orientations et actions en matière de santé. Les élus de la commune de Palaiseau ont décidé de créer un ASV sur le territoire du CUCS.

Globalement l'investissement des intercommunalités dans le volet santé reste donc limité : en dehors des cas cités, les ateliers santé ville sont généralement communaux, même pour des communes dont le CUCS est intercommunal. Les autres actions listées dans le volet santé du CUCS sont généralement mises en place à l'échelle communale dans le cadre d'un partenariat multiple et complexe. Ces actions sont nombreuses et très diverses : observatoire local de la santé (Bagneux), atelier santé ville, Forum Santé alternant journées et ateliers thématiques (Clichy-sous-Bois), actions de proximité menées par les villes via leurs services et les Centres municipaux de santé ou en partenariat avec les écoles (Brétigny-sur-Orge), passeport Santé Jeune (Villejuif) ... Beaucoup d'autres exemples pourraient être cités...

Analyse transversale

L'analyse montre que ni le législateur ni l'Etat ne sont garants de la cohérence dans la répartition des compétences entre intercommunalité et commune. Les orientations des textes de loi

et des dispositifs ne sont pas toujours convergentes. C'est particulièrement le cas dans les domaines de l'habitat et de la prévention de la délinquance, où le cadre de mise en œuvre des politiques d'agglomération est hétérogène ce qui est susceptible de générer blocages et dysfonctionnements. Le partage entre intercommunalité et commune est plus simple sur les autres thématiques, les communes étant en charge des compétences réussite éducative et santé, de façon exclusive par rapport aux communautés d'agglomération, et les intercommunalités du volet développement économique, de façon exclusive par rapport aux communes.

La mise en œuvre, si l'on se limite aux interventions des communes et des intercommunalités, est aussi plus simple sur les volets réussite éducative et santé. Sur ces deux thèmes environ 1/3 des intercommunalités interviennent, de façon quantitativement marginale et sur la base d'un volontarisme politique. Ce sont souvent, mais pas exclusivement, les mêmes. L'apport récent des EPCI apparaît comme un « plus » qui se décline, selon les cas, par un apport financier, d'ingénierie, de coordination... La diversité des modalités d'interventions des agglomérations est de mise. L'investissement est rendu possible par l'application de la clause générale de compétences, qui a pour ces domaines un effet positif. En matière d'emploi et d'insertion, la répartition est aussi simplifiée car les dispositifs sont très souvent sous maîtrise d'ouvrage intercommunale et ne sont a contrario jamais encadrés par une maîtrise d'ouvrage strictement communale. C'est en matière d'habitat et de prévention de la délinquance que la mise en œuvre des dispositifs est la plus délicate. La signature d'un PLH intercommunal, ne garantit pas, comme elle le devrait, la mise en œuvre d'une politique coordonnée sur les territoires prioritaires, les outils restant largement à l'échelle communale. **Mais l'apport principal de l'analyse est de montrer que, dans une majorité de cas, la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat ne « s'applique » pas aux périmètres des projets de rénovation urbaine qui sont largement gérés selon des logiques communales.** De plus, rares sont les intercommunalités qui ont les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre, en lien avec des communes mais sans l'aide de l'Etat, une politique sur des secteurs qui ne sont pas subventionnés par l'Anru. La situation est aussi très complexe en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. L'analyse montre que, d'une façon générale, les communautés sont davantage dans un rôle de coordination, d'animation et de mutualisation que de pilotage.

Toutefois la situation décrite s'appuie principalement sur les contrats urbains de cohésion sociale, documents qui ont été élaborés il y a trois ou quatre ans. La montée en charge constatée des intercommunalités est un processus évolutif. Il faut donc du temps pour que les intercommunalités s'inscrivent dans le paysage institutionnel et y trouvent leur place. Les entretiens et échanges avec les intercommunalités au cours de l'année 2009 ont montré que **la tendance était bien dans un renforcement progressif de l'implication des intercommunalités dans les dispositifs de la politique de la ville. Mais s'impliquer dans des dispositifs ne signifie pas nécessairement élaborer et porter un projet. Sur ce point il n'est pas sûr que l'implication des intercommunalités ait beaucoup avancé.**

4. L'implication des CA dans les conventions de rénovation urbaine

Une majorité d'intercommunalités signataires des conventions

Quatre-vingt quatre conventions de rénovation urbaine ont été signées en Île-de-France au 1^{er} janvier 2009. **Une majorité, soit quarante-sept d'entre elles, est située sur le territoire d'une CA⁷⁸. Parmi elles, trente-quatre, soit environ sept sur dix, sont signées par la CA⁷⁹.** Entre les premières conventions signées en 2004 et les conventions les plus récentes, l'implication des communautés s'est accrue : elles sont de plus en plus nombreuses à signer. La CA Melun Val de Seine, par exemple, n'a pas signé la première convention de rénovation urbaine du quartier Plaine du Lys (Dammarie-lès-Lys) le 4 avril 2007. Un an plus tard, elle a en revanche signé les deux suivantes, celle de Melun le 17 décembre 2008 et celle de le Mée-sur-Seine, le 20 décembre 2008.

D'après des données du 30 septembre 2009, dix conventions supplémentaires avaient été signées en Île-de-France depuis le début de l'année 2009⁸⁰. Trois sont situées sur le périmètre d'une communauté d'agglomération qui est signataire des conventions. Il s'agit :

- des quartiers sud à Alfortville et du quartier Saint-Martin à Limeil Brévannes, tous deux situés sur le territoire de la CA de Plaine Centrale du Val de Marne,
- du quartier de Puits la Marlière - Derrière les murs de Monseigneur à Villiers le Bel situé sur le périmètre de la CA de Val de France.

La répartition des conventions signées par les communautés au 1^{er} janvier 2009 montre des spécificités départementales.

- Les trois communautés des Hauts de Seine ne sont pas signataires des conventions de leur territoire. Dans le département, le conseil général se positionne comme *leader* de la solidarité supra-communale en matière d'habitat et de rénovation urbaine. Le conseil général dispose pour cela de nombreux outils : délégation des aides à la pierre, Etablissement public foncier départemental, antériorité d'une politique de rénovation urbaine, subventions départementales... ,
- Les communautés de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne sont toujours signataires des conventions de leur territoire,
- Dans les autres départements (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val d'Oise), les situations diffèrent d'une communauté à l'autre, avec une majorité de communautés d'agglomération signataires.

Les facteurs géopolitiques expliquent en partie l'investissement des communautés dans les projets de rénovation urbaine. Le nombre de communes concernées par la politique de la ville et le poids démographique des quartiers en difficultés dans ces communes et dans l'intercommunalité sont des facteurs déterminants. Dans les communautés où les populations des quartiers en difficultés sont nombreuses et réparties dans plusieurs communes, la prise en charge de cette question par l'intercommunalité est en général forte. C'est notamment le cas à Plaine Commune ou à Grigny – Viry-Chatillon. En revanche lorsqu'une seule commune est concernée, il est plus rare que la communauté s'implique dans la politique de la ville. L'arrangement politique initial laisse, en général, la charge du traitement de ces problèmes à la commune centre concernée. C'est notamment le cas de la CA de Meaux qui n'est ni signataire, ni cofinancier du PRU du quartier Pierre Collinet/Beauval situé sur la ville centre de Meaux.

34 conventions Anru signées par les CA au 1^{er} janvier 2009 - Classement départemental (source : DRE)

	Nbre de conventions Anru signées	Nbre de conventions sur un territoire de CA	Nbre de conventions signées par la CA
75	2	-	-
77	6	4	2
78	6	3	2
91	15	13	9
92	9	3	0
93	25	12	12
94	8	3	3
95	13	9	6
total	84	47	34

Source : DRE Île-de-France.

⁷⁸ Les autres sont situées soit sur des communes isolées, soit sur le territoire d'une communauté de communes.

⁷⁹ Parmi elles, 21 sont signées par une communauté de commune.

⁸⁰ soit un total de 94 conventions. Source : DRE Île-de-France, 2009.

Implication des CA dans les 34 conventions Anru dont elles sont signataires et dans les 13 conventions Anru dont elles ne sont pas signataires :

classement par convention et par département⁸¹

(source DRE au 1^{er} janvier 2009 et conseil régional d'Ile-de-France pour les éléments financiers au 31 août 2006)

Nom de la CA	Convention Anru	CA Signataire	Engagement financier de la CA (d'après un échantillon de conventions)	CA maître d'ouvrage ou co-maître d'ouvrage d'opération avec la commune
CA des Hauts de Bièvre (92)	Antony Noyé Doré	non	non	-
CA Sud de Seine (92)	Bagneux/Tertres Cuveron	non	non	-
CA Val de Seine (92)	Boulogne-Billancourt/Pont de Sèvres	non	non	-
CA Clichy-sous-Bois/Montfermeil (93)	Clichy sous bois et Montfermeil	oui 17/12/2004	ND	MO sur ses compétences propres : aménagement de l'espace, équipements publics et ingénierie
CA Plaine Commune (93)	Stains Moulin neuf	oui 29/05/2006	9,1%	Dans le CTRU, 1€ pour 4€ Anru à concurrence de 120M€ Prend part aux MO à hauteur de 10,4% de l'assiette financière. MO sur ses compétences propres : aménagement de l'espace, équipements commerciaux et artisanaux, ingénierie, aides au parc privé, équipements publics.
CA Plaine Commune (93)	Stains –Clos Saint Lazare-Allende	oui 29/05/2006	8,2%	
CA Plaine Commune (93)	Stains – Cité Jardin	oui 29/05/2006	2,9%	
CA Plaine Commune (93)	Pierrefitte-sur-Seine Langevin-Lavoisier	oui 08/07/2005	1,8%	
CA Plaine Commune (93)	La Courneuve – Les 4000	oui 27/02/2006	5,8%	
CA Plaine Commune (93)	Epinay-sur Seine La Source/les Poètes Orgemont	oui 03/07/2007	9,1%	
CA Plaine Commune (93)	Aubervilliers/Saint-Denis Landy-Cristino Garcia	oui 22/11/2007		
CA Plaine Commune (93)	Aubervilliers Quatre Chemin	oui 31/01/2008		
CA Plaine Commune (93)	Pierrefitte Les Poètes	oui 03/07/2007		
CA Plaine Commune (93)	Saint-Denis Floréal/Saussaie-Courtille et Francs-Moisins	oui 06/02/2007		
CA Plaine Commune (93)	Villetaneuse Allende/Grandcoing	oui 20/03/2007		
CA Val de Bièvre (94)	Arcueil La Vache noire	oui 21/06/2005	non	-
CA Val de Bièvre (94)	Arcueil et Gentilly Chaperon Vert	oui 28/11/2008	non DRE signale une annonce de 5% sur la voirie	-
CA Plaine Centrale (94)	Créteil les Bleuets	oui 17/12/2008	DRE : serait envisagée à hauteur de 3,9 M€	-
CA du Pays de Meaux (77)	Meaux : Pierre Collinet/Beauval	non	non	non
CA Melun Val de Seine	Dammarie : la Plaine du Lys	non	à hauteur de 2,9%	Les trois communes disposent de l'ensemble des compétences relatives à la rénovation urbaine (convention de délégation CA/communes)
CA Melun Val de Seine (77)	Melun : Quartiers nord	oui 17/12/2008	La CA prévoit de s'engager à hauteur de 21 M€ pour les 2 (répartition à affiner)	
CA Melun Val de Seine (77)	le Mée-sur-Seine Courtilleraies	oui 20/12/2008		

⁸¹ Les CA sont rangées dans l'ordre du tome 2 de l'étude.

Nom de la CA	Convention Anru	CA Signataire	Engagement financier de la CA (d'après un échantillon de conventions)	CA maître d'ouvrage ou co-maître d'ouvrage d'opération avec la commune
CA Mantes-en-Yvelines (78)	Mantes la Jolie et Mantes la ville	Oui 10/06/2005	2,9% du total. Les postes les plus importants: -démolitions / constructions /réhabilitations (10%), -aménagement /équipements (11%)	CA n'est pas MO. La MO est confiée à l'EPAMSA
CA de Saint-Quentin en Yvelines (78)	Trappes	oui 16/01/2006	7% du total. Les postes les plus importants: -réhabilitations (6%), -aménagement (18%) -équipements (30%)	La CA prend part aux MO à hauteur de 13% de l'assiette financière. Est impliquée sur ses compétences propres : équipements publics, aménagements publics, interventions sur le parc privé.
CA des 2 rives de la Seine (78)	Chanteloup les Vignes	non (CA pas créée)	-	-
CA Evry Centre Essonne (91)	Evry Pyramides	oui 16/05/2006	5,3% du total. Les postes les plus importants: résidentialisation /aménagement (23%), ingénierie (8%)	La CA prend part aux MO à hauteur de 20,9% de l'assiette financière. La CA conduit ses opérations et participe au travers de ses compétences propres. Le pilotage du PRU va être confié à la CA
CA Lacs de l'Essonne (91)	Grigny et Viry Chatillon La Grande Borne	oui 30/01/2007	5,9% du total. Les postes les plus importants: aménagement (20,5%), équipements (17%), ingénierie (7%)	Impliquée dans la MO totale ou partielle sur les études préalables, l'aménagement d'espaces publics et réseaux, les équipements publics.
CA Lacs de l'Essonne (91)	Grigny 2	oui 30/01/2007	5% du total. Les postes les plus importants : ingénierie et pilotage (13%)	
CA Lacs de l'Essonne (91)	Les Coteaux de l'Orge	oui 30/01/2007	4,8% du total. Les postes les plus importants : aménagement (21%), équipements, ingénierie (15%)	
CA Seine Essonne (91)	Corbeil les Tarterêts	non 20/11/2004	non	MO d'opérations ponctuelles d'aménagement et création d'espaces et équipements publics. Commune et bailleurs restent les principaux MO
CA Seine Essonne (91)	Corbeil Montconseil/La Nacelle	oui 29/08/2007	non ou 1% (source DRE)	
CA Sénart Val de Seine (91)	Montgeron et Vigneux La Prairie de l'Oly	oui 08/06/2005	3,3% du total. Les postes les plus importants : aménagement (16%), équipements / ingénierie (5%)	MO sur les opérations relevant de ses compétences
CA Sénart Val de Seine (91)	Draveil l'Orme des Mazières	non	non	-
CA Sénart Val de Seine (91)	Vigneux sur Seine La Croix blanche	non	non	-
CA Val d'Orge (91)	Sainte Geneviève des bois/ Les Aunettes	oui 10/03/2005	2,6% du total. Les postes les plus importants : démolitions / aménagements (19%), ingénierie (15,5%)	MO ou co-MO sur les opérations relevant de sa compétence : aménagements d'espaces et création d'espaces publics
CA du Val d'Yerres (91)	Epinay sous Sénart Les Cinéastes	oui 25/06/2008	1,9%	-
CA Europ'Essonne (91)	Massy Grand ensemble	non	non	-
CA des Portes de l'Essonne (91)	Le Noyer Renard	oui 22/11/2006	ND	-
CA Cergy Pontoise (95)	Cergy Croix-Petit/Chênes d'or (95)	non	ND	-
CA Cergy Pontoise (95)	Saint-Ouen l'Aumone Les Chennevières	non	ND	-

ND : non disponible.

Nom de la CA	Convention Annu	CA Signataire	Engagement financier de la CA (d'après un échantillon de conventions)	CA maître d'ouvrage ou co-maître d'ouvrage d'opération avec la commune
CA Val de France (95)	Garges-lès-Gonesse la Muette	oui 22/02/2005	1% du total	La CA prend part aux MO à hauteur de 3,4% de l'assiette financière. MO sur ses compétences propres.
CA Val de France (95)	Garges-lès-Gonesse les Doucettes, Basses Bauves, Dame Blanche	oui 24/05/2006	ND	
CA Val de France (95)	Sarcelles-Lochère	oui 05/07/2007	0,1% du total	
CA Val de France (95)	Villiers-le-Bel les Carreaux	oui 25/07/2006	0,2% du total	
CA Argenteuil Bezons (95)	Argenteuil Val d'Argent	non (CA pas créée)	non	-
CA Argenteuil Bezons (95)	Bezons Tête de Pont	oui 14/02/2008	1% du total	-
CA Vallée de Montmorency (95)	Deuil-la-Barre Galathée	oui 20/03/2007	1% du total	-

ND : non disponible.

Implication financière et maîtrise d'ouvrage d'opérations

Une implication financière inégale

L'absence de signature d'une convention par un EPCI n'est pas un gage systématique d'absence d'implication financière. Une convention peut ne pas être signée par la CA et être néanmoins cofinancée par cette dernière. C'est le cas à Melun Val de Seine, où les trois conventions sont financées par la CA, alors que deux seulement bénéficient d'une signature de la communauté. C'est également le cas pour la CA de Cergy Pontoise qui n'est pas signataire des deux projets de rénovation urbaine de Cergy et de Saint-Ouen-l'Aumône, mais qui contribue à leur financement à hauteur de 0,9%. Seule une minorité de communautés ne sont ni signataires, ni cofinanceurs des projets de rénovation urbaine menés sur leur territoire : c'est le cas des trois communautés des Hauts de Seine.

En revanche lorsque la communauté signe, elle cofinancerait (même de manière minimale) le projet de rénovation.

Une implication financière qui oscillerait entre 1% et 10%, d'après les conventions initiales

D'après les données financières dont nous disposons⁸², une majorité de CA sont impliquées dans les projets de rénovation urbaine, la part des dépenses subventionnées par les communautés d'agglomération restant inférieure à 3% si l'on tient compte des données de 2006. Les montants oscillent entre 1% et 10%.

Quatre communautés contribuent pour une part plus importante que celle des communes et pour des montants supérieurs ou égaux à 5%.

- Il s'agit des communautés de :
- Plaine Commune, qui affiche une participation de 1€ pour 4€ investi dans un projet de rénovation urbaine ;
 - Saint Quentin en Yvelines (7%) ;
 - Evry Centre Essonne (5,3%) ;
 - Lacs de l'Essonne (entre 5 et 6%).

Trois de ces communautés d'agglomération sont situées dans l'Essonne, département francilien où l'intercommunalité est assez développée. La CA des Lacs de l'Essonne assurerait plus de 20% du financement des aménagements publics sur les deux projets de la Grande Borne et des Coteaux de l'Orge. Deux CA émanent de SAN, structures qui avaient peu à peu inclus dans leurs habitudes le travail partenarial avec les communes. Le cas de Plaine Commune fait exception : structure récente, dans un département où l'intercommunalité reste peu développée, elle est un exemple de volontarisme politique.

Pour quatre CA, le taux de participation financière oscille entre 2% et 4,9%. Il s'agit de Val d'Orge, Val de Seine, Mantes en Yvelines et Melun Val de Seine.

L'EPCI participe uniquement au financement de certaines opérations, celles qui correspondent à ses compétences et à son investissement en tant que maître d'ouvrage (opérations d'aménagement public et ingénierie de projet). Les postes de financement les plus souvent pris en charge par les CA sont l'aménagement des espaces publics et l'ingénierie de projet.

⁸² Ce chapitre s'appuie sur des données assez anciennes (août 2006, données transmises par le CRIF) relatives à un échantillon de conventions (source CRIF).

Des chiffres inférieurs à ceux qui sont affichés par les CA

Ces chiffres sont nettement inférieurs à ceux annoncés par les communautés d'agglomération elles-mêmes. Les informations collectées par l'IAU Île-de-France lors des entretiens auprès des directions générales des services (été 2009) sont hétérogènes et incomplètes mais font souvent état d'un investissement non négligeable. Ainsi la participation de la CA de Mantes en Yvelines oscillerait entre 10 et 20% ; la CA d'Evry investirait à hauteur de 20% dans les opérations menées sur son territoire, qu'elle soit ou non-signataire de la convention ; dans les Lacs de l'Essonne, l'investissement sur les projets de rénovation urbaine représenterait 70% du Programme Pluri-annuel d'Investissement (PPI) ; à Plaine Commune les montants consacrés aux opérations de rénovation urbaine représenteraient la moitié du PPI, soit 20 M€ par an et 20% de l'assiette globale des projets de rénovation du territoire. La CASQY investirait de 15 à 17 M€ par an sur l'opération de Trappes (pour un montant total affiché de 217 M€). La CA du Val d'Yerres participerait à hauteur de 18% sur une assiette globale de 4,3 M€.

Ces décalages entre chiffres inscrits dans les tableaux financiers d'août 2006 et les annonces des CA s'expliquent par différents facteurs :

- augmentation globale des coûts des projets, en partie compensée par les intercommunalités qui apportent des enveloppes supplémentaires par rapport à ce qui était initialement prévu,
- écart de méthode, les intercommunalités incluant dans leur comptage l'ensemble des financements réalisés dans les quartiers, y compris ceux qui ne sont pas subventionnés par l'Anru et sont inscrits dans la convention sous la rubrique « actions complémentaires » (article 8 de la convention) ou ne sont pas inscrits dans la convention⁸³,
- les intercommunalités incluent aussi dans leur comptage les crédits qui ne figurent pas dans le périmètre des opérations de rénovation urbaine mais concernent néanmoins le quartier.

Une maîtrise d'ouvrage intercommunale encore peu développée

Les communautés d'agglomération sont globalement peu impliquées dans la maîtrise d'ouvrage des opérations de rénovation urbaine⁸⁴. Celles qui ont déclaré la rénovation urbaine comme étant d'intérêt communautaire sont – logiquement – maîtres d'ouvrage sur le plus grand nombre d'opérations :

- Evry Centre Essonne prend part aux maîtrises d'ouvrage pour 21% de l'assiette financière,
- Saint-Quentin en Yvelines est maître d'ouvrage pour 13% des opérations,
- Plaine Commune pour 10,4%,
- Val d'Orge pour 5,7%.

La part en financement des EPCI est la plus forte sur les aménagements publics (11,2%) puis sur les équipements commerciaux (7,1%), l'ingénierie et le pilotage (5,8%) et enfin sur les équipements publics (3,9%). Les autres postes sont marginaux (autour ou inférieurs à 1%). La part en maîtrise d'ouvrage EPCI s'ordonne différemment : équipements commerciaux (27,8%), ingénierie et pilotage (19,4%), aménagements publics (14,7%), équipements publics (7,2%) et intervention dans le parc privé (2,1%).

Les communautés prennent généralement la maîtrise d'ouvrage d'opérations relevant de leur domaine de compétences obligatoire ou optionnel.

- En matière d'aménagement de l'espace, qui est une compétence obligatoire, elles interviennent lorsqu'il y a une zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire,
- Elles interviennent sur les espaces publics et la voirie en s'appuyant sur la compétence optionnelle « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ». Ce type d'intervention, qui est le plus fréquemment cité, recouvre des interventions diverses : création ou requalification de voirie, passerelles ou réseaux pour désenclaver le quartier, restructuration d'une entrée de quartier, réhabilitations ou créations de places de stationnement, réalisation d'aires de jeux ou de jardins familiaux ...,
- Les CA interviennent aussi pour construire, aménager, entretenir et gérer des équipements publics culturels et sportifs. Il s'agit d'une compétence optionnelle. Les équipements concernés ont en principe une portée communautaire : réalisation d'équipements pour la petite enfance ou des adolescents, création d'un équipement mutualisant les services publics de l'emploi et de service aux 16/25 ans, réalisation d'un centre social intercommunal...

L'esprit de la loi voudrait que les communautés soient maîtres d'ouvrage pour des aménagements et équipements stratégiques ou, a minima, d'envergure communautaire. Ce n'est pas toujours le cas, la notion stratégique étant par ailleurs particulièrement difficile à définir dans le cas d'intercommunalités de taille restreinte. Certaines conventions évoquent d'ailleurs une co-maîtrise d'ouvrage entre CA et commune : la CA du Val d'Orge participe, en tant que co-maître d'ouvrage avec la commune de Sainte Geneviève des Bois, à la création d'espaces publics. C'est aussi le cas à Melun Val de Seine où les acteurs ont fait le choix de confier aux communes les compétences relatives à la rénovation urbaine et de signer des conventions de co-maîtrise d'ouvrage pour les domaines de compétence de l'EPCI (assainissement, espaces publics, déchets...). Les communautés d'agglomération sont régulièrement citées comme maître d'ouvrage sur l'ingénierie et le pilotage, ceci reflétant leur volonté d'injecter de la méthodologie et de l'expertise dans la conduite des projets locaux.

⁸³ Dans l'enquête par questionnaire de la DIV, les intercommunalités déclaraient intervenir à hauteur de 30%. Conjuguer (cabinet), enquête dirigée par la DIV, Politique de la ville et intercommunalité. L'exercice de la compétence « politique de la ville » par les établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre des contrats de ville 2000-2006 », DIV, mars 2007.

⁸⁴ Nous nous appuyons sur la déclaration des acteurs elle-même.

Certaines prises de responsabilité sont plus ponctuelles : quelques communautés financent et se déclarent maîtres d'ouvrage d'interventions sur le parc privé, en référence à leur compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat et de réalisation de programme local de l'habitat. C'est le cas à Plaine Commune, territoire dans lequel les besoins d'interventions sur l'habitat privé insalubre sont importants, alors même que ce parc est habité par des populations très précarisées. Une intervention communautaire sur l'habitat privé du quartier intercommunal ancien et dégradé de Landy Cristino Garcia est donc en cohérence avec le PLH et les orientations de la CA. Autre exemple, la CA de la Vallée de Montmorency participe, en cohérence avec le PLH communautaire, au financement de la reconstitution de l'offre de logements sociaux.

Un investissement dans des démarches complémentaires

L'intercommunalité s'investit aussi dans le cadre des actions complémentaires d'accompagnement au programme. Mais les conventions ne précisent pas les modalités de gouvernance de ces démarches par les acteurs.

C'est notamment le cas pour les **démarches de gestion urbaine de proximité (GUP)** : les CUCS, comme les conventions GUP, restant dans la majorité des cas floues quant à leur pilotage. Ce flou refléterait, d'après une étude récente commandée par la DIV⁸⁵, une absence réelle de gouvernance stratégique et politique de ces démarches, absence qui handicaperait leur mise en oeuvre. En Île-de-France les démarches de GUP impliquent, d'après les CUCS, environ un tiers des communautés : Evry Centre Essonne, Lacs de l'Essonne, Sénart Val de Seine, Val d'Orge, Val d'Yerres, Plaine Commune, Mantois, Val de France. Les modes d'implication identifiables, en dépit du peu de précision donnée par les textes, sont variables. Aux côtés des communes et des bailleurs sociaux, les communautés d'agglomération peuvent être signataires de la convention de gestion urbaine (Evry Centre-Essonne)⁸⁶. Elles s'engagent dans le financement d'actions relevant de leurs domaines de compétences. La CA du Val d'Orge participe au financement de travaux d'assainissement, d'éclairage, de traitement des déchets... ; la CA du Val d'Yerres cofinance les actions listées au titre de la GUP à hauteur de 18% ; la CA Sénart Val de Seine participe au pilotage et au financement des actions menées dans deux quartiers intercommunaux de son territoire engagés dans des projets Anru. En matière de gestion urbaine, ces CA affichent un rôle de coordination et mutualisation des démarches locales qui se traduit par une participation aux diagnostics, au suivi et à l'évaluation (CA Val de France), par le lancement d'actions de sensibilisation-formation des acteurs locaux (CA du Val d'Orge)... A Plaine Commune, la démarche communautaire en matière de GUP est ancienne et intéressante. La CA s'engage à initier, au travers de sa direction espaces publics qui gère l'espace public devenu communautaire en 2003, des démarches dans tous les sites en rénovation urbaine et elle

travaille à la définition d'un « tronc commun GUP » entre les différents sites de l'agglomération.

Huit communautés d'agglomération affichent, au travers du CUCS, une implication **dans les plans de relogement** signés entre les communes, les bailleurs et les Mous relogement. Ces EPCI disposent généralement d'un PLHI, le relogement entrant alors dans une stratégie plus globale d'équilibre social de l'habitat. La communauté du Mantois, qui est une référence en la matière avec une palette d'outils en faveur de la mixité sociale à l'échelle communautaire (PLHI, charte intercommunale du logement...), dispose d'un plan de relogement à l'échelle intercommunale. Dans son CTRU, Plaine Commune s'est engagée à signer une charte de relogement pour tout projet intégrant plus de 50 démolitions. Dans les autres cas, le relogement constitue un domaine d'action communal, ce qui restreint le champ des opportunités pour les ménages relogés.

Une majorité d'intercommunalités est impliquée dans **le volet insertion par l'économique** des projets de rénovation urbaine, notamment au travers des clauses d'insertion dans les marchés publics ou des chartes d'insertion mises en place de manière obligatoire en accompagnement des projets de rénovation urbaine. Ainsi Plaine Commune s'engage à être le porteur d'une charte d'insertion pour tous les projets de rénovation urbaine. Sénart Val de Seine est pilote du plan local d'insertion professionnel en application de la charte Anru. Plaine de France porte la charte locale d'insertion pour les projets en rénovation urbaine. Plusieurs intercommunalités renvoient à leurs compétences en matière d'insertion, d'emploi et de développement économique (CA d'Evry Centre Essonne ou de Seine Essonne par exemple). A la CAMY, l'implication sur l'insertion par l'économique se fait par l'intermédiaire du projet social, dont ce volet est partie intégrante. D'autres mentionnent l'accompagnement des communes dans la politique des ZFU ou leur rôle dans le portage de dispositifs de droit commun tels qu'une plate-forme des services publics, une maison de l'emploi (CASQY) ou le PLIE (CA du Val d'Orge ou CA Plaine de France). Des dispositifs spécifiques, liés à des orientations portées par la CA, sont parfois mentionnés dans ce chapitre de la convention de rénovation. Ainsi la CAVY est partenaire de l'accompagnement individualisé pour les porteurs de projet susceptibles de bénéficier de la création de locaux d'activités et la CA de la Vallée de Montmorency participe au développement d'un pôle commercial au titre de sa compétence développement économique (pour les charges de transfert et d'éviction des commerçants).

Les opérations de démolition, de construction de logements locatifs, de réhabilitation ou d'amélioration de la qualité des services sont rarement sous maîtrise d'ouvrage intercommunale. C'est néanmoins le cas à la communauté d'agglomération du Mantois.

⁸⁵ OSL, Co Cité, Analyse critique du volet Habitat et cadre de vie des CUCS, Synthèse, DIV, mars 2009 (d'après l'analyse de 50 conventions sur la France entière et des entretiens sur 12 sites).

⁸⁶ L'étude FORS pour l'Anru sur la gestion urbaine de proximité dans les projets de rénovation urbaine (mars 2009) recense 56,9% d'EPCI signataires de la convention GUP (sur un échantillon de 102 conventions GUP analysées en France entière).

L'investissement de la communauté dans les projets de rénovation urbaine favorise-t-il l'articulation avec les politiques d'échelle territoriale plus vaste ? La question est complexe et supposerait des investigations complémentaires. Quelques remarques s'imposent néanmoins, compte-tenu du contexte francilien. Les communautés franciliennes ont toutes, à titre obligatoire (compétence aménagement de l'espace), une compétence en matière d'organisation des transports. Toutefois en Île-de-France, elles l'exercent de façon limitée compte-tenu des compétences du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF). Les CA ne maîtrisent donc pas les leviers leur permettant de favoriser la mobilité des habitants des quartiers et de renforcer l'accessibilité physique aux services et ressources. Nous avons toutefois identifié près d'une dizaine de démarches d'élaboration d'un plan local de déplacements (PLD) par un EPCI ou un regroupement de plusieurs EPCI et trois PLD d'ores et déjà approuvés. Regroupées les intercommunalités peuvent, davantage qu'une commune isolée, faire pression sur les instances en charge du transport pour qu'elles prennent mieux en charge les besoins des populations des quartiers en difficultés. La situation est différente en matière de développement économique, d'emploi et d'insertion, puisqu'il s'agit là d'une compétence communautaire plus largement investie. Dans ce domaine, les CA disposent d'outils et de moyens, au service d'une politique.

Le rôle des communautés dans le pilotage des projets dans les quartiers pluricommunaux

Parmi les quarante sept conventions de rénovation urbaine situées sur le territoire d'une CA, une dizaine environ concerne des quartiers pluricommunaux, c'est-à-dire à cheval sur deux communes. La plupart sont en ZUS. Ces quartiers présentent des caractéristiques historiques, géographiques, urbaines, architecturales et sociologiques communes. Ils ont généralement été construits sur le périmètre de deux communes dans le cadre de procédure de ZUP dans les années 60/70 et ont souvent connu des évolutions de peuplement similaires. Cette unité morphologique inviterait à une action conjointe, ou a minima coordonnée, dans le cadre du PNRU. Ce n'est pourtant pas toujours le cas.

Lorsque les quartiers ne sont pas situés dans la même intercommunalité (ce qui est le cas pour quatre d'entre eux), le projet de rénovation urbaine se construit sans coordination entre les communes. Ainsi dans le quartier du Grand ensemble, situé à cheval sur les communes de Massy (CA d'Europ'Essonne en Essonne) et Antony (CA des Hauts de Bièvre dans les Hauts-de-Seine), « les limites géographiques et fonctionnelles du quartier ne coïncident pas avec les limites administratives ». Le quartier a été conçu comme une entité. Le traitement disjoint des deux

parties, au travers de deux conventions de rénovation urbaine⁸⁷ et de deux CUCS communaux semble dommageable. La signature d'une unique convention de gestion urbaine de proximité par les deux communes en 2005 résulte d'une logique antérieure et constitue une trace des tentatives de rapprochement menées par le biais du contrat de ville pluricommunal 2000/2006 entre Massy, Antony et Palaiseau. La situation semble similaire⁸⁸ pour le quartier des 4 chemins situé sur les communes d'Aubervilliers (CA de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis) et de Pantin (pas de communauté d'agglomération à ce jour). Ces quartiers font l'objet de deux conventions de rénovation urbaine. Seule action commune, une étude sur le devenir du centre commercial situé sur le périmètre des deux communes.

A contrario, l'inscription d'un quartier pluricommunal dans une même communauté d'agglomération conduit généralement à l'élaboration d'une seule convention de rénovation urbaine, cosignée par la CA et les communes. C'est le cas pour les quartiers :

- la Prairie de l'Oly à Montgeron et Vigneux (91),
- la Grande Borne à Grigny et Viry (91),
- Landy - Cristiano Garcia à Saint-Denis – Aubervilliers (93),
- le Plateau à Clichy-Montfermeil (93),
- le Chaperon vert à Gentilly-Arcueil (94).

Quatre de ces quartiers sont des ZUS. Le Chaperon vert, qui n'est pas classé en ZUS, a bénéficié d'un projet de rénovation urbaine dans le cadre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003. Le tableau montre l'ancienneté des outils pluricommunaux construits, souvent de façon ad hoc, pour gérer et faire évoluer ces quartiers : office HLM, SEM de développement, syndicat intercommunal... Avant le PNRU, ces quartiers ont été inscrits dans des dispositifs de la politique de ville impliquant les deux communes (contrat de ville, GPV, ORU...). Dans tous les cas, la communauté est signataire de la convention de rénovation urbaine, à côté des communes, et participe au financement selon des taux qui oscilleraient entre 0,5% et 7%. Il y a indéniablement « progrès » par rapport aux cas des quartiers pluricommunaux non intégrés dans une intercommunalité, puisque l'implication de l'intercommunalité garantit la présence d'une convention unique et une approche plus intégrée des opérations dont elle a la maîtrise d'ouvrage. Ainsi la CA de Sénart Val de Seine assure la conduite globale du projet de rénovation urbaine du quartier la Prairie de l'Oly, situé à cheval sur les communes de Montgeron et Vigneux, ainsi que la maîtrise d'ouvrage de plus d'une dizaine d'opérations de restructuration de l'espace et d'interventions sur les équipements publics communautaires.

⁸⁷ Même si la convention de Massy est dite complémentaire de celle d'Antony.

⁸⁸ D'après la convention de Pantin, les deux quartiers présenteraient des caractéristiques différentes, bien qu'ayant une dénomination commune).

Tableau : implication des CA dans les projets de rénovation urbaine des quartiers pluricommunaux

	Historique	CA signataire	Rôle de la CA	Financement	Eléments d'analyse
CA Sénart Val de Seine, La prairie de l'Oly (91)	ZUS pluricommunale. Création du syndicat intercommunal de la prairie de l'Oly pour gérer le quartier	oui, avec les 2 villes. Convention du 08/06/2005	Copilotage et co-maîtrise d'ouvrage du projet	à hauteur de 3,3%	Faible intégration des enjeux communautaires en termes de relogements et d'équipements scolaires. Vocation très locale du projet
CA les Lacs de l'Essonne, quartier la Grande Borne (91)	ZUS pluricommunale	oui, avec les 2 villes. Convention signée le 30/01/2007	Copilotage avec les villes et co-maîtrise d'ouvrage du projet	à hauteur de 5 à 6%	Un GIP en charge des volets urbains et sociaux. Des chefs de projet CA et villes. Les services de la CA sont mis à disposition des projets RU
CA de Clichy-Montfermeil (93)	ZUS pluricommunale	oui, avec les 2 villes. Convention signée le 17/12/2004	Participe au pilotage et à la maîtrise d'ouvrage avec les villes	à hauteur de 0,5% sur une base prévisionnelle de financement de 324,5M€	Moyens financiers et humains très limités d'une communauté à deux communes. Faible intégration concrète des enjeux communautaires par exemple sur l'offre de services, équipements...
CA Plaine Commune, quartier Landy- Cristino Garcia (93)	ZUS pluricommunale. Ancienneté du travail entre les 2 communes : dès 1985, charte intercommunale pour le quartier, 1991 : création d'un outil foncier (SEM Développement).	oui, avec les 2 villes. Convention signée le 22/11/2007	Pilotage par les maires des 2 villes. La CA est MO dans les opérations relevant de ses domaines de compétences	1€ de la CA pour 4€ de l'Anru à concurrence de 120 M€	S'inscrit dans le CTRU de Plaine commune. Equipes mises à disposition des villes par la CA
CA du Val de Bièvre (94) Chaperon Vert	Quartier pluricommunal, création de l'OPHLM Arcueil/Gentilly pour gérer le quartier	oui, avec les 2 villes. Convention du 28/11/2008	Copilotage avec les villes et co-maîtrise d'ouvrage du projet	7% sur une base prévisionnelle de financement de 163,6 M€	Double pilotage CA – villes. Choix de maîtrise d'œuvre différents : SEM pour Arcueil, CA pour Gentilly. Constitution d'une équipe communautaire en charge de l'opération Chaperon Vert

Etat d'avancement de la convention cadre régionale de partenariat en faveur de la rénovation urbaine

La convention cadre entre le conseil régional et l'Anru, adoptée par l'Assemblée régionale le 13 mars 2007⁸⁹, définit les orientations de chacun des partenaires et les montants apportés. L'apport régional est de 1,15 Mds € entre 2004 et 2013 (hors opérations isolées qui représenteraient un montant de 84 M€). Le coût total du PNRU est évalué à 14,7Mds € jusqu'en 2013, dont 4,2Mds € de subventions de l'Anru.

La convention liste les quartiers bénéficiaires :

- 63 quartiers dits prioritaires (catégorie 1),
- 72 quartiers dits supplémentaires (catégorie 2),
- et 83 opérations isolées.

Le 30 septembre 2009, soit plus de deux ans après, 95 conventions de rénovation urbaine étaient signées, soit la grande majorité des quartiers (ZUS ou quartier supplémentaires) identifiés dans la convention cadre régionale de partenariat comme potentiellement bénéficiaires des financements de rénovation urbaine (voir tableau page suivante). **Reste, une fois les doubles comptes apurés⁹⁰, 24 quartiers qui n'ont pas encore signé de conventions.**

Sur ces 24 quartiers, deux seulement sont pluricommunaux (en rouge dans le tableau page suivante) :

- celui des Grésillons à Carrière-Poissy (78),
- celui de l'Abreuvoir à Bobigny-Drancy (93).

Il ne semble donc pas que la dimension pluricommunale du quartier soit, à elle seule, un obstacle à l'avancée du projet.

Sur ces 24 quartiers, un peu moins de la moitié (10 sur 24) font partie d'une communauté d'agglomération :

- dans les Yvelines : les Grésillons à Carrière-Poissy,
- dans l'Essonne : le Canal à Courcouronnes et Bois sauvage à Evry,
- dans les Hauts-de-Seine : la Butte rouge à Chatenay-Malabry,
- dans la Seine-Saint-Denis : l'Abreuvoir à Bobigny-Drancy, Emile Dubois à Aubervilliers et Grandcoing à Villetaneuse,
- dans le Val-de-Marne : Haut du Mont-Mesly et Sablière à Créteil,
- dans le Val-d'Oise : Chantepie à Sarcelles et Joliot-Curie à Argenteuil.

Les différences entre départements sont nettes et sont en partie liées au nombre de quartiers concernés par la rénovation urbaine. D'une façon générale, l'écart concerne plus souvent les quartiers supplémentaires que les quartiers prioritaires. Toutes catégories de quartiers confondus, c'est en Seine Saint-Denis que l'écart est le plus fort (8), puis dans le Val de Marne (7), dans les Yvelines (4), dans l'Essonne et, enfin, le Val d'Oise (2). Il n'y a qu'un seul quartier qui pourrait bénéficier d'une convention Anru qui n'est toujours pas signée dans les Hauts de Seine. A Paris et en Seine et Marne, tous les quartiers identifiés bénéficient d'une convention signée au 30 septembre 2009.

Le conseil régional bonifie (+ 10%) les subventions accordées aux projets de rénovation urbaine portés par des communautés. Le 1^{er} novembre 2009, cinq communautés avaient signé une convention avec la région, pour un budget total de 70,557 M€, dont 10% de « bonus » intercommunal. Il s'agit des communautés d'agglomération de Plaine Commune, Clichy-Montfermeil, Val de Bièvre, Lacs de l'Essonne et Sénart Val de Seine⁹¹.

⁸⁹ Voir la délibération n° CR 28-07.

⁹⁰ Le liste en annexe de la convention Etat/région concerne les ZUS, alors que les conventions concernent des quartiers.

⁹¹ Source conseil régional, novembre 2009.

Tableau de synthèse: écart entre le nombre de quartiers listés dans la convention Etat/Anru et Région et le nombre de conventions signées au 30 septembre 2009

	Nombre de quartiers prioritaires (*) (1)	Nombre conventions quartiers prioritaires signées (**) (2)	Nombre de quartiers supplémentaires (*) (3)	Nombre conventions quartiers supplémentaires signées (**) (4)	Total listés dans convention CRIF/Etat (*) (5) = (1) + (3)	Total conventions signées (**) (6) = (2) + (4)	Ecart numérique prévisions/réalisations (7) = (6) - (5)	Ecart réel (une fois double compte apuré) (8)	Quartiers sous convention signée au 30 septembre 2009
75	0	0	4	4	4	4	0	0	
77	3	3	3	3	6	6	0	0	
78	5	5	7	1	13	6	7	4	Carrières - Poissy /les Grésillons; La Verrière/Bois de l'Etang; Plaisir/Valibout; Poissy/La Coudraie
91	10	10	8	5	18	15	3	2	Courcouronnes/le Canal; Evry/Bois sauvage
92	8	6	7	5	15	11	4	1	Chatenay-Malabry/La Butte rouge
93	20	14	24	13	44	27	17	8	Bobigny - Drancy/l'Abreuvoir; Noisy-le-Grand/Champy; Noisy-le-Grand/Pavé neuf; Sevrans/les Beaudottes; Sevrans/Pont Blanc; Aubervilliers/E. Dubois; Bondy/Delattre Tassigny; Villetaneuse/Grandcoing
94	9	6	10	6	19	12	7	7	Champigny/le Bois l'Abbé; Créteil/Sablères; Créteil/Haut du Mont Mesly; Bonneuil-sur-Marne / le Grand ensemble; Ivry-sur-Seine / Cité Gargarine; Villeneuve le Roi/ Hauts Pays et Gruisic; villeneuve le Roi/ Quartier du bord de l'eau
95	8	6	9	8	17	14	3	2	Sarcelles/Chantepie; Argenteuil/Joliot Curie
Total	63	50	72	45	136	95	41	24	-

(*) Source : convention CRIF – Etat

(**) Source: DRE IdF, au 30 septembre 2009

Quels apports de l'intercommunalité dans les projets de rénovation urbaine ?

Les intercommunalités franciliennes participent, nous l'avons souligné, au financement d'interventions dans les projets de rénovation urbaine (à l'exception de celles des Hauts-de-Seine). Elles sont aussi maîtres d'ouvrages d'opérations qui entrent dans leur champ de compétences, par exemple des rénovations ou constructions d'équipements intercommunaux. Les modalités d'implication sont toutefois très diverses et variables d'un site à l'autre. Peut-on affirmer, néanmoins, que les intercommunalités apportent une valeur ajoutée aux opérations en termes d'efficacité et de cohérence ?

Dans un certain nombre de cas identifiés dans l'étude, la valeur ajoutée des intercommunalités est évidente.

- Dans les négociations avec l'Etat et les partenaires, une intercommunalité « pèse » plus lourd qu'une commune. Elle a ainsi davantage de poids pour défendre les intérêts locaux, infléchir les décisions et accélérer la réalisation des projets,
- L'apport de l'intercommunalité est aussi financier, la solidarité financière jouant fortement en faveur des territoires les plus défavorisés en cas d'inégalités de ressources entre communes,
- En cas de quartier situé dans deux communes différentes, l'existence d'une intercommunalité entre ces communes permet de signer une seule convention, ce qui engage à un minimum de coordination entre les investissements réalisés dans chaque commune,

- Lorsqu'elle a une taille et des ressources suffisantes, une intercommunalité peut mutualiser les savoir-faire des équipes projets, organiser des échanges d'expériences internes et externes, élaborer des méthodes de travail communes, capitaliser les bonnes pratiques, mettre en place des formations, construire des liens avec des réseaux professionnels... Les directions de projet sont accaparées par les tâches opérationnelles et ont peu de temps pour se former, confronter leurs pratiques à celles d'autres sites. La mise en place de telles démarches par certaines intercommunalités est donc un apport évident pour le projet,
- Cette mutualisation fonctionne aussi pour les élus locaux (échanges et sensibilisation des élus aux enjeux de l'intervention dans les quartiers en difficultés).

Deux intercommunalités franciliennes, Plaine Commune et Mantes-en-Yvelines ont joué cette carte de la mutualisation des demandes et des ressources et en ont retiré des bénéfices. A Plaine Commune, l'élaboration du contrat territorial de renouvellement urbain signé (après négociations) avec l'Anru a donné de la légitimité et contribué à une meilleure organisation de la gouvernance des projets. Dans le Mantois, les négociations avec l'Etat sont aussi facilitées par l'ancienneté du projet local en faveur des quartiers en politique de la ville et des structures intercommunales. Sur le plan de l'ingénierie l'EPAMSA, qui pilote les projets de rénovation urbaine sur un territoire d'ailleurs beaucoup plus large que la communauté d'agglomération, permet aussi ce rôle d'échanges et de mutualisation à une échelle plus pertinente.

L'implication des intercommunalités franciliennes a-t-elle permis, comme attendu dans l'esprit du législateur au travers des lois Chevènement et Voynet, une amélioration de l'articulation entre les orientations du projet de rénovation urbaine et les politiques menées à l'échelle de l'agglomération (habitat, emploi/économie...)?

Cette étude, qui mériterait d'être poursuivie par un travail de terrain, montre les limites de cette intégration. L'implication de l'intercommunalité ne signifie pas nécessairement une meilleure intégration (au sens de complémentarité et cohérence) des projets urbains. En effet les villes restent toujours fortement impliquées dans le pilotage et la maîtrise d'ouvrage du projet. Au-delà de l'affichage d'un copilotage, on constate souvent la prééminence des logiques communales et une faible intégration concrète des enjeux communautaires en matière de logement (même s'il y a un PLH) ou de services et d'équipements. Dans le cadre des projets de rénovation urbaine, ce mode de fonctionnement peut aussi conduire à une segmentation des actions des différents maîtres d'ouvrage, chacun travaillant sur son opération et déroulant ses propres logiques d'actions peu connectées à celle des autres collectivités. La garantie de la cohérence globale du projet et, de façon encore plus pragmatique, d'une avancée rapide des opérations dépend principalement de l'existence d'un *leadership* politique. Elle

dépend aussi bien entendu de l'existence d'un projet fort en termes de rénovation urbaine du quartier. S'il y a un *leadership* fort et reconnu, assorti d'une ingénierie compétente, rien n'empêche le bon déroulement du projet : le morcellement des maîtrises d'ouvrage n'est pas un obstacle lorsqu'il y a un chef d'orchestre reconnu positionné à la tête de l'intercommunalité. Quand ce n'est pas le cas, ce morcellement des maîtrises d'ouvrage est négatif. Il contribue ou autorise le maintien de logiques liées à des intérêts particuliers (politiques, corporatistes, de pouvoir...) qui vont à l'encontre de l'intérêt général.

5. Politique de la ville et rénovation urbaine, typologie des pratiques des communautés d'agglomération franciliennes en 2009

Cette partie cherche à identifier le niveau de prise en charge des thématiques de la politique de la ville et de la rénovation urbaine par les 33 communautés d'agglomération franciliennes. L'objectif est de traduire la façon dont les intercommunalités se représentent leur engagement en faveur de la compétence politique de la ville, tout en proposant une grille suffisamment simple pour rendre lisible la diversité des modalités d'interventions communautaires en faveur de la politique de la ville.

Etablie « à dire d'experts », cette classification se fonde sur les entretiens menés entre mai et septembre 2009 auprès de 29 directions générales de communautés d'agglomération⁹². Les points de vue exprimés sont ceux des intercommunalités, qui ont été les principaux acteurs locaux auditionnés dans le cadre de cette étude. Ces éléments ont été complétés et consolidés par l'ensemble des matériaux rassemblés dans le cadre de cette étude. Elle repose, comme toute typologie, sur une simplification et une interprétation d'une réalité complexe. Le côté diffus et « protéiforme » de la politique de la ville rend, de plus l'exercice difficile.

Une définition de la politique de la ville fondée sur l'intérêt communautaire

La politique de la ville se compose d'un volet urbain et d'un volet social. La délimitation du volet urbain qui est constituée, selon nos hypothèses, des PRU, est assez aisée. Les interventions des intercommunalités dans ce domaine, même si elles ne sont pas fréquemment mentionnées au titre de l'intérêt communautaire, sont usuellement rattachées, dans leurs rapports d'activités, à la compétence politique de la ville. En ce qui concerne le volet social, ce sont principalement les actions qui entrent dans le champ de l'intérêt communautaire de la politique de la ville qui sont analysées. Cette définition a, en effet, été privilégiée, au détriment de l'approche thématique qui est adoptée dans les CUCS. Cette approche semble bien traduire le discours des acteurs intercommunaux, tout en reflétant, en général, l'organigramme des services. Bien qu'elles puissent être mentionnées dans l'un des volets des CUCS, certaines thématiques des CUCS relèvent, en effet, sur le plan juridique, d'autres compétences (l'habitat et/ou le développement économique par exemple). De ce fait, les actions qui sont entreprises au titre de la mise en œuvre des CUCS, mais qui ne relèvent pas de l'intérêt communautaire de la compétence

politique de la ville sont mentionnées, à titre informatif, dans la catégorie de la typologie « peu de mise en œuvre » (type 1). Elles sont en quelque sorte « extérieures » à notre propos, et ne figurent dans la typologie qu'à titre de repère. C'est le cas, par exemple, d'actions en faveur de l'insertion et de l'emploi qui relèvent de l'intérêt communautaire du développement économique. Toutefois, afin de ne pas amputer, par cette définition restrictive, la politique de la ville d'aspects importants du point de vue de sa mise en œuvre, certaines actions communautaires qui relèvent de l'intérêt communautaire d'autres compétences ont participé à l'analyse, lorsque leur objet concourt explicitement, selon les directions des services, à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. Citons, par exemple, le cas de la compétence habitat pour la CAMY, qui participe intimement à la mise en œuvre de la politique de la ville. En résumé, la définition de la politique de la ville qui est proposée dans le cadre de la typologie est donc différente de celle qui prévaut dans d'autres parties de ce rapport. Elle a pour objet d'éclairer, d'un point de vue différent, mais complémentaire, la réalité complexe de cette compétence.

Quatre « profils type » d'intercommunalités

La typologie qui reflète la gradation des modalités d'exercice de ces compétences part des formes d'interventions les plus légères pour aller jusqu'à celles qui sont les plus ancrées dans le projet communautaire et qui vont jusqu'au pilotage communautaire de dispositifs. Quatre « profils type » d'intercommunalités sont donc établis, en distinguant les volets sociaux (politique de la ville) et urbains (PRU) de la politique de la ville. Cette distinction est nécessaire parce que les intercommunalités ne placent pas nécessairement ces thématiques au même rang de leurs priorités. Cette méthode semble, de plus, en adéquation avec l'image de l'engagement communautaire, que nous ont livrée les directions générales des intercommunalités lors des entretiens. Pour rendre compte de ce décalage, **chaque communauté sera classée deux fois dans la typologie, d'une part au titre du volet social et d'autre part au titre du volet urbain**⁹³.

⁹² N'ont pas été rencontrées les Directions générales des Communautés d'agglomération Plaine Centrale du Val de Marne, Haut Val de Marne (Val-de-Marne), Val de Seine et Cœur de Seine (Hauts-de-Seine). Pour celles-ci, l'analyse est fondée sur une étude documentaire.

⁹³ D'autres partis pris auraient été envisageables, comme celui de proposer une classification plus fine, avec, par exemple, pour chacune des CA, autant de classements que de « thématiques CUCS ». Cette approche a été abandonnée, afin de fournir une photographie plus lisible des interventions communautaires et plus conforme à la représentation que nous en fournissons les directions générales des services

Construction de la typologie

Il s'agit maintenant de définir chacun de ces groupes et de préciser les critères ayant permis leur délimitation. La définition des groupes extrêmes ne fait guère débat. Ainsi, une catégorie a été établie pour rassembler les communautés qui ne participent pas ou très peu à la mise en oeuvre de compétences en matière de politique de la ville (« type 1 »). Pour ces structures, la compétence politique de la ville est en quelque sorte « sans objet ». A l'autre bout de la « chaîne », l'engagement maximum est atteint pour les communautés qui se considèrent comme « chef de projet » ou « pilote » des dispositifs ou projets (« type 4 »). Dans la catégorie intermédiaire (« type 2 ») ont été rangées les communautés qui sans être leader dans la mise en oeuvre des dispositifs, y participent. Elles accompagnent, notamment financièrement, les projets conduits par d'autres instances. A l'usage, il a été utile d'ajouter un groupe supplémentaire, pour distinguer parmi le corpus hétérogène de communautés qui se rattachent à la catégorie de l'accompagnement de projets, celles dont le degré d'engagement est plus marqué. Dans cette catégorie (« type 3 ») figurent des communautés qui sont qualifiées de « producteur associé », dans la mesure où elles participent, en partie tout au moins, aux décisions stratégiques adoptées sur le plan local (« type 3 »). Les libellés de ces catégories, à l'exception de celui du « type 3 » sont empruntés à la terminologie mobilisée par les directions des communautés, durant les entretiens.

Un « faisceau » d'indices qui relèvent de différents champs conceptuels (approches juridique, politique, financière, déroulement temporel) a permis de délimiter les contours, parfois subtils, de ces catégories. La constitution de chacune d'entre elles s'est faite dans l'ordre qui est suggéré par la numérotation : les communautés répondant aux critères du « type 1 » ont tout d'abord été identifiées, avant de passer successivement à celles de type 2 à 4. L'ordre de constitution des groupes a son importance. Il permet de lever toute ambiguïté sur la classification opérée pour des communautés qui répondraient simultanément à l'un des critères constitutif de deux groupes différents.

Type 1 : Faible mise en œuvre

Dans cette catégorie figurent les communautés qui ne participent pas (ou très peu) à la mise en œuvre de la politique de la ville. Sont rangées dans ce groupe celles qui justifient de l'un, au moins, des critères suivants :

- Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale,
- Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition (intérêt communautaire),
- Action accomplie au titre de la mise en œuvre des CUCS, mais qui ne relève pas de la compétence politique de la ville,
- Actions à caractère ponctuel (aucune des 5 thématiques des CUCS n'est pilotée par l'intercommunalité).

Si les deux premiers critères sont aisément identifiables, la notion d'« actions ponctuelles » à laquelle se réfère le quatrième critère est plus qualitative et, à ce titre, mérite quelques précisions. Confrontées à la difficulté d'évaluer le seuil à partir duquel une intercommunalité bascule du type 1 (faible mise en œuvre de la compétence) au type 2 (accompagnement de projet), nous avons

été amenées à poser le principe selon lequel les intercommunalités classées dans le « type 1 » ne sont pas maîtres d'ouvrage d'une des thématiques du CUCS (aspects sociaux) ou ne sont pas parties prenantes de la mise en œuvre des PRU (signature, financements, maîtrises d'ouvrage par exemple). *A contrario*, les communautés qui pilotent l'une des thématiques des CUCS (ou plusieurs), celles qui participent sous une forme ou sous une autre au(x) PRU, seront classées dans les catégories suivantes.

Type 2 : Accompagnement de projets

Parmi les CA qui ne sont pas classées dans le « type 1 », seront rangées dans le « type 2 », les communautés qui répondent au moins à l'un des deux critères suivants :

- Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, avec des interventions possibles dans d'autres thématiques,
- Accompagnement de droit commun des PRU,
- Coordination.

Le « type 2 » de la typologie traduit l'un des résultats importants de notre étude : le rôle d'accompagnement de projet joué par les communautés en matière de politique de la ville recouvre le pilotage d'une des thématiques du CUCS. Par ailleurs, les communautés rangées dans cette catégorie au titre de l'accompagnement des PRU comprennent uniquement celles dont les aides sont accordées au titre des politiques communautaires de droit commun (voirie, aménagement, équipements...), c'est à dire sans budget spécifiquement dédié. L'absence de crédits spécifiques constitue donc le critère distinctif de cette catégorie. Ce critère les distingue des communautés du groupe suivant (« type 3 »), qui allouent à la rénovation urbaine des crédits spécifiques.

Type 3 : Coproduction

Parmi les intercommunalités restantes, figureront en « type 3 », celles qui répondent au moins à l'un des critères suivants :

- Pilotage de deux thématiques des CUCS,
- Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple),
- Gouvernance partagée en matière de politique de la ville (aspects sociaux ou urbains).

Dans cette catégorie sont rangées les intercommunalités qui estiment qu'elles concourent aux décisions stratégiques de la politique de la ville, aux côtés des communes, sans être pilotes des dispositifs. D'autres intercommunalités sont assimilées à cette catégorie, en raison de leur participation pratique à la mise en œuvre des dispositifs. Sans concourir à l'ensemble des décisions stratégiques de la politique de la ville, elles facilitent amplement, par leur participation active, la mise en œuvre des PRU ou elles pilotent deux thématiques du/des CUCS.

Type 4 : Priorité ou pilotage communautaire

Enfin, les intercommunalités restantes répondent à l'un au moins des critères suivants :

- Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville,
- Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires) pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.

Dans cette dernière catégorie figurent les communautés qui déclarent exercer le pilotage de la politique de la ville ou des PRU, même si le pilotage est quelquefois confié, sur le plan juridique, à une autre instance. Y sont également incluses celles qui placent la rénovation urbaine au cœur de leurs priorités stratégiques sans en exercer le pilotage.

Avant de clore ce cadrage méthodologique, il faudra préciser que l'examen des interventions communautaires sur le plan financier (montants en jeu notamment) ou technique (savoir-faire, observatoires, diagnostics...) peut conduire à moduler en seconde lecture, quelques résultats de la classification, soit à la hausse (par exemple accompagnement de projet, finalement intégré dans la catégorie « coproduction ») soit à la baisse (pilotage rangé dans la catégorie de « coproduction »). Les quelques « redressements » qui seront opérés à ce titre seront mentionnés explicitement dans nos commentaires.

Principaux résultats

Les intercommunalités franciliennes classées dans les catégories 1 (peu de mise en œuvre communautaire) ou 2 (accompagnement de projet) sont de loin les plus nombreuses, avec au total vingt et une structures rangées au titre de la mise en œuvre sur les plans social et urbain. Les intercommunalités de « type 3 » (coproduction de projets de la politique de la ville) ou 4 (priorité politique et/ou pilotage communautaire) sont seulement au nombre de trois. Enfin, neuf communautés sont positionnées à cheval entre ces deux groupes, au titre du volet social d'une part, du volet urbain d'autre part.

Les tableaux ci-dessous présentent la synthèse des résultats par département pour le volet social d'une part (CUCS), urbain d'autre part (PRU), et la décomposition au niveau de chaque intercommunalité. Les arguments qui ont guidé la classification de chacune des intercommunalités sont, quant à eux, renvoyés dans un tableau qui figure en annexe de ce rapport de synthèse.

Mise en œuvre de la politique de la ville en 2009 Nombre de communautés d'agglomération classées par type (résultats par département)

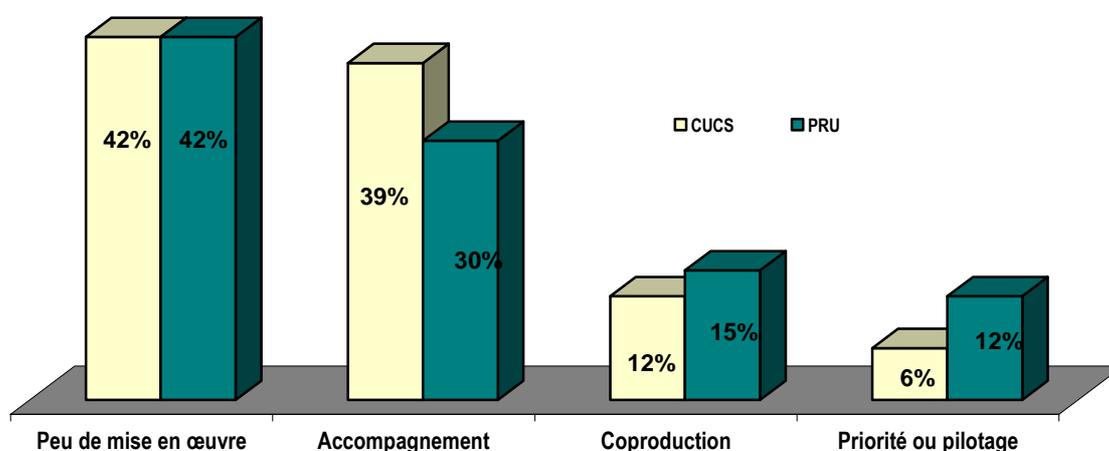
Volet social (CUCS)

	CUCS sur le territoire	Nombre de CA de type 1	Nombre de CA de type 2	Nombre de CA de type 3	Nombre de CA de type 4	Nombre de CA
Hauts-de-Seine	4	6	-	-	-	6
Seine-Saint-Denis	2	-	2	-	-	2
Val-de-Marne	3	2	-	2	-	4
Petite couronne	9	8	2	2	-	12
Seine-et-Marne	3	3	1	-	-	4
Yvelines	3	1	2	-	-	3
Essonne	9	2	3	2	2	9
Val-d'Oise	5	-	5	-	-	5
Grande couronne	20	6	11	2	2	21
Ile-de-France	29	14	13	4	2	33

Volet urbain (PRU)

	PRU sur le territoire	Nombre de CA de type 1	Nombre de CA de type 2	Nombre de CA de type 3	Nombre de CA de type 4	Nombre de CA
Hauts-de-Seine	4	6	-	-	-	6
Seine-Saint-Denis	2	-	1	-	1	2
Val-de-Marne	2	2	1	1	-	4
Petite couronne	8	8	2	1	1	12
Seine-et-Marne	2	3	-	1	-	4
Yvelines	3	-	1	1	1	3
Essonne	8	2	3	2	2	9
Val-d'Oise	4	1	4	-	-	5
Grande couronne	17	6	8	4	3	21
Ile-de-France	25	14	10	5	4	33

Mise en œuvre de la politique de la ville en 2009 Communautés d'agglomération d'Ile-de-France



Mise en œuvre de la politique de la ville en 2009
Communautés d'agglomération d'Ile-de-France

Département	Communautés d'agglomération	Type 1		Type 2		Type 1 ou 2 CUCS et PRU	Type 3		Type 4		Type 3 ou 4 CUCS et PRU	Mixte *
		CUCS	PRU	CUCS	PRU		CUCS	PRU	CUCS	PRU		
Seine-et-Marne	Marne et Chantereine	oui	oui			oui						
	Marne et Gondoire	oui	oui			oui						
	Melun Val de Seine			oui				oui				oui
	Pays de Meaux	oui	oui			oui						
Yvelines	Deux Rives de la Seine	oui			oui	oui						
	Mantes en Yvelines			oui					oui			oui
	Saint Quentin en Yvelines			oui				oui				oui
Essonne	Europ'Essonne	oui	oui			oui						
	Évry Centre Essonne			oui						oui		oui
	Lacs de l'Essonne			oui						oui		oui
	Plateau de Saclay	oui	oui			oui						
	Portes de l'Essonne				oui		oui					oui
	Seine Essonne				oui		oui					oui
	Sénart Val de Seine							oui	oui		oui	
	Val d'Orge							oui	oui		oui	
Hauts-de-Seine	Val d'Yerres			oui	oui	oui						
	Arc de Seine	oui	oui			oui						
	Cœur de Seine	oui	oui			oui						
	Hauts de Bièvre	oui	oui			oui						
	Mont Valérien	oui	oui			oui						
	Sud de Seine	oui	oui			oui						
Seine-Saint-Denis	Val de Seine	oui	oui			oui						
	Clichy sous Bois Montfermeil			oui	oui	oui						
Val-de-Marne	Plaine Commune			oui						oui		oui
	Haut Val de Marne	oui	oui			oui						
	Plaine Centrale du Val de Marne				oui		oui					oui
	Val de Bièvre						oui	oui			oui	
Val d'Oise	Vallée de la Marne	oui	oui			oui						
	Argenteuil - Bezons			oui	oui	oui						
	Cergy Pontoise			oui	oui	oui						
	Val de France			oui	oui	oui						
	Val et Forêt		oui	oui		oui						
	Vallée de Montmorency			oui	oui	oui						
Total par type pour les CUCS et les PRU		14	14	13	10	21	4	5	2	4	3	9
Total par type		15		17			8		6			

* Type 1 ou 2 versus type 3 ou 4

Type 1 : Une faible mise en œuvre

Quinze communautés d'agglomération (soit une sur trois environ) figurent dans la première catégorie, celle qui correspond à une **faible mise en œuvre de la compétence politique de la ville**, pour au moins l'un des deux aspects social et urbain de leurs interventions. Ces intercommunalités obéissent à des logiques assez contrastées. Quatre d'entre elles (Vallée de la Marne, Marne et Gondoire, Arc de Seine, Cœur de Seine) n'ont pas de CUCS ou de PRU, en raison de particularités de leur territoire (territoire étroit, Ouest parisien...). Dans cinq autres cas, ces dispositifs (CUCS, PRU) sont représentés sur le territoire communautaire, mais la communauté n'en est pas signataire (Pays de Meaux, Europ'Essonne, Hauts de Bièvre, Sud de Seine et Haut du Val de Marne). Ces dispositifs relèvent donc des attributions communales.

Malgré l'inexistence de CUCS, l'absence de participation communautaire à ces dispositifs, quelques actions isolées peuvent néanmoins être menées par les communautés d'agglomération au titre de la politique de la ville. Citons ainsi quelques-unes de ces actions.

- Lorsqu'il n'existe pas de CUCS sur le territoire communautaire : octroi de subventions aux associations dans le domaine de la planification et de l'éducation familiale, participation à un CISPD pour la CA de la Vallée de la Marne, actions en faveur de l'insertion et participation à une maison de l'emploi pour Arc de Seine et Cœur de Seine.
- Lorsque la CA n'en est pas signataire : appui à la création d'emplois, micro-crédit pour la CA d'Europ'Essonne.
- Enfin, l'organisation de forums pour l'emploi (Plateau de Saclay) et les aides apportées en matière de création d'entreprise (Sud de Seine) sont des exemples d'actions ponctuelles prévues par deux intercommunalités qui sont, pour leur part, signataires de CUCS.

Pour l'ensemble de ces communautés, le choix d'une faible intervention correspond à une volonté de ne pas s'immiscer dans des domaines qui relèvent, selon elles, de la proximité avec les habitants, les quartiers et les réseaux d'associations qui y œuvrent. Ces communautés conçoivent au contraire leur rôle du côté de la stratégie et du développement des territoires. Cette approche n'est pas remise en cause par les maires qui y voient l'occasion de réaffirmer leurs prérogatives et qui n'entendent pas se départir des liens étroits qu'ils nouent dans les quartiers. De plus la légitimité communautaire à intervenir en faveur des « quartiers prioritaires » fait débat. Elle n'est pas partagée par l'ensemble des élus, notamment par ceux qui sont issus des communes non concernées par la géographie prioritaire. Les conditions de représentation des élus au sein de l'intercommunalité, avec une sur-représentation fréquente des communes les moins urbaines, ne facilitent guère l'engagement collectif des élus en faveur de la politique de la ville... En ce sens, le projet de loi sur les collectivités territoriales qui pourrait, en modifiant le mode de désignation des délégués communautaires renforcer la référence au poids de la population des communes, irait dans le sens d'une meilleure prise en compte de la compétence politique de la ville.

Dans cette catégorie figurent également les trois intercommunalités qui mènent des réflexions en vue de définir ou de redéfinir les axes de leurs politiques, et notamment la façon d'opérer le partage entre leurs interventions et celles des communes. Il s'agit notamment des communautés créées (Mont Valérien) ou transformées récemment en communauté d'agglomération (Deux rives de la Seine). Celles-ci disposent d'un délai de deux ans pour définir l'intérêt communautaire de la compétence politique de la ville et la nature des actions dans lesquelles elles souhaitent s'engager. Quelques-unes sont, en outre, en train de remettre sur pied ou de redéfinir leurs interventions dans le cadre de dispositifs qui sont déjà déclarés d'intérêt communautaire (CISPD ou maison de l'emploi pour Marne et Gondoire).

Enfin, il faut noter que toutes ces communautés d'agglomération (de « type 1 ») interviennent dans le champ de l'insertion et/ou de l'emploi au titre de leurs compétences économique ou politique de la ville. Toutefois, les actions entreprises dans le domaine de l'insertion au titre du développement économique n'ont pas été considérées comme une forme de mise en œuvre de la compétence politique de la ville, même si les thématiques traitées se recouvrent largement. Sans ce choix méthodologique, plusieurs communautés d'agglomération de « type 1 » (Marne et Chantreine, Pays de Meaux, Hauts de Bièvre...) auraient pu être rattachées à la deuxième catégorie de notre typologie, au titre du pilotage communautaire d'une thématique des CUCS.

Type 2 : Accompagnement de projets

Au sein de la deuxième catégorie, sont intégrées les intercommunalités qui positionnent plutôt leurs interventions en terme d'**accompagnement des projets portés par d'autres instances**, en général les communes. **Dix-sept intercommunalités**, qui exercent une panoplie d'actions diversifiées, y sont recensées.

Certaines intercommunalités ont un rôle d'accompagnement des PRU de leur territoire (dix cas). Leur intervention s'effectue strictement dans le cadre de leurs compétences de « droit commun » en habitat, aménagement de l'espace, voirie, équipements, emploi, etc. La CA des Deux Rives de Seine, par exemple, contribue au PRU de Chanteloup-les-Vignes en intervenant sur la voirie, qui relève de ses compétences⁹⁴. Celle des Portes de l'Essonne prend en charge les investissements sur la voirie et l'éclairage pour le PRU d'Athis-Mons. Le Val d'Yerres est maître d'ouvrage pour la construction d'un équipement communautaire (salle de spectacle d'Epinay). Clichy Montfermeil assume la reconstruction de la maison des services publics et d'un centre social intercommunal, suite à la démolition des immeubles qui les abritaient. Elle est également commanditaire d'une étude urbaine sur le « secteur central », quartier déclaré d'intérêt communautaire. La CA de Seine Essonne, qui est signataire du PRU de Montconseil – La Nacelle mais pas de celui des Tarterêts (tous deux situés à Corbeil-Essonnes), participe aux travaux de voirie, puisque deux voies structurantes du quartier sont d'intérêt communautaire et à la maîtrise d'ouvrage des opérations du plan de rénovation énergie des équipements et du patrimoine municipal de la ville de Corbeil (à hauteur de 10 %). Seine Essonne participe également à la convention de gestion

⁹⁴ Toute la voirie communale est déclarée d'intérêt communautaire.

urbaine de proximité (éclairage et gestion des ordures ménagères). Au titre de sa compétence habitat, la CA Vallée de Montmorency investit, dans le cadre du PRU de Deuil-la-Barre 4000 € par logement dans le cadre de la reconstitution de l'offre (au delà-des aides prévues dans le cadre du PLH). Argenteuil Bezons, qui dispose de la compétence facultative « politique de l'emploi » soutient les actions menées en matière de formation et d'emploi pour le PRU de la Tête de Pont à Bezons, dont elle est signataire. Val de France participe aux PRU signés sur son territoire dans le cadre de ses compétences en voirie, équipements (bibliothèques) et aménagement de l'espace.

Par ailleurs, les treize communautés qui sont rangées dans cette catégorie au titre du volet social, sont porteuses de l'une des cinq thématiques des CUCS. Pour la plupart de ces intercommunalités, il s'agit de l'emploi et de l'insertion. Les intercommunalités s'investissent dans cette thématique à travers différents outils :

- maison de l'emploi (Melun Val de Seine, Argenteuil Bezons, Plaine Commune...),
- PLIE (Melun Val de Seine, Saint Quentin en Yvelines, Evry Centre Essonne, Val d'Yerres, Plaine Commune, Val de France...),
- Subventions aux missions locales (Melun Val de Seine, CAMY, Saint Quentin en Yvelines, Evry Centre Essonne, Val d'Yerres, Val de France, Val et Forêt, Vallée de Montmorency...),
- E2C (CAMY, Argenteuil Bezons...),
- Pacte pour l'emploi, le développement économique et la formation du conseil régional d'Ile-de-France (Lacs de l'Essonne, Clichy Montfermeil),
- Appels à projets européens (In'Europ, FSE ou FEDER...).

Dans quelques cas, l'intercommunalité exerce un rôle déterminant au titre de la prévention de la délinquance. Elle élabore et met en œuvre une politique partenariale qui prend le plus souvent appui sur un CISPD (Cergy Pontoise, Val et Forêt, Vallée de Montmorency). L'intercommunalité qui pilote une des thématiques du CUCS communautaire, peut également agir ponctuellement au titre d'autres dispositifs : gestion urbaine de proximité, points de veille, veille éducative, MJD, etc.

Quelles que soient les formes de mise en œuvre de la compétence politique de la ville, les dix-sept intercommunalités de ce groupe estiment que leur action au titre de la politique de la ville relève plutôt de l'accompagnement des politiques menées par d'autres acteurs (communes, GIP...). La délégation de compétences des communes au niveau communautaire s'impose alors parce que l'échelle communale n'est, selon elles, pas appropriée pour une thématique particulière. Pour traiter les questions d'insertion par l'économique, d'emploi ou d'« employabilité », il est nécessaire d'intervenir à une échelle proche de celle du bassin d'emploi. Or les communautés franciliennes, en dépit de leur étroitesse territoriale, sont plus proches de cette échelle que les communes. De même, en matière de prévention de la délinquance, le territoire des communautés semble, pour plusieurs d'entre elles, propice à la mobilisation de réseaux d'acteurs locaux très diversifiés (police, justice, services éducatifs, etc.). La pertinence intrinsèque de l'échelle intercommunale justifie qu'une des thématiques des CUCS soit pilotée à l'échelon communautaire, selon ces communautés, qui, dans d'autres domaines, privilégient les

interventions communales. Ce principe qui fait consensus auprès des acteurs locaux, est aussi renforcé par l'idée que les politiques d'insertion et d'emploi d'une part, de prévention de la délinquance d'autre part s'adressent à l'ensemble des populations communautaires, contrairement à d'autres aspects de la politique de la ville qui sont ciblés sur des quartiers et des publics particuliers. Les élus intercommunaux s'accordent donc plus volontiers sur leur légitimité.

Dans cette catégorie figurent aussi les intercommunalités qui mettent en avant leur apport en matière de coordination des actions communales. Ces actions de coordination ne sont toutefois pas spécifiques aux intercommunalités de ce groupe. D'autres intercommunalités plus interventionnistes la pratiquent également.

Toutefois la pratique montre que, pour ce groupe, ces actions peuvent être plus ou moins effectives. Il s'agit quelquefois d'une coordination très active, ponctuée de contacts fréquents entre l'intercommunalité et les communes ou partenaires concernés, aussi bien entre les élus qu'entre les services (comité d'élus et équipes de maîtrise d'œuvre urbaines et sociales pour Melun Val de Seine). Dans d'autres cas, la coordination est limitée à quelques réunions annuelles (Cergy-Pontoise par exemple) et peut correspondre à une réponse formelle apportée à la sollicitation de l'Etat. Certaines intercommunalités estiment que leur rôle ne dépasse guère celui d'une « boîte aux lettres », à l'interface entre l'Etat et les acteurs communaux. En phase de rédaction des CUCS, la coordination communautaire s'apparente alors à une simple compilation des contributions communales, quelquefois complétée par un apport de même type au moment des évaluations (en fin de contrat par exemple). L'architecture des CUCS pluricommunaux reflète ce mode d'organisation avec un volet intercommunal qui décline les actions prises en charge au niveau communautaire et une partie qui récapitule les actions prises en charge par chacune des communes impliquées dans la mise en œuvre de dispositifs.

Notons que certaines des actions que mettent en œuvre ces intercommunalités peuvent être qualifiées d'« actions supports » de la politique de la ville, comme le versement de contributions financières, sans que ces participations (parfois substantielles) ne leur permettent d'affirmer un rôle de coproduction de la politique de la ville ou de porteur du projet social ou urbain. Il s'agit, par exemple, de subventions globalisées aux communes (Saint Quentin en Yvelines, Cergy Pontoise), de participation au budget d'un GIP (Evry Centre Essonne), de fonds de concours versés aux communes ou aux organismes de logement sociaux dans le cadre de PRU (Plaine centrale du Val de Marne), d'accompagnement financier d'associations (Val d'Yerres). Les intercommunalités font valoir que ces modes d'interventions, s'ils dénotent d'une intention péréquatrice, ne permettent guère d'orienter leur contenu politique, ni même de connaître l'exacte affectation des fonds alloués à la politique de la ville. Les « actions supports » peuvent également consister en la mise à disposition des communes d'une ingénierie communautaire qui permet de renforcer, par la connaissance fine des territoires dans leurs aspects socio-économiques, les diagnostics et évaluations qui accompagnent la mise en œuvre de la politique de la ville. Les communautés issues d'anciennes villes nouvelles disposent, sur ce plan, d'outils performants (observatoire de la ville, aide aux diagnostics territoriaux pour Saint Quentin en Yvelines par

exemple, observatoire de l'habitat, du foncier dans d'autres cas...).

Type 3 : Coproduction

Les intercommunalités intégrées dans la troisième catégorie sont au nombre de **huit**. Elles se distinguent du « type 2 » parce qu'elles affichent, pour certaines d'entre elles, une gouvernance partagée avec les communes, pour tout ou partie des dispositifs de la politique de la ville (Seine Essonne, Plaine Centrale du Val de Marne, Val de Bièvre, Sénart Val de Seine, Portes de l'Essonne). De surcroît, celles qui relèvent de cette catégorie au titre du volet social se positionnent plus nettement comme pilotes de deux axes thématiques des CUCS. Celles qui figurent dans le « type 3 » au titre du volet urbain, accordent aux PRU un soutien important, qui les rend implicitement coproductrices des PRU, bien que ce rôle ne soit pas assuré de façon « officielle » (Melun Val de Seine, Val d'Orge, Saint Quentin en Yvelines)

L'affichage d'une gouvernance partagée, qui va de pair en général, avec le pilotage de deux volets thématiques des CUCS ou la conduite de certains PRU

Quelques communautés sont rangées dans cette catégorie au titre de la gouvernance partagée qu'elles affichent avec les communes ou d'autres partenaires. Ces intercommunalités se sont engagées dans un « processus de codécision stratégique » au côté des communes.

Les élus de la **CA de Seine Essonne** ont souhaité qu'entre la commune de Corbeil-Essonnes et l'agglomération, un mode de gouvernance unique (CUCS, Anru, GUP) soit imaginé. Il était en cours d'élaboration en 2009. Tout ce qui est sensibilisation à la proximité et à l'habitat est partagé entre la ville et l'agglomération. Sur le territoire communautaire, la ville de Corbeil-Essonnes est la seule concernée par le CUCS, dont l'agglomération est co-signataire. A ce titre, la CA mène des actions d'insertion par l'accès à la culture et des actions d'accès à l'emploi et de développement économique (plus de 250 000 € en 2007). La maison de l'emploi Corbeil-Essonnes/Evry, labellisée en juillet 2006, traduit par ailleurs une coopération active entre la CA de Seine Essonne et celle d'Evry Centre Essonne. Elle dispose d'une délégation de missions de Seine Essonne pour le développement économique, la formation et l'insertion (animation du territoire, ingénierie de projet et montage d'actions). Elle a, en particulier, porté l'appel à projet In'Europ, qui inclut des aides à la création d'entreprises (couveuse d'innovation) et des actions d'accompagnement pour les populations fragiles. D'autres partenariats sont également conclus par la CA en matière d'insertion et d'emploi (soutien à l'association porteuse du PLIE, à l'E2C...).

La **CA de la Plaine Centrale du Val de Marne**, qui s'appuie sur les associations qu'elle soutient financièrement, coordonne le CUCS dont elle est signataire. Le CUCS qui couvre les trois communes membres de l'agglomération et la ville de Bonneuil-sur-Marne (commune extérieure), est mis en œuvre par les équipes opérationnelles de la CA et des quatre villes. La CA a initié des actions dans le champ de l'emploi et de l'insertion (mission locale intercommunale qui a accueilli plus de 3 000 jeunes en 2007, PLIE), dans celui de la sécurité et de la

prévention de la délinquance (CISPD) et de l'économie sociale et solidaire. Elle soutient également des actions dans le domaine de la santé (lutte contre le sida, toxicomanie, accès aux soins). L'équipe opérationnelle de la communauté d'agglomération est chargée de la mise en œuvre et du suivi des dispositifs de la politique de la ville portés par la CA. À ce titre, elle assure le suivi des actions communautaires, elle anime et fédère l'ensemble des professionnels, notamment les associations partenaires. Pour assurer la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs du CUCS intercommunal, une coordinatrice placée auprès du président de Plaine Centrale, président du CUCS, a été nommée. Elle s'appuie sur les chefs de projets des villes et de Plaine Centrale. Chaque commune qui a souhaité continuer et renforcer les actions de proximité au niveau des quartiers, s'appuie sur un chef de projet sur le plan local.

En ce qui concerne la **CA du Val de Bièvre**, la conduite de la politique de la ville et de la rénovation urbaine sont partagées entre les communes et la direction du développement social urbain de l'agglomération. Les chefs de projets et les chargés de mission du territoire se rencontrent dans le cadre de réunions hebdomadaires. Une fois par an, les priorités, les modalités d'intervention et les programmes d'actions sont validés par les élus.

Dans le cadre du CUCS (qui couvre tout le territoire communautaire), la CA assure l'accompagnement d'associations structurantes identifiées d'intérêt communautaire, dans les champs de la prévention de la délinquance et de l'insertion par l'emploi pour le public des jeunes (financement de 2 missions locales en particulier). La communauté d'agglomération intervient également au titre des volets mobilité transport et de l'habitat. Dans le cadre des deux PRU du territoire (les quartiers de la Vache Noire à Arcueil et du Chaperon Vert à Arcueil et Gentilly), les compétences sont également partagées. L'intervention de la communauté se fait au travers de la compétence aménagement de l'espace et de maîtrises d'ouvrage sur les espaces extérieurs et les voiries (entretien, voies nouvelles, réhabilitation...). Les interventions sur les espaces verts et sur les écoles, relèvent, en revanche toujours des communes. Pour le PRU du Chaperon Vert, la CA est membre du comité de pilotage partenarial, du comité d'accompagnement politique, du comité technique... Le pilotage opérationnel du projet est confié à une direction de projet assurée par la CAVB.

En résumé, la CAVB anime et pilote certains dispositifs (CUCS, PRU du Chaperon Vert, points d'accès au droit...), des projets communautaires (soutien aux associations, classes-relais, ateliers relais, FIL communautaire, financement de cyberespaces...) et assure coordination et ingénierie de projet auprès des acteurs communaux et associatifs. De leurs côtés, les communes pilotent ou animent également des dispositifs, principalement dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de la prévention (ASV, CLSPD, CLAS, etc.).

La **CA de Sénart Val de Seine** présente, au titre des PRU, une expérience différente de gouvernance partagée. La création de la communauté d'agglomération Sénart Val de Seine en 2002 a entraîné, suite au transfert de la compétence politique de la ville à la CA, la dissolution du syndicat intercommunal de la Prairie de l'Oly (Montgeron et Vigneux) et de celui des Bergeries (Vigneux et Draveil), qui concernaient deux quartiers pluricommunaux, c'est à dire qui se déploient sur plusieurs communes. Parce qu'il répond au critère géographique énoncé dans le cadre de l'intérêt

communautaire, le PRU de La Prairie de l'Oly est déclaré d'intérêt communautaire. Le pilotage général du projet est assuré par le comité de direction stratégique placé sous l'autorité du préfet délégué à l'égalité des chances, tandis que le pilotage technique du projet est assuré par un « groupe technique communautaire ». La chargée de mission communautaire qui pilote l'ensemble du projet s'assure des coordinations, du respect du cahier des charges par le mandataire et les autres intervenants. La CA va se voir transférer prochainement les structures sociales en place sur ce quartier (centre social et espace jeunesse). En revanche, les deux autres PRU du territoire (L'Orme des Mazières à Draveil et la Croix Blanche à Vigneux-sur-Seine) demeurent hors du champ communautaire.

Enfin, la **CA des Portes de l'Essonne**, qui a également été classée dans la catégorie 3, présente une situation atypique : chef de file de la politique de la ville sur le plan contractuel, elle n'assure plus, en pratique, ce rôle de leadership. Elle figure donc dans cette 3^{ème} catégorie, même si, en ce qui la concerne, la qualification de « gouvernance partagée » peut paraître impropre. Elle est chef de file pour le CUCS dans presque tous ses aspects, pour le versement des subventions aux associations, la prévention et la sécurité. Elle assure par exemple un rôle important dans le cadre des « cellules de veille » pour la prévention de la délinquance. Le PLIE et la mission locale constituent par ailleurs un relais de qualité pour la politique de l'emploi. Mais la diminution des crédits perçus au titre du CUCS (400 000 € en 2003-2004, 100 000 € en 2009) a réduit de façon substantielle la portée de cette politique. La CA mène une politique d'accompagnement plus qu'elle n'est chef de file, bien que la compétence « politique de la ville » soit communautaire.

Des efforts financiers importants en faveur des projets urbains

D'autres intercommunalités, qui n'assument pas le pilotage et n'entrent pas dans le champ de la gouvernance partagée, accomplissent néanmoins des efforts financiers importants en faveur des projets urbains. Cet engagement se traduit également à travers la maîtrise d'ouvrage qu'elles assument sur certaines catégories d'opérations intégrées dans les PRU ou le pilotage opérationnel qui leur est confié. Selon les sites, les efforts consentis traduisent plus ou moins fidèlement les engagements pris dans le cadre des conventions signées.

En ce qui concerne **Melun Val de Seine**, la communauté est signataire des deux PRU signés en décembre 2008 (Melun et Le Mée-sur-Seine), mais pas de celui de Dammarie-lès-Lys (signé en avril 2007). Les acteurs locaux ont fait le choix de confier aux communes l'ensemble des compétences relatives à la rénovation urbaine. Des conventions de co-maîtrise d'ouvrage ont été signées entre l'intercommunalité et les communes pour que les domaines de compétence de l'EPCI (assainissement, déchets, espaces publics...) soient délégués aux communes. Les communes organisent le phasage et la conduite des travaux sur leurs territoires. Cependant, l'intervention financière directe de la CA est prévue dans le cadre des maquettes financières des PRU. Elle porte sur des opérations d'investissement qui ont été ciblées avec les villes (conservatoire de musique de Melun, réhabilitation de voirie, requalification d'espaces publics ou associatifs). Ces interventions correspondent à la mise en oeuvre de différentes compétences communautaires (transport, équipements...) mais

elles sont strictement fléchées, c'est à dire qu'elle se concrétisent par des enveloppes supplémentaires par rapport au « droit commun ». Leur montant serait de l'ordre de 26 millions d'euros au total.

La CA du **Val d'Orge** n'est pas porteuse de la convention de rénovation urbaine du quartier des Aunettes à Sainte-Geneviève-des-Bois. Ce rôle relève de la ville de Sainte-Geneviève-des-Bois. Le comité de pilotage est ainsi coprésidé par le sous-préfet chargé de la mission ville (ou le délégué territorial de l'Anru) et le maire de la commune. Toutefois, le pilotage opérationnel est confié à la SORGEM, société d'économie mixte du Val d'Orge. Le PRU bénéficie d'une signature, d'un financement et d'une participation à la maîtrise d'ouvrage de l'intercommunalité (aménagement, création d'espaces et d'équipements publics, tels que le centre d'animation). L'intercommunalité s'engage au même titre que les autres maîtres d'ouvrage à mettre en oeuvre le plan de relogement. Les services d'accès à l'emploi, qui sont directement accessibles dans le quartier, sont également organisés à l'échelle de l'agglomération (PLIE du Val d'Orge et de l'Arpajonnais).

Dans d'autres cas comme dans celui de **Saint Quentin en Yvelines**, les interventions intercommunales s'avèrent sous-estimées, souvent en raison des montants qui ont été mal évalués au moment des signatures, compte tenu des conditions très strictes de négociations imposées par l'Anru. Pour ne pas compromettre la réalisation des programmes, l'intercommunalité prend à sa charge une partie des dérapages constatés. L'élaboration, le pilotage et la gestion du PRU, qui a pris la suite du GPV de Trappes – la Verrière, relèvent du GIP, auquel la CA participe (y compris financièrement). Les apports de la CA en matière de PRU se font en tant qu'aménageur (ZAC) et au titre des autres compétences (voirie, éclairage public, espaces verts ou création d'équipements publics, livraison de groupes scolaires...). Tous les financements alloués par la CA ne figurent pas dans la maquette financière du PRU (15 à 17 M€ d'investissement par an pour le PRU de Trappes). Ils peuvent par exemple atteindre 20 % à 25 % pour l'enfouissement de la RN10. La CA verse également une participation financière pour les travaux de résidentialisation en faveur des logements sociaux. En tant qu'aménageur, la CA est le garant du programme de reconstitution de l'offre de logements sociaux en compensation des logements démolis : la part la plus importante se fait à Trappes, mais également sur les autres communes (10 à 50 logements ou plus selon la taille de la commune). Pour faciliter le relogement, le contingent d'attribution de logements sociaux de l'agglomération (pour Trappes) a été mis à la disposition de la ville de Trappes qui coordonne et gère la politique d'attribution des logements sociaux, incluant le relogement lié au PRU.

Type 4 : Priorité ou pilotage communautaire

Les intercommunalités dont l'**action pour la politique de la ville et/ou la rénovation urbaine est considérée comme étant la plus structurante** par rapport à celle des autres acteurs locaux ont été classées dans la 4^{ème} catégorie :

- Val d'Orge et Sénart Val de Seine au titre du volet social de la politique de la ville,
- la CAMY, Evry Centre Essonne, Plaine Commune et les Lacs de l'Essonne au titre des aspects urbains.

Parmi les intercommunalités de ce type, figurent celles qui assument la responsabilité du pilotage de la politique de la ville. Cependant, la notion de pilotage seule a paru trop étroite pour caractériser les intercommunalités rangées dans ce groupe. Celles-ci répondront, comme celles des autres classes, à d'autres critères :

- la place prééminente qu'occupent ces politiques au sein du projet d'agglomération d'une part,
- l'interpénétration des objectifs et des moyens de la politique de la ville et de ceux des autres politiques communautaires d'autre part.

Comme pour les autres catégories, ces critères ne sont pas obligatoirement cumulatifs. Certaines pratiques des six communautés concernées, sont emblématiques de l'un ou l'autre de ces critères ou des deux à la fois.

Premier critère : pilotage des volets social ou urbain

Deux communautés d'agglomération franciliennes, le Val d'Orge et Sénart Val de Seine s'estiment « **pilotes** » en ce qui concerne la politique de la ville (dans ses aspects sociaux). Pour la CA du Val d'Orge, cette mission est confirmée sur le plan juridique par l'analyse des outils de gouvernance. Il en va différemment pour celle de Sénart Val de Seine.

Le comité de pilotage du CUCS intercommunal du **Val d'Orge** est assuré par la communauté d'agglomération via l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) constituée au sein de ses services. Cette équipe comprend des correspondants nommés par chaque commune signataire du CUCS. Le service de la politique de la ville est composé d'un responsable et de cinq chargés de mission, qui consacrent 50 % de leur temps à l'agglomération et 50 % à l'une des cinq communes concernées (Sainte Geneviève, Brétigny, Saint Michel, Morsang et Fleury-Mérogis). Ce mode d'organisation permet un suivi et un contact direct de l'agglomération avec le « terrain ». Ainsi le service communautaire ne se borne pas à une approche « sur dossier ». A l'occasion de l'élaboration du CUCS par exemple, la CA a, en étroite collaboration avec les communes concernées, coordonné la synthèse des réflexions des villes en y ajoutant des projets qui relèvent de ses propres compétences, s'appuyant sur les documents d'orientation existants : le contrat d'agglomération, le SCoT, le PLIE, le PLD, le PLH et l'Agenda 21.

Le comité de pilotage du CUCS intercommunal **Sénart Val de Seine**, dont sont membres notamment le président de la communauté d'agglomération et les maires des trois communes, est présidé par le préfet délégué à l'égalité des chances. Le comité technique est piloté par l'équipe MOUS de la communauté d'agglomération. La maîtrise des outils techniques de mise en œuvre de la politique de la ville constitue vraisemblablement le levier qui permet d'asseoir le pilotage communautaire des dispositifs. Toutes les opérations qui ont une vocation intercommunale (parce qu'elles peuvent être reproduites sur l'ensemble des villes ou concernent des quartiers qui sont à cheval sur plusieurs communes) sont pilotées par la CA. La répartition des compétences est opérée selon un critère thématique (insertion par l'emploi et le développement

économique, prévention, habitat et cadre de vie) et géographique. Certains quartiers sont intercommunaux, d'autres sont communaux. L'application de ces principes conduit à une forte coordination entre les services communautaires et ceux des villes (services jeunesse, réussite éducative, structures sociales et autres...), afin d'assurer une cohérence spatiale des interventions en faveur des quartiers, quelle que soit l'instance compétente pour sa gestion. Pour les quartiers intercommunaux, tous les acteurs de terrain sont intercommunaux. Le service communautaire de la politique de la ville comporte, pour chaque ville, un chef de projet, qui assure une présence communautaire locale, le lien avec les villes, le milieu associatif et les divers partenaires de la politique de la ville. Ainsi, la mise en place des contrats (CUCS, GUP...) est pilotée par la CA en lien avec les villes (phases de conception, d'élaboration, d'exécution et d'évaluation). Le service comporte également deux chefs de projet chargés respectivement de la coordination des actions sociales sur les quartiers et du pilotage du PRU.

Quelques exemples dénotent l'**émergence récente d'une gouvernance communautaire en matière de renouvellement urbain**. Ils témoignent également de la priorité accordée à cette question pour les CA concernées. Ces modes de pilotage sont récents et ne sont pas nécessairement affichés dans les documents contractuels.

L'influence grandissante de la **CA Mantes en Yvelines (CAMY)** dans le portage du PRU du Mantois ne transparait pas dans le mode d'organisation formelle du projet dans le cadre duquel la communauté semble plus associée que pilote. Le président de la CAMY est membre du comité de pilotage du PRU, qui est présidé par le préfet, tandis que le pilotage opérationnel est confié à l'EPAMSA. Toutefois, tandis que les projets Mantes en Yvelines I et II (1996-2006) étaient portés par l'EPAMSA⁹⁵, la présence de la CAMY s'est affirmée récemment. C'est, par exemple, le président de la CAMY, Dominique Braye (sénateur et conseiller municipal de Buchelay) qui a négocié avec l'Etat, dans le cadre du PRU, un taux de reconstitution de 2 pour 3 sur le territoire de la CAMY (c'est à dire deux constructions pour trois démolitions), au lieu du ratio de 1 pour 1 qui est la norme dans des conventions signées par l'Anru⁹⁶. Le prochain schéma d'agglomération devrait être, selon la CAMY, davantage communautaire. La rénovation urbaine sera de nouveau un axe stratégique au sein de ce projet, aux côtés d'autres priorités telles que le développement économique, le projet Mantes Université... Ces orientations devraient être établies en 2010, pour fonder l'action de l'agglomération à l'horizon 2020. Selon la CAMY, une nouvelle époque s'amorce, marquée par davantage de leadership communautaire et par le développement du dialogue avec l'établissement public. Ces projets seraient en effet développés en étroite collaboration avec l'EPAMSA, à la tête duquel un nouveau directeur est arrivé en 2009.

Pour la **CA d'Evry Centre Essonne**, le pilotage stratégique du PRU du quartier des Pyramides d'Evry (assiette financière de 80 M€, suite à l'avenant n°1) est assuré par le comité de pilotage composé des partenaires maîtres d'ouvrage et financeurs du projet, sous la présidence du maire d'Evry (porteur du projet). La

⁹⁵ Au cours du PMY II, les interventions communautaires ont sensiblement augmenté.

⁹⁶ Le tiers de constructions manquant pour atteindre le ratio de 1 pour 1 est pris en charge par la préfecture, au niveau départemental.

conduite du projet est partenariale entre le GIP Centre Essonne, les bailleurs, la CA, la commune d'Evry. A la faveur de son accession aux fonctions de président de la communauté d'agglomération en 2008, le maire d'Evry, Manuel Valls, assume, depuis juillet 2009, le portage du PRU des Pyramides au titre de président de la CA. Il a élargi à l'ensemble des opérations de renouvellement urbain du territoire communautaire le champ de cette compétence. Ainsi, il défend auprès de l'Etat et de l'Anru l'inscription dans le cadre de conventions de rénovation urbaine, d'autres projets, ceux des quartiers :

- du Plateau à Ris-Orangis (27 M€),
- du Canal à Courcouronnes (62 M€), bientôt labellisé,
- et du Bois sauvage à Evry (70 M€), pour lequel, aucun engagement de l'Etat ne serait encore obtenu en juillet 2009.

Dès lors, on peut considérer que les PRU de l'agglomération sont pilotés par la CA, qui s'appuie de façon opérationnelle sur son service des projets urbains. La stratégie urbaine, dont la rénovation est l'un des axes, est l'une des quatre dimensions prioritaires du projet de mandat 2008-2014, au même titre que le développement du territoire, l'environnement et le développement durable et la construction de l'identité du territoire.

Il sera utile de souligner à ce stade que les CA qui assurent une grande part du pilotage des CUCS (Val d'Orge et Sénart Val de Seine) ne placent pas la politique de la ville au cœur de leur projet stratégique de mandat, contrairement à celles qui pilotent la rénovation urbaine (Evry Centre Essonne, CAMY). En ce qui concerne la CA du Val d'Orge, les priorités politiques du mandat vont d'abord vers le développement économique et les transports et, pour Sénart Val de Seine, en faveur de l'environnement, du développement durable et des équipements. Cette dissymétrie, qui n'est pas propre aux communautés mais largement partagée aujourd'hui par un grand nombre d'acteurs aux différents échelons territoriaux, est sans doute révélatrice d'un écart d'ancrage symbolique de ces deux aspects de la politique de la ville dans la hiérarchie des valeurs communautaires. Le paragraphe suivant vient corroborer cette hypothèse : les PRU, peuvent prendre une place éminente au sein du projet communautaire de quelques CA franciliennes, qui n'en assurent cependant pas le pilotage, tandis qu'aucun cas comparable n'a été relevé en ce qui concerne les CUCS.

Deuxième critère : poids des PRU au sein du projet communautaire

Ce deuxième critère permet d'élargir le spectre des CA inscrites en 4^{ème} catégorie à celles qui inscrivent les PRU au cœur de leurs priorités et du projet communautaire, sans toutefois en assurer le pilotage.

Pour la **CA des Lacs de l'Essonne**, le conseil d'administration du GIP de Grigny - Viry-Châtillon assure le pilotage des trois PRU du territoire (La Grande Borne à Grigny et Viry-Châtillon, Grigny 2 sur le territoire de la commune de Grigny et Les Coteaux de l'Orge à Viry-Châtillon), du CUCS et la mise en œuvre des programmes européens (PIC Urban II, programme In'Europ pour 2007-2013).

Le président de la CA est membre du conseil d'administration du GIP de Grigny et Viry-Châtillon et, à ce titre, il participe à la définition des objectifs. La jeunesse de la CA (créée au 1^{er} janvier 2004), ses faibles capacités financières d'une part, l'ampleur des enjeux de rénovation urbaine pour le territoire⁹⁷ et la préexistence du GIP compétent pour ces questions d'autre part, expliquent sans doute que la CA accepte de fournir un investissement d'un tel niveau en faveur du projet, sans en maîtriser totalement la conduite. Le programme pluriannuel d'investissement de l'agglomération serait, en effet, évalué à environ 100 ou 120 millions d'€ pour la période 2009-2013, dont 70 % sont en faveur du projet urbain. Celui-ci est entré en phase opérationnelle depuis 2008. La CA intervient sur les espaces publics, les transports et les réseaux (espaces « horizontaux »), tandis que les villes interviennent sur les bâtiments (« verticaux »). Le partage des compétences est un peu plus complexe en ce qui concerne les équipements.

Pour **Plaine Commune**, les PRU (un ou plusieurs par commune) sont pilotés par les maires. Sur le territoire communautaire, vingt-quatre quartiers et le tiers environ de la population sont concernés par ces projets. L'agglomération, qui a déclaré les PRU d'intérêt communautaire au sein de la compétence politique de la ville, a signé, aux côtés de l'Anru et de l'Etat, un contrat territorial de renouvellement urbain (CTRU), sur lequel elle exerce, à travers le comité de pilotage coprésidé par le président de la communauté d'agglomération et par le préfet, un pilotage partagé. Le comité de pilotage du CTRU est animé par la direction de la rénovation urbaine de l'intercommunalité. Une équipe communautaire est territorialisée dans chaque commune pour la mise en œuvre des PRU. Ce mode d'organisation permet aux communes de conserver la maîtrise des projets, tout en bénéficiant des avantages de l'appartenance communautaire. Parmi ceux-ci, il faut souligner les bénéfices financiers résultant de l'accroissement du poids des acteurs locaux dans les négociations financières avec l'Etat, ou encore la mise en place d'une ingénierie communautaire au service des communes. Le CTRU représente pour la CA un engagement financier de 100 M€ au total (soit 20 M€ par an). Ce niveau, qui atteint près de la moitié du programme pluriannuel d'investissement, donne la mesure de l'importance des enjeux de renouvellement urbain pour Plaine Commune. Ainsi, Plaine Commune et Les Lacs de l'Essonne ne se considèrent pas comme pilote des dispositifs sociaux ou urbains de la politique de la ville, bien qu'elles aient placé la rénovation urbaine au cœur de leurs priorités. Toutefois l'effort financier que ces CA accomplissent est extrêmement significatif, ce qui explique leur classement dans cette catégorie. Pour autant elles ne maîtrisent pas la conduite générale des opérations, qui sont dans le cas des Lacs de l'Essonne pilotées par le GIP (avant même la création de la communauté d'agglomération en 2004) et dans celui de Plaine Commune par les communes.

⁹⁷ « La réintégration sociale et urbaine du territoire communautaire dans son environnement essonnien » figure au rang des priorités communautaires.

Troisième critère : transversalité de la politique de la ville

Quelques exemples franciliens illustrent la façon dont certaines intercommunalités s'exonèrent des limites traditionnelles de la politique de la ville, par une diffusion des valeurs et des méthodes qui lui sont liées à des champs connexes (habitat, sécurité, développement économique, etc.). Au-delà de l'exercice sectoriel de la compétence politique de la ville, il s'agit donc d'une réflexion d'ensemble sur les questions sociales et les conditions de vie des habitants, qui prend appui sur différentes compétences communautaires.

Dans le cadre du **PRU du Mantois**, la CA est mobilisée sur la base de diverses compétences dans le domaine des équipements publics, de l'aménagement de l'espace dans les quartiers, de la voirie et de l'insertion. La CAMY bénéficie de subventions européennes liées aux dispositifs In'Europ (Mantois Seine Aval). Les actions les plus symboliques de la CAMY s'expriment sans doute dans le champ de l'habitat. L'agglomération finance des opérations de logements, dans le cadre de la compétence équilibre social de l'habitat. Elle complète les plans de financement des opérations de logements sociaux (10 % du total quelquefois jusqu'à 20 %) sur l'agglomération (dernièrement à Buchelay, Porcheville et à Mantes-la-Jolie) et garantit les emprunts contractés par les organismes de logements sociaux. Elle pallie également à la défaillance de certains partenaires du projet (bailleurs notamment). Elle participe ainsi, plus que prévu, aux opérations de démolition de tours, de construction et reconstruction, par le biais de financements et de maîtrises d'ouvrage. Les reconstructions effectuées sur le territoire communautaire prennent place sur l'ensemble de celui-ci. La commune limitrophe de Limay est même intégrée aux politiques d'habitat communautaires au titre du PLH, réalisé dans le cadre d'un syndicat mixte qui couvre cette commune. De plus, La CA participe activement à travers son service habitat à l'accompagnement social des relogements (commission de coordination des relogements). Dans le cadre du futur schéma d'agglomération, un fort accent est également donné aux transports. En complément du développement des liaisons externes vers les pôles d'emploi, il s'agit, sur le plan interne (au sein du territoire communautaire), d'irriguer par les transports collectifs les différents lieux de vie de l'agglomération.

Pour **Plaine Commune**, les opérations de rénovation urbaine qui sont conçues dans une logique d'accompagnement de projets dont le maire est porteur, sont suivies, projet par projet, par des équipes territorialisées communautaires. Au-delà de la mise en cohérence des projets d'aménagement, de la reconstitution du parc après sa démolition, de la réhabilitation du parc locatif social et du parc privé, ces opérations visent à coordonner les interventions de la communauté et celles des communes, mais aussi à assurer leur articulation par rapport au volet social de la politique communautaire. Il s'agit principalement de favoriser l'accès et le maintien à l'emploi, l'accès au logement et l'amélioration du cadre de vie (suivi du logement, des clauses d'insertion, pilotage de la GUP). La communauté se focalise sur un programme d'actions complémentaire à celui des communes, dans le champ des compétences communautaires en matière d'habitat, d'emploi et d'insertion. Toutefois les actions retenues par Plaine Commune pour l'accompagnement économique des

conventions signées avec l'Anru sont limitées parce que la concrétisation des financements de l'Etat est difficile à obtenir.

En ce qui concerne les aspects sociaux de la politique de la ville (CUCS), la **CA du Val d'Orge** est très présente sur les thèmes de l'habitat, de l'économie et de la prévention de la délinquance. En revanche, elle est peu investie dans les domaines de la réussite éducative et de la santé, davantage pensés comme des politiques de proximité. L'objectif de l'agglomération est d'être le plus moteur possible, notamment en ce qui concerne l'insertion (mission locale, PLIE qui couvre le territoire de la CA du Val d'Orge et de la communauté de communes de l'Arpajonnais). En étroite collaboration avec les communes concernées par le CUCS (cinq des sept communes), la communauté d'agglomération coordonne les réflexions des villes et y ajoute des projets qui relèvent de ses propres compétences. Ils sont articulés aux outils de planification et de contractualisation dont dispose l'agglomération : PLH, contrat d'agglomération, dont le second est en préparation, projet de territoire (jusqu'à 2012), PLD, ScoT. De nouveaux contrats sont en préparation en 2009 : le GP3 (volet territorial du contrat de plan) à l'échelle du territoire du Centre Essonne Seine Orge (CESO) et un pacte pour l'emploi, le développement économique et la formation qui pourrait être signé avec la Région. Ces documents doivent relayer les objectifs portés dans le cadre de la politique de la ville.

L'examen des modes de gouvernance des six intercommunalités du « type 4 » est porteur d'enseignements, qui ne sont pas dépourvus d'intérêt, mais également d'ambiguïtés. Résumons-nous : le pilotage tel qu'il est « vécu par les acteurs » s'écarte parfois, tout au moins temporairement, des principes de gouvernance inscrits dans les conventions de PRU, qui laissaient peu de place aux intercommunalités. Par ailleurs, les intercommunalités qui ont placé la politique de la ville au cœur de leur projet n'en assurent pas pour autant obligatoirement le pilotage. En revanche, les CA qui assurent le pilotage du volet social des CUCS ne placent pas la politique de la ville au cœur de leur projet stratégique, alors que celles qui pilotent la rénovation urbaine font figurer ces actions au premier plan de leur programme politique...

Quelques prolongements

Les résultats du classement des CA dans le cadre de cette typologie suggèrent plusieurs réflexions.

L'émergence communautaire ne nuit pas au maintien de liens de proximité avec les quartiers

Premier point à souligner, toutes les intercommunalités, y compris les plus intégrées en matière de politique de la ville (de type 3 ou 4), n'exercent pas seules leurs compétences, mais en étroite collaboration avec les villes concernées, avec qui elles partagent leurs prérogatives. Contrairement à une idée trop répandue, l'exercice intercommunal de la politique de la ville ne conduit donc pas à renoncer à la proximité avec les quartiers. Si l'on en croit l'analyse réalisée sur les communautés franciliennes, la crainte d'une perte de proximité qui est mise en avant par les CA de « type 2 » ne serait pas fondée même pour celles qui ont choisi

une option relativement interventionniste en matière de politique de la ville. Les intercommunalités concernées parviennent, en effet, à bâtir des schémas organisationnels, qui allient le bénéfice de la proximité, grâce aux liens forts qu'elles maintiennent avec les villes et la « force de frappe » intercommunale (pensée stratégique, politiques supra-sectorielles, capacité opérationnelle, mutualisations...).

A cet égard, il est intéressant d'observer quelques-uns des modes d'organisation mis en place par les structures concernées, afin de préserver les liens locaux dans le cadre communautaire. Les CA, qui correspondent pour l'essentiel à notre « type 1 », pour lesquels ce sont les communes qui hébergent et encadrent le personnel en charge de la politique de la ville dans un service dédié ou au sein d'un service de l'habitat, sont exclues de cette analyse. En dehors de ces cas de figure, **trois schémas d'organisation** ont été mis en évidence dans les exemples développés au cours des paragraphes précédents.

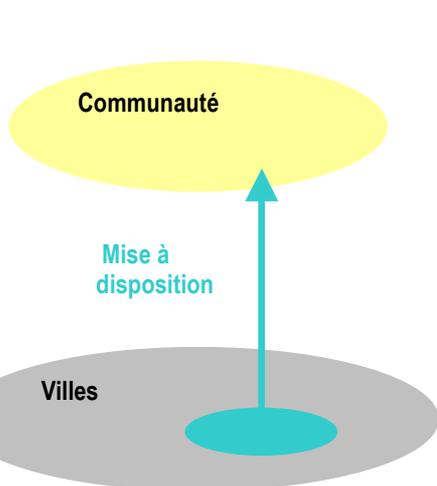
La création de la structure communautaire s'accompagne de la mise en place d'une ingénierie qui est, en général, réduite dans les années qui suivent l'instauration de la structure. La **mise à disposition** de personnel communal auprès des services communautaires (pour une fraction de leur temps de travail) contribue à l'émergence de l'ingénierie communautaire. Cette organisation peut perdurer lorsque les ressources de l'intercommunalité sont faibles ou que la charge de travail reste limitée. Les dossiers ponctuels sur la politique de la ville sont alors suivis en tant que de besoin par un agent de l'EPCI, par exemple le directeur du service habitat pour la CA Val et Forêt. A Clichy-Montfermeil le service politique de ville et rénovation urbaine regroupe des personnes qui assurent des missions aux échelons communaux et communautaires, pour des raisons qui tiennent au manque de moyens.

Au cours des années qui suivent, les services communautaires peuvent gagner en autonomie, grâce à des recrutements externes et par la voie du transfert définitif de personnel de l'échelon communal vers le niveau communautaire. Une des spécificités de l'organisation communautaire des services politiques de la ville découle du fait que ce **transfert** n'est pas intégral. L'intérêt communautaire préserve une partie des prérogatives communales. En conséquence, la constitution des équipes communautaires va de pair avec le maintien d'équipes communales, qui assurent le lien de proximité avec les quartiers. De plus, une partie des missions qui sont dévolues aux communautés n'étaient pas exercées antérieurement ou sont renforcées du fait de leur création (coordination des actions communales, appui technique aux communes, coordination, partage d'expériences, formation, observation et évaluation, etc.). Les services communautaires qui assurent des services d'ingénierie urbaine et/ou sociale, sont donc composés de personnel transféré, auxquels sont adjoints d'autres agents qui exercent les nouvelles missions pilotées par l'agglomération, ainsi que les missions transversales de coordination et d'évaluation par exemple (Plaine Centrale du Val de Marne, Sénart Val de Seine). Ils sont généralement organisés de façon thématique (emploi, MJD, points d'accès au droit, rénovation urbaine, etc.).

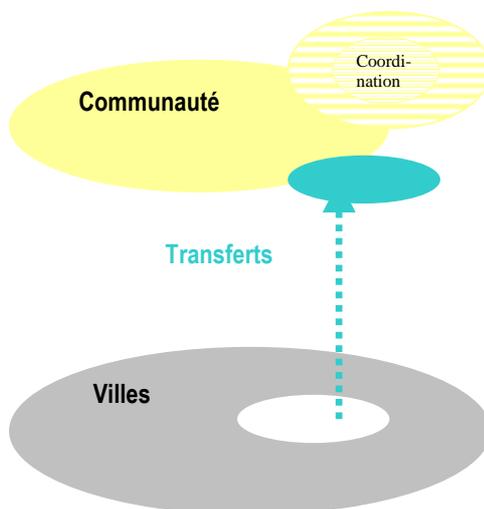
Néanmoins, il faut souligner le cas de structures intercommunales qui ont mis sur pied, pour la mise en œuvre de compétences communautaires, une **organisation territorialisée**. Un appui aux communes est mis en place sous forme de temps de travail alloué par certains agents intercommunaux aux dossiers communaux (Sénart Val de Seine, Val d'orge), qui peut aller jusqu'à la délocalisation dans les communes de personnel communautaire (Plaine Commune, en ce qui concerne la mise en œuvre de la rénovation urbaine). Certaines intercommunalités peuvent d'ailleurs superposer, sur des thématiques distinctes cette forme d'organisation à la précédente (Sénart Val de Seine avec des chefs de projets à compétence territoriale, tandis que les communes conservent des services « jeunesse »).

Politique de la ville et rénovation urbaine, les modes d'organisation des services communautaires et municipaux

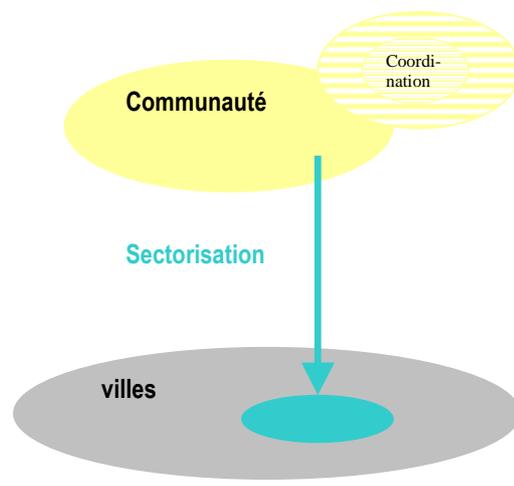
Premier schéma



Deuxième schéma



Troisième schéma



Par ailleurs, les CA optent, selon les cas :

- pour la création d'un unique service « Politique de la ville et rénovation urbaine : Clichy-Montfermeil, Plaine Commune,
- pour la création d'un service politique de la ville adjoint à d'autres dispositifs ou fonctions mais sans prise en charge du volet rénovation urbaine : la CA de Melun (service politique de la ville, habitat et solidarité), la CASQY (service politique de la ville dans une direction emploi, politique de la ville et éducation), la CA d'Evry Centre Essonne (service politique de la ville, observatoire urbain et habitat).

Rôle des GIP en matière de politique de la ville

Dans six territoires au moins, les groupements d'intérêt public (GIP) créés durant la période du contrat de plan Etat-Région 2000/2006, afin de mutualiser les ressources de l'Etat et des collectivités locales restent opérants, tandis que d'autres ont disparu (sur les territoires de Plaine Commune, de Melun Val de Seine ou de Val de France par exemple). Leurs périmètres d'intervention géographique, leurs missions et leurs modes de fonctionnement sont très divers.

Le GIP « Meaux Grand projet pour la ville » est en charge du projet de rénovation urbaine, du volet social de la politique de la ville (CUCS) et du projet de réussite éducative. La dissolution du GIP est programmée pour la fin 2009, les projets devant alors être pris en charge dans le cadre du droit commun.

Le GIP de rénovation urbaine de Trappes la Verrière assure la coordination de la rénovation urbaine et des actions d'accompagnement en matière d'habitat et de cadre de vie sur le territoire des communes de Trappes et la Verrière. La CASQY fait partie du conseil d'administration du GIP, les maires des deux communes en sont successivement président.

Le GIP Centre Essonne, issu du contrat de ville 2000/2006, est commun aux deux agglomérations de Seine Essonne et d'Evry Centre Essonne mais a un fonctionnement de travail différencié pour les deux territoires avec des chefs de projet et des conseils d'administration distincts. Pour le territoire de Seine Essonne, le chef de projet assure la coordination des deux projets de rénovation urbaine de Corbeil-Essonnes (Tarterêts et la Nacelle – Montconseil) et du programme de réussite éducative, ainsi que l'animation de la démarche de gestion urbaine de proximité dans les Tarterêts. La CA Seine Essonne fait partie du conseil d'administration du GIP, pour les projets urbains d'Evry et de Corbeil-Essonnes. Pour le territoire d'Evry Centre Essonne, le GIP anime le pilotage stratégique et a la charge du pilotage opérationnel des opérations de rénovation urbaine, de la mise en place de la charte d'insertion de l'Anru et de l'animation de la maison de l'emploi. La CA participe au conseil d'administration et au budget de fonctionnement du GIP à hauteur de 50% pour les trois communes concernées d'Evry, Courcouronnes et Ris Orangis. A terme le pilotage des projets de rénovation urbaine doit être transféré à la communauté d'agglomération.

Le GIP de Grigny Viry-Chatillon assure le pilotage des trois projets de rénovation urbaine du territoire (mission rénovation urbaine), du CUCS (mission cohésion sociale et de la mise en œuvre des programmes européens, mission Europe). La structure

compte une vingtaine de personnes. La CA siège au conseil d'administration.

Le GIP renouvellement urbain d'Argenteuil est la structure de pilotage stratégique partenarial des projets de rénovation urbaine.

L'analyse montre que :

- deux GIP ont vocation à être dissous et leurs missions reprises par la communauté d'agglomération (Centre Essonne et Meaux),
- deux GIP ont en charge à la fois les volets urbains et sociaux de la politique de la ville (Meaux et Grigny-Viry),
- dans les quatre autres cas, le GIP est en charge du volet urbain, parfois des missions d'accompagnement du projet comme l'insertion par l'économique ou la gestion urbaine de proximité, parfois d'une mission spécifique sur l'Europe (Grigny-Viry).

« Pacte local » et reconnaissance communautaire : un marché de dupes ?

A travers différentes illustrations, la « jeunesse » des communautés sur les thèmes de la politique de la ville et du développement urbain peut être mise en évidence. Ainsi, l'émergence des intercommunalités n'entraîne pas une remise en cause systématique des attributions communales ou de celles des organismes préexistants à l'instauration des intercommunalités (GIP, EPA). Au contraire, la constitution d'intercommunalités a pu être acceptée localement, au titre de « pactes locaux », si la remise en cause des modes de gouvernance antérieurs et des systèmes d'exercice des pouvoirs n'est pas trop radicale, les capacités financières et techniques de l'intercommunalité étant même mises au service des maires. Certains élus intercommunaux déplorent d'ailleurs que, lors de la campagne pour les élections municipales de 2008, le bilan de l'intercommunalité ait été « annexé » par les maires qui trouvent ainsi une façon « de faire financer à bon compte » leurs projets. Il est probable que la mise en conformité du portage politique avec les outils opérationnels que les communautés d'agglomération mettent au service des projets sera facilitée, et par voie de conséquence, la reconnaissance sociale des actions communautaires, lorsque les élus intercommunaux seront élus au suffrage universel direct. L'élection fléchée des élus communautaires organisée dans le cadre des élections municipales qui est prévue dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales (actuellement discutée au parlement), pourrait aller en ce sens. En un mot, le décalage entre l'investissement réel des intercommunalités en faveur des projets et celui qui est perçu par la population pourrait progressivement décroître, à défaut d'être complètement résorbé. Autrement dit, la connaissance des élus intercommunaux pourrait aller de pair avec la reconnaissance des actions intercommunales, et mettre peu à peu un terme à une certaine instrumentalisation par les maires - qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la politique de la ville- de l'intercommunalité.

Les PRU, un déficit de reconnaissance des intercommunalités

Revenons également sur les décalages qui existent entre le fort investissement de plusieurs intercommunalités de type 3 et 4 en

faveur de la rénovation urbaine et le niveau corrélativement plus faible de leurs responsabilités au sein des systèmes de gouvernance. Lorsque les CA exercent en pratique un rôle majeur dans la conduite des projets, ce rôle est rarement reconnu sur le plan contractuel⁹⁸. Ces difficultés témoignent d'un déficit de reconnaissance communautaire, que déplorent aujourd'hui nombre d'élus communautaires. Plusieurs facteurs y contribuent. Dans certains cas, il peut être imputé à la jeunesse des intercommunalités qui n'ont pas encore « pris en main » l'ensemble de leurs compétences, à la volonté des acteurs en place de ne pas bouleverser les prérogatives dont ils disposent. Selon quelques observateurs, des élus communautaires n'ont pas cherché à faire valoir la réalité de leurs engagements financiers successifs en faveur des PRU, redoutant que ne s'exprime une opposition à ces projets de la part des élus (ou indirectement des habitants) des communes non concernées. Le choix initial de l'Anru de privilégier la contractualisation avec les maires a sans doute également joué un rôle important. Cette situation est regrettée par plusieurs communautés, notamment les plus structurées d'entre elles. C'est le cas des CA issues d'anciens SAN, qui s'estiment en capacité de répondre aux enjeux de la rénovation urbaine, puisqu'elles sont dotées des compétences et, sur le plan opérationnel, des services utiles à sa mise en œuvre (aménagement, habitat...). La légitimité communautaire tient également à leur échelle territoriale plus large que celles des communes et à la dimension structurante de leurs interventions. Elles ont le potentiel, au-delà des économies d'échelle qui peuvent être mises à leur actif, de reconstruire des liens entre les quartiers concernés et les autres secteurs de l'agglomération, de les ouvrir sur la ville (insertion urbaine, déplacements, mixité sociale, accès aux équipements). La modification récente du positionnement de l'Anru, ainsi que la maturité croissante des intercommunalités conduisent aujourd'hui à ce que celles-ci soient davantage présentes sur les conventions les plus récentes (signatures, participations aux financements, maîtrises d'ouvrage, actions d'accompagnement). Plusieurs communautés d'Ile-de-France se sont engagées davantage pour les PRU signés les plus récemment, que pour les premiers projets conclus sur leur territoire (Val de Bièvre, Seine Essonne par exemple).

La légitimité des interventions communautaires au titre des CUCS en question

Rappelons que certains axes des CUCS, qui s'exonèrent des limites de la géographie prioritaire, en bénéficiant à l'ensemble des habitants de l'agglomération, disposent d'une forte légitimité communautaire. En Ile-de-France, cette légitimité semble d'autant plus forte qu'elle « croise » d'autres compétences communautaires structurantes. Les politiques d'insertion et d'emploi sont, en premier lieu, plébiscitées, suivies par les politiques de prévention de la délinquance, puis par les politiques de l'habitat. Ce palmarès est cohérent avec les compétences dont sont actuellement investies les communautés d'agglomération. D'autres thématiques pourraient facilement être articulées aux compétences communautaires, comme le transport qui figurait

⁹⁸ Une exception a été relevée pour le PRU de la Prairie de l'Oly, dont le pilotage est assumé par la CA Sénart Val de Seine (Montgeron et Vigneux), dans un contexte local particulier (dissolution d'un syndicat préexistant) et une autre, très récente, avec le PRU du quartier des Pyramides à Evry (pilote par la CA d'Evry Centre Essonne depuis juillet 2009).

déjà dans certains contrats de ville. Certaines thématiques des CUCS semblent, de ce fait, plus adaptées aux intercommunalités franciliennes que d'autres. En revanche, en l'état actuel du droit, l'éducation et la santé semblent mieux ancrées dans les attributions des communes. Or ces thèmes sont peu investis par les communautés, malgré quelques contre-exemples de communautés qui offrent, dans ces domaines, des compléments intéressants aux interventions communales. Là encore, ce constat peut être lié à la jeunesse des structures intercommunales franciliennes. La première tâche d'une intercommunalité nouvellement créée consiste à investir ses différents champs de compétences, ce qui se fait en général par étape. Rappelons que, depuis 2004, les communautés disposent de deux années pour définir l'intérêt communautaire de leurs compétences. Ce premier chantier est en général, pour les compétences concernées par l'intérêt communautaire, préalable aux transferts d'éventuels services communaux vers l'échelon communautaire et, bien sûr, à la mise en œuvre d'actions, qui s'effectue, le plus souvent, progressivement. Il semble ainsi que les CA franciliennes, sans doute en raison de leur « jeunesse » choisissent de se tourner vers la mise en œuvre de thématiques des CUCS qui entrent en résonance avec les compétences qu'elles exercent.

Un choix différent peut être fait par des CA qui sont, en général, plus anciennes. Citons, en dehors de l'Île-de-France, le cas de la CA Grenoble Alpes Métropole, qui assure la présidence, la direction et la coordination d'un GIP « réussite éducative » et qui soutient un atelier santé-ville d'agglomération. Les actions entreprises par cette agglomération (animation générale des dispositifs, appui technique aux communes, formation, coordination, interconnaissance, partage d'expériences, observation/ évaluation, etc.) ne remettent pas, pour autant, en cause la pérennité des interventions communales. Elles sont articulées et complémentaires à celles des communes. Cette CA est issue d'une longue histoire : création d'un SIVOM en 1973, auquel fait suite une communauté de communes en 1994, transformée en communauté d'agglomération dès 2000. En Ile-de-France, la CA de Saint Quentin en Yvelines, qui est issue d'un ancien SAN, peut être citée pour ses actions en faveur de la santé publique, tandis que la CA des Lacs de l'Essonne fait figure d'exception, parce qu'elle s'est investie très rapidement dans les questions éducatives suite à sa création en 2004. Cette orientation est sans doute liée à un contexte local très particulier (communauté bi-communale dont la dimension de proximité est donc très prégnante, acuité des problématiques sociales, choix politiques, etc).

Toutefois, compte tenu du caractère récent de nombreuses CA franciliennes, les enjeux actuels de ces structures semblent plus tournés vers l'appropriation de leurs différentes compétences, que vers la conquête de nouveaux secteurs d'intervention, où, de surcroît, les communes sont fortement investies. C'est pourquoi, on peut penser qu'un renforcement de l'articulation des thématiques des contrats de la politique de la ville aux attributions communautaires faciliterait, sans doute, à court terme l'intégration de la politique de la ville au sein du projet communautaire. Inversement, cela contribuerait à mieux diffuser les valeurs de la politique de la ville dans l'ensemble d'un projet communautaire, souvent en cours d'élaboration.

Instabilité des systèmes de gouvernance

Ces systèmes d'organisation, qui permettent une coordination fine des interventions des acteurs de la politique de la ville, peuvent être instables, comme de nombreux systèmes de gouvernance partenariaux. Ils reposent sur une articulation fine du rôle des différents acteurs, une adhésion de chacun d'entre eux aux objectifs du groupe et aux modalités d'actions déterminés de façon collective pour répondre aux questions « qui fait quoi ? », « de quelle façon ? ». Ce type d'organisation repose sur un équilibre collectif, qui est fréquemment remis en cause, suite aux mouvements de personnes : élus (élections, changement de présidence des intercommunalités) ou professionnels des communautés et des communes et des autres instances concernées. En matière de politique de la ville, les évaluations régulières, les retours sur expériences sont d'ailleurs en principe intégrés au processus de gouvernance. Des adaptations des modalités d'exercice de la compétence sont rendues nécessaires par la précarité des réponses apportées et par la recherche continue d'une plus grande efficacité. Elles font partie du cycle de la gouvernance, rythmé par chacune des périodes contractuelles.

Cette étude met ainsi en évidence le processus de recomposition des rôles à l'œuvre dans quelques communautés. Dans certaines d'entre elles, la compétence communautaire politique de la ville est « en recul », avec une reprise en main par les villes :

- Melun Val de Seine où la décision a été prise il y a quelques années, de redonner aux communes l'initiative de la politique de la ville,
- Portes de l'Essonne où les évolutions du partage des rôles entre les communes et leurs agglomérations, semble plus informelle,
- Pour Plaine Commune et Val et Forêt, ces orientations semblent être le résultat du retrait financier de l'Etat.

D'autres structures intercommunales affermissent leurs interventions comme l'illustrent les cas de :

- La CAMY et Evry Centre Essonne en matière de rénovation urbaine,
- Seine Essonne en matière de politique de d'emploi ou de gouvernance.

Il est difficile d'évaluer au terme de ce panorama si un mouvement va l'emporter sur l'autre au cours des prochaines années...

Ce type de fonctionnement qui repose sur des subsidiarités finement tissées, peut être tout à fait riche s'il permet d'ajuster au mieux les avantages à tirer de la complémentarité des acteurs. Quel sera, à cet égard, l'impact de la suppression de la clause générale de compétence prévue dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales ? Cette clause bénéficie actuellement aux trois niveaux de collectivités territoriales, alors que les intercommunalités sont régies dans le cadre du principe de spécialité que traduit l'intérêt communautaire. Sa remise en cause, dont le contour n'est pas encore précisément délimité⁹⁹, devrait restreindre les financements croisés des projets et toucher notamment les politiques de cohésion sociale.

⁹⁹ Le texte relatif à la clarification des compétences et aux financements croisés sera déposé un an après l'adoption de la réforme des collectivités locales.

Conclusion

La politique de la ville a été une politique novatrice tant sur le thème – promouvoir une solidarité en faveur des quartiers défavorisés- que sur les méthodes. Elle a contribué à transformer les modalités d'intervention publique des communes en diffusant des méthodes fondées sur les démarches projets : partenariat, transversalité, contractualisation, élaboration d'un projet de territoire solidaire articulant les échelles... Aujourd'hui, comme l'illustre cette étude, la politique de la ville est fragmentée. Sur le plan national, elle est divisée entre un volet urbain et un volet social pris en charge par deux agences. Elle se décompose en une série de procédures thématiques conçues pour traiter des problèmes ciblés et mobilisant chacune des systèmes d'acteurs spécifiques. De plus la contractualisation globale entre l'Etat et les communes est souvent remplacée par la procédure d'appels à projets sur des objets particuliers, alors même que les crédits de l'Etat sur le volet social de la politique de la ville sont en diminution. Ces évolutions vont à l'encontre des principes et des valeurs qui ont sous-tendu la politique de la ville depuis sa fondation, il y a une trentaine d'années. Dans ce contexte, la politique nationale est un frein au développement de projets locaux après avoir été, par le passé, une incitation.

C'est donc aux collectivités locales, et particulièrement aux EPCI qui sont situés à une échelle pertinente pour cela, de construire de la cohérence et d'élaborer un projet solidaire. C'est à eux de jouer un rôle de pilote et d'ensembliser en lien avec les communes concernées. Certains y parviennent et orientent les dispositifs de la politique de la ville au service de leur projet territorial. Ceci suppose l'existence d'un projet partagé et solidaire et la présence d'un système d'acteurs capables de le mettre en œuvre, ce qui est loin d'être le cas le plus fréquent, particulièrement en Ile-de-France.

L'engagement communautaire dépend de critères géographiques, politiques et historiques. L'élaboration de ce projet global se heurte ainsi, en Ile-de-France, à un certain nombre de handicaps, notamment géographiques. Les périmètres franciliens permettent rarement de faire jouer la solidarité et de réduire les inégalités entre communes, et ce pour plusieurs raisons : intercommunalités de taille insuffisante, regroupement de communes pauvres qui voisinent avec des intercommunalités riches... Dans certaines communautés d'agglomération, le poids démographique des quartiers en politique de la ville est fort et une majorité de communes est concernée. Ces collectivités doivent faire face à des besoins importants (aides sociales, services de proximité pour des familles à faibles ressources, activités périscolaires...), avec des ressources qui sont souvent limitées. Elles ont ainsi la charge de faire fonctionner des dispositifs qui impliquent, dans le cadre de la contractualisation, une participation financière significative de leur part et la mise à disposition de moyens humains. Parallèlement, d'autres collectivités ne sont pas – ou très peu- concernées par la géographie prioritaire. Cette bipolarisation de la thématique de la politique de la ville en fonction des communautés d'agglomération (« trop plein » ou « trop peu » de quartiers concernés au sein des agglomérations) est regrettable. En effet elle ne permet pas de faire jouer au mieux les complémentarités du programme communautaire (liens forts entre

les compétences développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville...).

Les agglomérations s'investissent de manière différente selon le nombre de communes de l'agglomération engagées dans la politique de la ville. Lorsque les EPCI ont une large part de leur territoire concerné, elles prennent une part plus active dans la contractualisation. C'est le cas lorsque toutes les communes sont impliquées dans la politique de la ville (par exemple à Grigny-Viry, à Plaine-Commune ou dans le Val de Bièvre), mais aussi lorsqu'une partie importante le sont (Evry Centre Essonne par exemple).

Dans plusieurs cas, alors que le périmètre du CUCS ne coïncide pas avec celui de l'intercommunalité et « déborde » de ses limites, l'intercommunalité ne participe pas aussi activement à la gestion des dispositifs (Hauts de Bièvre, Sud de Seine). En revanche la politique menée par Plaine Centrale du Val de Marne ne semble pas pâtir de cette inadéquation territoriale.

Les corrections de périmètres, en modifiant l'équilibre politique entre les intercommunalités et leurs communes membres, ont un impact sur les conditions d'exercice de la politique de la ville. On peut ainsi s'interroger sur les conséquences du départ, en 2009, de la commune de Franconville qui était membre de la CA de Val et Forêt ou sur l'éventuelle arrivée de la commune des Ulis au sein de la CA du Plateau de Saclay.

Compte tenu de ces éléments, la couverture intégrale du territoire régional par des intercommunalités (qui devrait être effective d'ici à 2014) et la recomposition des territoires communautaires (extensions de périmètres, fusions) devraient sans doute modifier la donne pour l'exercice des compétences communautaires. Les conséquences sur la mise en œuvre de la politique de la ville pourront être examinées en tenant compte du futur tracé des intercommunalités. Il est bien sûr nécessaire que les périmètres soient pertinents afin de pouvoir traiter les problèmes des quartiers en lien avec ceux de la ville dans son ensemble.

Toutefois le facteur géographique est loin d'être le seul déterminant de l'engagement communautaire. Ainsi, l'implication personnelle du président de la communauté en faveur du projet communautaire peut y contribuer de façon prépondérante (Mantes en Yvelines, Evry Centre Essonne, Sénart Val de Seine par exemple). Précisons que les engagements différenciés des élus ne recouvrent pas les clivages politiques.

Des facteurs historiques peuvent aussi jouer dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux de la politique de la ville par les intercommunalités. C'est le cas dans les territoires anciennement et fortement impliqués dans la politique de la ville, parfois sous l'impulsion d'une personnalité militante et des réseaux qui l'entourent. Cela peut aussi être le cas dans des territoires où l'intercommunalité s'est développée avant la loi Chevènement sous des formes différentes (SAN, districts...) et où des habitudes de travail partenariales ont été prises entre les

communes sur les questions de solidarité et d'intégration des quartiers en difficultés. Une analyse plus fine montre aussi des spécificités départementales. L'Essonne est le département où les intercommunalités semblent les plus nombreuses à être impliquées dans la politique de la ville avec, dans certains sites, des modes de coopération innovants. Une pluralité de facteurs expliquerait cette spécificité essonnoise :

- en premier lieu le développement plus ancien et plus important de l'intercommunalité dans le département,
- l'effet d'entraînement de la ville nouvelle d'Evry,
- l'implication du conseil général dans la politique de la ville, mais aussi la présence d'un préfet délégué à l'égalité des chances,
- du centre de ressources départemental sur la politique de la ville,
- d'une agence d'urbanisme qui joue aussi un rôle fédérateur...

Sans doute est-ce la conjonction de ces facteurs à la fois structurels et conjoncturels qui facilite la prise en charge des enjeux de solidarité territoriale à une échelle intercommunale.

L'implication somme toute récente des intercommunalités dans la politique de la ville ne compense-t-elle pas, en Ile-de-France, le désengagement de l'Etat sur les volets sociaux et urbains de la politique de la ville ?

L'étude montre que les intercommunalités franciliennes choisissent plutôt de compenser le désengagement de l'Etat sur le volet urbain (CASQY, CAMY par exemple...), mais s'abstiennent généralement pour les dispositifs du CUCS (voir par exemple Portes de l'Essonne, Plaine Commune, Val et forêt). La fracture social/urbain, forte au niveau national, ne semble pas en voie de résolution sur le plan local. Sans doute faut-il faire une exception à propos de l'emploi, domaine dans lequel les intercommunalités sont très investies.

Il est très difficile d'évaluer la valeur ajoutée des intercommunalités franciliennes en ce qui concerne la politique de la ville. La typologie ne permet pas vraiment de répondre à la question, notamment pour des raisons méthodologiques. Mais des éléments de réponse peuvent toutefois être avancés. Si on écarte le « type 1 » pour lequel cette question n'a pas vraiment de sens, la valeur ajoutée intercommunale ne semble pas nécessairement plus élevée dans les catégories « supérieures » de la typologie. A cet égard l'exemple de Melun Val de Seine dont l'action s'inscrit notamment sur le plan de l'accompagnement des politiques municipales, est éloquent. L'apport des intercommunalités passe d'abord par la mise en réseau des acteurs, la pédagogie, l'ouverture d'une réflexion commune entre les villes, d'une pensée conjointe sur les orientations. D'autres apports s'esquissent de façon sectorielle, en matière de politique de l'emploi ou de prévention de la délinquance notamment. Certaines intercommunalités franciliennes jouent aussi un rôle important dans l'organisation des rapports entre l'Etat et les communes, par exemple au travers de la déclinaison territoriale des objectifs du PLH. Mais cette position reste marginale.

Le passage des EPCI à la phase opérationnelle est délicat, sur des thèmes sensibles comme le logement ou l'urbanisme qui restent fortement investis par les municipalités. Les EPCI n'apportent pas, sauf exception, de valeur ajoutée à la mise en

œuvre du projet de rénovation urbaine sur son « cœur de cible » : la reconstitution de l'offre et les relogements sur une échelle élargie. L'analyse montre aussi que, sauf exception, l'implication des EPCI dans les projets de rénovation urbaine et dans le volet habitat des CUCS n'est pas un gage d'articulation entre les politiques de droit commun et celles menées dans les quartiers en politique de la ville. Ce constat montre les limites de l'apport des EPCI à la politique de la ville. Il ne suffit pas en effet qu'il y ait signature et cofinancement pour que les politiques de droit commun soutiennent les orientations de la politique de la ville. Autre exemple : dans plusieurs sites, les volets logement et reconstitution de l'offre dans le cadre des projets de rénovation urbaine ne sont pas articulés avec la politique de droit commun déclinée dans le PLH, et ce même lorsque l'EPCI est signataire et cofinancier de la convention. Ces exemples dénotent également, l'absence d'articulation temporelle entre les documents contractuels ou stratégiques. Chacun d'entre eux obéit à ses propres contraintes de calendrier. Ainsi, les CUCS signés en 2007 ont précédé pour de nombreuses structures franciliennes l'adoption des PLH, dont la vocation est d'orienter les politiques de l'habitat pour les années à venir... Des objectifs ambitieux ont été assignés aux intercommunalités dès 1999 (SCoT, PLH, projets d'agglomération par exemple), alors que la couverture du territoire régional était très lacunaire et qu'elle n'est toujours pas totale aujourd'hui. Il serait dommage de perdre de vue, en 2010, certaines des finalités premières de l'intercommunalité, qui conservent aujourd'hui toute leur pertinence (articulation des politiques sectorielles ou des jeux d'acteurs sur le plan local par exemple), alors que les conditions de réalisation de ces objectifs commencent enfin à prendre sens. L'intérêt de notre étude est autant de mettre en avant certains des résultats concrets des intercommunalités aujourd'hui, que d'analyser leurs potentialités pour l'avenir, comme en matière d'actions en faveur du renouvellement urbain.

Quelques propositions

Les réformes en cours sur la politique de la ville pourraient faciliter la montée en puissance des intercommunalités, sous certaines conditions.

La contractualisation avec le niveau intercommunal devrait ainsi être systématiquement recherchée, alors que le CUCS devrait être conçu comme un projet stratégique de territoire (ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui). Les intercommunalités pourraient être amenées à intégrer leur CUCS dans leur projet d'agglomération, de façon à garantir la cohérence des politiques menées sur les territoires. Il s'agit d'ailleurs d'une préconisation de l'AdCF¹⁰⁰. Les communes et les EPCI pourraient alors contractualiser sur la base d'un projet local qu'elles auraient défini ensemble et croisé avec les orientations préconisées par l'Etat à l'échelle nationale. Ce sont en effet les acteurs locaux qui sont placés à l'échelle la plus adéquate pour définir de façon fine leurs stratégies en matière de développement social et urbain et de « remise à niveau » des quartiers.

¹⁰⁰ Contribution de l'AdCF : « Réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville », septembre 2009.

Mais il nous semble aussi essentiel que le CUCS affiche les engagements des partenaires concernant les politiques ordinaires ou de « droit commun » en faveur des quartiers (urbanisme, logement, emploi, école, police, justice, transports...). Les CUCS devraient être conçus comme des contrats d'objectifs et de moyens identifiant précisément les moyens humains et financiers « mis au pot » par chacun des partenaires. Il s'agit d'une proposition formulée par le réseau des professionnels de la politique de la ville, Amadeus¹⁰¹. Dans cet esprit les crédits de la politique de la ville pourraient jouer le rôle qui leur est officiellement assigné et qui consiste à produire un effet de levier par rapport aux crédits de droit commun. Il est alors essentiel que l'EPCI mobilise ses compétences structurantes au service du projet de développement social et urbain.

De la même façon, il serait intéressant de développer les synergies entre différents volets du CUCS. Certaines thématiques et outils favorisent l'ancrage de la politique de la ville au niveau intercommunal et ont une importance stratégique. En matière d'emploi et d'insertion, c'est par exemple le cas des maisons de l'emploi. C'est aussi le cas de l'action foncière qui est un des principaux outils à destination des intercommunalités pour décliner leurs orientations en matière de mixité sociale et fonctionnelle. Il nous semblerait intéressant, comme cela était prévu dans le cadre de la première mouture du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, de doter les communautés d'agglomération de compétences en matière d'urbanisme (PLU) et d'habitat (attribution des logements sociaux). La loi Molle (27 mars 2009) et les lois du Grenelle de l'environnement encouragent la fusion des PLH et des PLU dans un document unique et promeuvent, à moyen terme, le niveau intercommunal. Ceci rendrait l'exercice de la politique de la ville plus opérationnel, en contribuant à une meilleure maîtrise intercommunale de la chaîne de production foncière et de la gestion du peuplement. Dans le même esprit, l'articulation entre les projets de rénovation urbaine, les PLH, les PLU et, le cas échéant, les orientations des OIN est à rechercher de façon systématique. En Ile-de-France compte-tenu du caractère structurant des enjeux de mobilité et de la proximité fréquente entre les quartiers en ZUS et les gares, les intercommunalités pourraient, en lien avec la région et le STIF, travailler de façon spécifique, comme certaines s'y emploient déjà¹⁰², sur l'aménagement des quartiers de gare. L'enjeu serait d'en faire de vrais quartiers de ville, denses et agréables et de relier les gares aux quartiers rénovés. C'est une des propositions du CESR d'Ile-de-France¹⁰³.

L'Etat pourrait aussi jouer un rôle important pour encourager les pratiques des intercommunalités.

Le désengagement financier de l'Etat par rapport aux CUCS est dramatique et il ne permet pas de pérenniser des pratiques intercommunales qui sont encore fragiles en Ile-de-France. De même le choix de l'Etat de donner une part importante de ses aides sous forme d'exonérations fiscales (ZUS, ZRU, ZFU), et donc indépendamment du processus de contractualisation avec les EPCI, ne tend pas à responsabiliser les intercommunalités et à les placer en situation de pilote. Pour éviter cela, il serait nécessaire d'intégrer les mécanismes d'exonérations fiscales dans une contractualisation globale fondée sur une stratégie d'agglomération. Il serait aussi intéressant de réfléchir à la mise en place d'outils susceptibles d'accompagner les intercommunalités et de pérenniser les bonnes pratiques. Si la contrainte administrative est généralement peu efficace¹⁰⁴, une meilleure répartition financière des crédits de la politique de la ville, à budget constant, pourrait être envisagée¹⁰⁵. Cela passe par la concentration des crédits pour lutter contre le saupoudrage des moyens, ce qui est d'ailleurs prévu pour les nouveaux contrats. On pourrait aussi imaginer une prise en compte par l'Etat de la capacité contributive des communes et de leur niveau d'investissement en faveur de la solidarité entre territoires.

En dehors de la concentration des moyens financiers de l'Etat sur les sites les plus en difficulté, d'autres encouragements pourraient être efficaces pour « booster » la compétence communautaire de la politique de la ville. Les intercommunalités pourraient ainsi être impliquées davantage sur le volet suivi, coordination et évaluation, car elles disposent de compétences techniques et d'ingénierie qui sont généralement importantes et sur les volets thématiques sur lesquels elles ont déjà fait leurs preuves ou sur les axes prioritaires des politiques d'agglomération.

¹⁰¹ Contribution du réseau Amadeus (Association des missions d'Aménagement de Développement Economique, Urbain et Social) : « Concertation sur la géographie prioritaire de la politique de la ville et sur la contractualisation », mai 2009.

¹⁰² Val et Forêt, Portes de l'Essonne, Evry Centre Essonne, etc.

¹⁰³ CESR Ile-de-France, Rapport préparé par Nicole Smadja au nom de la commission de la ville, de l'Habitat et du Cadre de Vie : « Intégration des quartiers sensibles et politique régionale du logement », 28 janvier 2010.

¹⁰⁴ Certaines interventions de l'Etat qui ont visé à imposer aux intercommunalités le périmètre des CUCS ou qui les ont obligées à procéder à la coordination des politiques des communes, ont produit de médiocres résultats.

¹⁰⁵ Sur le plan financier, les intercommunalités seront bien sûr soumises à d'autres aléas, comme celui qui est lié à l'impact de la suppression de la taxe professionnelle. Si cette réforme est sans effet pour les collectivités en 2010 et 2011, du fait d'une compensation individuelle des pertes éventuellement enregistrées par chaque structure, son impact à moyen terme reste à apprécier. Dans ce cadre, des évaluations ultérieures et des ajustements de la réforme sont intégrés au processus législatif. En tout état de cause, les territoires à dominante résidentielle pourraient bénéficier d'une dynamique de ressources supérieure aux autres.

Principales ressources Internet utilisées

www.iau-idf.fr
www.anru.fr
www.intercommunalités.com
www.lacse.fr
www.sig.ville.gouv.fr
www.ville.gouv.fr
www.irdsu.net

Glossaire

AdCF :	assemblée des communautés de France	MIPOP :	maison de l'innovation pédagogique et de l'orientation professionnelle
Anru :	agence nationale de rénovation urbaine	MJD :	maison de la justice et du droit
ASL :	atelier de socialisation linguistique	MOUS :	maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ASV :	atelier santé ville	OIN :	opération d'intérêt national
CA :	communauté d'agglomération	ORU :	opération de rénovation urbaine
CC :	communauté de communes	PDU :	plan de déplacements urbains
CCAS :	caisse communale d'action sociale	PLD :	plan local de déplacement
CESO :	Centre Essonne Seine Orge	PFIL :	plate-forme d'initiative locale
CESR :	conseil économique et social régional	PLH :	plan local de l'habitat
CGCT :	code général des collectivités territoriales	PLHI :	plan local de l'habitat intercommunal
CISPD :	contrat (ou conseil) intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance	PLIE :	plan local pour l'insertion et l'emploi
CLS :	contrat local de sécurité	PRE :	programme de réussite éducative
CLSPD :	contrat (ou conseil) local de sécurité et de prévention de la délinquance	PRU :	projet ou programme de rénovation urbaine
CIV :	conseil interministériel des villes	PV :	politique de la ville
CLAS :	contrat local d'accompagnement à la scolarité	RN :	route nationale
CLS :	contrat local de sécurité	RSA :	revenu de solidarité active
CLSPD :	contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance	SDF :	sans domicile fixe
CNV :	conseil national des villes	SCoT :	schéma de cohérence territoriale
CRIF :	conseil régional d'Ile-de-France	SG CIV :	secrétariat général au conseil interministériel des villes
CTRU :	contrat territorial de rénovation urbaine	SIG :	système d'information géographique
CV :	contrat de ville	STIF :	syndicat des transports Ile-de-France
CUCS :	contrat urbain de cohésion sociale	TIG :	travail d'intérêt général
DIV :	délégation interministérielle à la ville	VVV :	ville, vie, vacances
E2C :	école de la deuxième chance	ZFU :	zone franche urbaine
Epamsa :	établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval.	ZRU :	zone de redynamisation urbaine
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale	ZUS :	zone urbaine sensible
ERE :	équipe de réussite éducative		
FIL :	fonds d'initiative locale		
FSE/FEDER :	fonds social européen, fonds européen de développement régional		
GIP :	groupement d'intérêt public		
GPV :	grand projet de ville		
IC :	intérêt communautaire		
M :	million		
Md(s) :	milliard(s)		
MdE :	maison de l'emploi		

Annexe

Politique de la ville et rénovation urbaine : typologie des pratiques des communautés d'agglomération en 2009

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
77	Mame et Chantereine	Une petite ZUS sur le territoire (200 logements). Pas de PRU. Le CUCS de Chelles est plutôt porté par la commune (enfance, aspects scolaires, jeunesse...). La thématique de l'emploi est plutôt prise en charge par la communauté d'agglomération (au titre du développement économique), avec la participation à la MdE nord ouest Seine-et-Marne, à la PFIL nord Seine-et-Marne...			
77	Mame et Gondoire	Pas de CUCS et de PRU. Peu d'actions de coordinations. Le CISP est en train d'être remis sur pied (seul domaine déclaré d'intérêt communautaire au titre de la politique de la ville). Dans le domaine de l'emploi, la maison de l'emploi fonctionne, mais ses missions sont en cours de redéfinition (MdE nord ouest Seine-et-Marne).			
77	Melun Val de Seine		Trois CUCS communaux signés par la CA (Melun, le Mée-sur-Seine et Dammarie-lès-Lys). La CA est associée à la politique de la ville et assure la coordination entre villes, mais n'est pas pilote. La décision a été prise en 2006 de redonner aux communes l'initiative de la politique de la ville, estimant qu'elles étaient plus proches de leurs populations que l'agglomération et que la politique de la ville correspondait à la vie quotidienne des habitants. Les villes assurent le pilotage direct de la politique de la ville, depuis la dissolution du GIP au début de l'année 2009. Toutefois les thématiques de l'emploi et l'insertion sont portées par la CAVMS (maison de l'emploi, PLIE, participation à la mission locale du Sud Ouest Seine-et-Marne) au titre de la compétence politique de la ville.	Soutien financier direct aux 3 PRU (Melun, Dammarie-lès-Lys et Le Mée-sur-Seine) : 26 M€. L'intervention financière directe de la CA est prévue sur des opérations d'investissement qui ont été ciblées avec les villes (conservatoire de musique pour Melun, réhabilitation de voirie, requalification d'espaces publics ou associatifs). Ces interventions correspondent à la mise en oeuvre de différentes compétences communautaires (transport, ...). Ces opérations sont strictement fléchées, c'est à dire qu'elles correspondent à des enveloppes supplémentaires par rapport au « droit commun ». Elles figurent dans les maquettes financières des PRU. La CA est cosignataire de deux PRU.	
77	Pays de Meaux	Un CUCS (non signé par la CA) et un PRU sur la commune de Meaux. La politique de la ville n'est pas de compétence communautaire, sauf en ce qui concerne le PLIE et la MJD déclarés d'intérêt communautaire, au titre de la politique de la ville. La CA gère un pôle emploi, qui coordonne le PLIE et elle participe financièrement à la mission locale et à la maison de l'emploi du Nord-Est Seine-et-Marne (au titre des actions en faveur de l'insertion et de l'emploi déclarées d'intérêt communautaire au titre du développement économique). Le PRU de Meaux n'a pas été signé par la communauté d'agglomération et ne comporte donc aucune action communautaire (au titre d'aucune de ses compétences).			

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
78	Deux Rives de la Seine	La compétence politique de la ville est en cours de définition (délai de 2 ans à partir de janvier 2009). La CA est signataire du CUCS de Chanteloup-les-Vignes, et non de celui de Carrières-sous-Poissy. La CA, qui pourrait être chargée de la coordination des actions, souhaite que certains services (éducatifs...) restent de proximité. Un CISP créé par la communauté. Les missions en matière d'emploi sont attachées au développement économique (MdE...)	Un PRU communal (à Chanteloup-les-Vignes). La CA intervient dans ce projet au titre de sa compétence en voirie, qui est intégralement transférée à l'agglomération.		
78	Mantes en Yvelines		Le CUCS communautaire, qui est un document unique, comporte trois chapitres différents (Mantes aggro, Mantas-la-Jolie et Mantas-la-ville). La CAMY assure la coordination. Elle partage ses compétences avec les deux villes centre, selon un accord entre les élus locaux, formalisé dans le cadre de la délibération de définition de l'intérêt communautaire de 2005 : - la dimension proximité est dédiée plus particulièrement aux deux villes centre (associations, citoyens...), - une activité de « bassin d'emploi » relève de la compétence de la CAMY en terme de coordination, d'interventions dans le domaine de l'insertion, l'emploi, et l'employabilité (financement de la mission locale et de l'E2C qui s'est ouverte récemment à Mantas et qui a été portée par la CAMY). Il y a consensus pour que l'agglomération prenne en charge ces thématiques. La CAMY qui ne va pas contre la volonté d'une collectivité sur son territoire, cherche à convaincre et à coordonner. Pour la politique de la ville, l'EPA est un peu moins « en avant » et c'est la CAMY qui a « pris les choses en main » pour le territoire.		La réalisation du PRU de Mantas en Yvelines fait partie des objectifs prioritaires affichés par la CAMY. Au titre de ses compétences (voirie, équipements...) elle contribue au financement du plan à hauteur de ses engagements, ou même au-delà, afin de compléter le financement d'opérations qui ont été sous estimées. L'obligation de reconstruction a été négociée à deux constructions pour trois démolitions, le reste se répartissant sur l'ensemble du département. Le préfet s'est engagé à reconstruire sur d'autres communes que celles de l'agglomération mantaise. Les démolitions (presque 2000 logements) sont presque achevées. Les reconstructions sont réparties, au-delà du quartier concerné, sur l'ensemble de l'agglomération. En matière d'habitat, la CAMY finance également « en secours » des opérations de démolition, de construction et reconstruction, des opérations d'aménagement de quartier, notamment au Val Fourré (Mantas-la-Jolie) et à Mantas-la-ville. Les maîtrises d'ouvrage des opérations de démolition (onze tours) ont été réparties entre les différents partenaires publics. Pour les trois dernières, la CAMY était maître d'ouvrage parce que le bailleur était défaillant. Ailleurs, c'étaient principalement les bailleurs, avec l'aide de la ville ou de la communauté. Le service communautaire du logement a participé et mis en place les procédures et les organismes afin de procéder aux relogements sur le territoire ou à l'extérieur du territoire. Une commission de coordination, associant les parties prenantes (villes, bailleurs sociaux, associations travaillant sur le quartier...) accompagne le mieux possible les relogements. L'agglomération s'est engagée à financer et finance beaucoup d'opérations de logements, dans le cadre de la compétence équilibre social de l'habitat. Elle complète les plans de financement des opérations de logements sociaux (10 % en général quelquefois jusqu'à 20 %) sur l'agglomération et garantit les emprunts des bailleurs sociaux. La participation communautaire débloque souvent la participation de la région.
78	Saint Quentin en Yvelines		La CA exerce des compétences limitées en matière de politique de la ville, qui est plutôt « une affaire entre les maires et le préfet ». Toutefois l'Etat a voulu organiser le CUCS à l'échelle de l'agglomération, même si des contrats sont signés commune par commune. Peu de dispositifs sont gérés par l'agglomération, à l'exception notable de l'insertion par l'économique (PLIE qui bénéficie à 700 personnes). Des actions sont également mises en place dans le domaine de la santé, de la lutte contre les discriminations, qui constitue un axe transversal du CUCS. Les autres interventions se font au titre des autres compétences communautaires, et notamment les actions culturelles. Toutefois l'agglomération verse des contributions importantes aux communes, ce qui leur permet de financer leurs activités. Ces financements sont globalisés dans la dotation de solidarité communautaire (un volet politique de la ville). Par ailleurs, la CA participe à la politique de la ville à travers son réseau de points de veille, l'observatoire de la ville, les aides aux diagnostics territoriaux, la coordination, mais elle n'est pas directement impliquée.	L'élaboration, le pilotage et la gestion du PRU (qui a fait suite au GPV) de Trappes relèvent du GIP de Trappes-la Verrière, auquel la CA participe (y compris financièrement). La CA n'est pas en charge de la coordination entre les politiques sociales et les politiques urbaines. Les apports de la CA en matière de PRU se font en tant qu'aménageur (ZAC) et au titre des autres compétences (voirie, éclairage public, espaces verts ou création d'équipements publics, livraison de groupes scolaires ...). Tous les financements alloués par la CA (15 à 17 M€ d'investissement par an pour le PRU de Trappes) ne figurent pas dans la maquette financière du PRU. Ils peuvent, par exemple, atteindre 20 % à 25 % pour l'enfouissement de la RN10. La CA verse également une participation financière pour les travaux de résidentialisation en faveur des logements sociaux. Pour faciliter le relogement, le contingent d'attribution de logements sociaux de l'agglomération (pour Trappes) a été mis à la disposition de la ville de Trappes, qui coordonne et gère la politique d'attribution dans le contexte, notamment, des relogements. En tant qu'aménageur, la CA est le garant du programme de reconstruction en compensation des logements démolis : la part la plus importante se fait à Trappes, mais également sur les autres communes (10 à 50 logements ou plus selon la taille de la commune).	

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
91	Europ'Essonne	La CA, instituée en 2007, n'est pas signataire des CUCS de Longjumeau et de Massy. Elle mène toutefois quelques actions dans le champ de l'emploi (appui à la création d'emploi, micro-crédit), inscrites dans une dynamique d'entrepreneuriat, plus que de traitement social du chômage. Les élus communautaires souhaitent réserver aux communes le soutien à la population, dans une optique de proximité. PRU de Massy Opéra Est, complémentaire à celui d'Antony pour le quartier "Noyé doré". Il n'est pas signé par la CA.			
91	Évry Centre Essonne		L'action communautaire recouvre essentiellement la coordination des CUCS, réalisée à la demande de l'Etat et les interventions en faveur de l'insertion (notamment à travers la mission d'éducation populaire qui regroupe mission locale et PLIE) qui relèvent de la compétence politique de la ville. Elles prennent place au cœur du projet de développement communautaire et vont être renforcées de façon à ne pas accroître le différentiel entre les populations souvent peu qualifiées qui habitent sur le territoire communautaire et celles qui y trouvent un emploi. La CA participe également au budget de fonctionnement du GIP CUCS à hauteur de 50 % pour les villes d'Évry, de Courcouronnes et de Ris-Orangis. En matière sociale, éducative, ce sont les villes qui agissent.		La stratégie de développement urbain et d'offre d'habitat nouveau (7 000 à 9 000 logements à 10 ans) est très importante pour l'agglomération. L'offre de logements est plutôt tournée vers l'accession libre, mais également l'accession sociale et les logements foyers... Le PLH est en cours d'approbation, avec une adoption prévue en 2010. Bondoufle est la seule ville avec qui comporte moins de 20 % de logements sociaux. La création d'un nouveau quartier, qui permettra d'atteindre ce seuil, est programmée. En ce qui concerne le développement urbain et l'habitat, les élus expriment leur forte volonté de soigner l'architecture et l'urbanisme, en tirant les enseignements de la ville nouvelle. Dans l'hypercentre, il s'agit de poursuivre la densification (projets de constructions de tours de quatorze à quinze étages, dans le quartier de l'hôtel de ville). Quatre PRU, qui concernent 30 % des habitants de l'agglomération, sont prévus, mais seule la convention du quartier des Pyramides est signée. Les quatre quartiers concernés sont : - Les Pyramides à Evry (80 M€, dont 56 M€ subventionné par l'Anru), avec la restructuration du quartier, mais peu de démolitions (130 logements), - Le Plateau à Ris-Orangis (opération isolée Anru, 27 M€), - Le Canal à Courcouronnes (62 M€), bientôt labellisé Anru, - Le Bois sauvage, quartier très récent, à Evry (70 M€), pour lequel aucun engagement de l'Etat n'est encore obtenu (novembre 2009). Dans le cadre du PRU, les interventions de la CA portent essentiellement sur les espaces publics, mais également sur les démolitions, reconstructions et remembrements... L'agglomération participe financièrement à hauteur de 15 % à 20 % des coûts pour chacune des opérations.
91	Lacs de l'Essonne		Le CUCS comprend assez peu de compétences communautaires. La CA est surtout moteur en ce qui concerne les axes insertion (un pacte pour l'emploi, le développement économique et la formation, un centre de professionnalisation...) ou veille éducative.		« La réintégration sociale et urbaine du territoire communautaire dans son environnement essonnien », qui figure au titre de l'intérêt communautaire, apparaît au cœur du projet d'agglomération. La CA intervient, dans le cadre des trois PRU, sur les espaces publics, sur les transports et les réseaux (espaces « horizontaux »), tandis que les villes interviennent sur les bâtiments (« verticaux »). Le partage des compétences est un peu plus complexe en ce qui concerne les équipements... Les projets urbains, préparés de 2004 à 2008, sont entrés en phase opérationnelle depuis 2008, pour s'achever, en principe, en 2013. Ils comportent une composante peuplement et habitat (aide au montage de dossier pour obtenir des financements individualisés de l'ANAH et formation des copropriétaires...) Le GIP du GPV est l'instigateur de la clause d'insertion, en ce qui concerne le PLIE : cette clause s'applique aux marchés publics.
91	Plateau de Saclay	Un CUCS à Palaiseau (signé par la CA). La CAPS participe au dispositif du PLIE (forum de l'emploi...). En dehors de cette implication, la politique de la ville est un domaine de compétences qui est « un peu mis de côté » par la communauté d'agglomération. Une réécriture des chapitres d'intervention de la CA en matière de politique de la ville pourrait s'imposer en cas d'adhésion de la commune des Ulis. Pas de PRU sur le territoire.			
91	Portes de l'Essonne		La CA a signé le PRU d'Athis et participe uniquement, sur le plan financier, aux dépenses de voirie et d'éclairage. La ville d'Athis, qui a recruté une équipe, en assure un pilotage quasi-direct. Une réduction du nombre de sites bénéficiaires est notée (deux sites à Juvisy et à Athis avant la création de l'Anru). Pour Juvisy-sur-Orge, le quartier de « l'entre deux gares », qui a fait l'objet d'une candidature dans le cadre du « plan de rénovation des quartiers anciens dégradés », a été retenu, en décembre 2009, uniquement au titre de l'ingénierie.	L'agglomération est chef de file pour le CUCS dans presque tous ses aspects, pour le versement des subventions aux associations, la prévention et la sécurité. Mais « il ne reste pas grand chose du CUCS » en raison de la diminution des crédits versés par l'Etat : en 2003-2004 400 000 €, contre 100 000 € aujourd'hui. La CA mène finalement une politique d'accompagnement, plus qu'elle n'est chef de file, bien que la compétence soit communautaire. Parmi les actions communautaires, figurent, par exemple, les « cellules de veille » en matière de prévention de la délinquance. Le PLIE et la mission locale assurent, par ailleurs, un relais de qualité pour la politique de l'emploi communautaire.	

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
91	Seine Essonne		L'agglomération de Seine Essonne est signataire du PRU de Montconseil – La Nacelle, mais n'est pas signataire de celui des Tarterêts. Elle participe à hauteur de 4,4 M€ pour des opérations en maîtrise d'ouvrage ainsi que pour l'ingénierie de projets. Pour le bâti, la maîtrise d'ouvrage est partagée à 90 % pour la ville et à 10 % par l'agglomération (plan de rénovation énergie des équipements et du patrimoine municipal mis en place par la ville de Corbeil). L'apport de l'agglomération concerne également la voirie, puisque deux voies structurantes du quartier sont d'intérêt communautaire. Dans le cadre de la convention de Montconseil, Seine Essonne participe également à la GUP et assure le co-pilotage de 2 fiches actions (éclairage et gestion des ordures ménagères). Elle a, par ailleurs, participé à la rédaction des conventions de la Nacelle et des Tarterêts, pilotées respectivement par la ville de Corbeil et par le GIP Centre Essonne. En 2009, la CA a adopté le PLHI, qui fixe des objectifs en terme de production de logements. De façon plus globale, les élus ont souhaité qu'entre les communes et l'agglomération, un mode de gouvernance unique (CUCS, PRU, GUP), qui est en voie d'être défini en 2009, soit imaginé.	Seule la ville de Corbeil-Essonnes est concernée par le dispositif du CUCS, dont l'agglomération est cosignataire. A ce titre, la CA mène notamment des actions d'insertion par l'accès à la culture et des actions d'accès à l'emploi et de développement économique (plus de 250 000 € en 2007). Par ailleurs, la CA mène un travail ambitieux dans le cadre de la maison de l'emploi Corbeil-Essonnes/Evry, labellisée en juillet 2006, et au titre d'une coopération très active entre les deux communautés. La MdE qui dispose de 3 niveaux de localisation (quartiers, villes et siège) regroupe le pôle emploi, l'AFPA, la direction du travail, les 2 agglomérations... Elle dispose d'une délégation de missions pour le développement économique, la formation et l'insertion (animation du territoire, ingénierie de projet et montage d'actions). Elle a, en particulier, porté l'appel à projet In'Europ, qui inclut des aides à la création d'entreprises (couveuse d'innovation) et des actions d'accompagnement pour les populations fragiles. D'autres partenariats sont également conclus par la CA en matière d'insertion et d'emploi (soutien à l'association porteuse du PLIE, à l'E2C...). Les subventions dans ce domaine atteignent 1,2 M€.	
91	Sénart Val de Seine			Parce qu'il répond au critère géographique énoncé dans le cadre de l'intérêt communautaire, l'un des trois PRU du territoire (situé dans le quartier de la Prairie de l'Oly) est communautaire. Une chargée de mission communautaire pilote l'ensemble du projet et un mandataire est missionné pour son suivi. La chargée de mission s'assure de toutes les coordinations, du respect du cahier des charges par le mandataire et les autres intervenants. Il existe un groupement de commande entre agglomération et bailleur. La CA doit prochainement se voir transférer les structures sociales en place sur ce quartier (centre social et espace jeunesse). Les deux autres PRU situés sur le territoire de l'agglomération ne relèvent pas de compétences communautaires.	Le pilotage communautaire en matière de politique de la ville est réel, et se fait en partenariat avec les villes. Il en va ainsi de la mise en place des contrats (CUCS communautaire sur les trois villes, GUP...) pilotée par la CA en lien avec les villes (phases de conception, d'élaboration, d'exécution et d'évaluation). Plus généralement, toutes les opérations qui ont une vocation intercommunale ou qui ont vocation à se reproduire sur l'ensemble des villes sont pilotées par la CA. Le pôle cohésion sociale communautaire est formé du service habitat et politique de la ville et de structures sociales (maisons de l'emploi, missions locales et convention missions locales Val d'Yerres Val de Seine, centre social des Bergeries). La répartition des compétences entre l'intercommunalité et les villes est opérée selon un critère thématique (insertion par l'économie, prévention, habitat et cadre de vie...) et un critère géographique. Certains quartiers sont intercommunaux (quartier des Bergeries à Draveil et Vigneux-sur-Seine, quartier de la Prairie de l'Oly sur les communes de Montgeron et Vigneux-sur-Seine) d'autres communaux. Ce critère vaut également pour les équipements que ces quartiers peuvent abriter (centres sociaux, autres...).
91	Val d'Orge			Le PRU du quartier des Aunettes à Sainte-Geneviève-des-Bois bénéficie d'une signature, d'un financement et d'une participation à la maîtrise d'ouvrage de l'intercommunalité (aménagement, création d'espaces publics et d'équipements publics, tels que le centre d'animation). Toutefois la CA ne se considère pas comme chef de file du PRU. Le pilotage opérationnel est confié à la SORGEM (société d'économie mixte du Val d'Orge). L'intercommunalité s'engage, au même titre que les autres maîtres d'ouvrage, à mettre en œuvre le plan de relogement. L'accès à l'emploi met en jeu des services directement accessibles dans le quartier et des dispositifs organisés à l'échelle de l'agglomération (PLIE du Val d'Orge).	En matière de politique de la ville, les champs d'intervention communautaire sont à redéfinir, dans le cadre du bilan en cours du CUCS (qui concerne cinq villes sur les sept que compte l'agglomération). L'intercommunalité est très présente sur les thèmes de l'habitat, de l'économie et de la prévention de la délinquance. En revanche, elle est peu investie dans les domaines de la réussite éducative et de la santé, davantage pensés comme des politiques de proximité. L'objectif de l'agglomération est d'être le plus moteur possible, notamment en ce qui concerne l'insertion (PLIE du Val d'Orge, mission locale PLIE qui couvre le territoire de la CA du Val d'Orge et de la communauté de communes de l'Arpajonnais) et de clarifier ses domaines d'intervention. Le service de la politique de la ville est composé d'un responsable et de cinq chargés de mission, qui consacrent 50 % de leur temps à l'agglomération et 50 % à l'une des cinq communes concernées. Ce système permet un suivi et un contact direct de l'agglomération avec le « terrain ». Ainsi le service communautaire ne se borne pas à une approche « sur dossier ». La communauté d'agglomération dispose de plusieurs outils de planification et de contractualisation : contrat d'agglomération, dont le second est en préparation, projet de territoire (jusqu'à 2012) et ScoT, GP3 (volet territorial du contrat de projet) en préparation à l'échelle du CESO. Un pacte pour l'emploi, le développement économique et la formation, devant être signé avec la région, est en préparation en 2009.
91	Val d'Yerres		Le volet communautaire du CUCS s'attache essentiellement à la coordination des actions entreprises au niveau communal. En matière de politique de la ville, des actions sont également menées dans les champs de la gestion urbaine de proximité et de l'emploi (subvention à la mission locale) et de l'accès au droit (MJD...). Elle verse des subventions à des associations de prévention spécialisée. L'agglomération n'est pas impliquée dans la maîtrise d'ouvrage des actions menées dans le cadre du programme subventionné par l'Anru. Toutefois la clause insertion de l'Anru relève d'une compétence communautaire. La salle de spectacles d'Epinay, qui figure dans le PRU, est d'intérêt communautaire		

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
92	Arc de Seine	Pas de ZUS, de CUCS ou de PRU sur le territoire communautaire. Actions en faveur de l'insertion et maison de l'emploi (au titre de la politique de la ville)			
92	Cœur de Seine	Pas de ZUS, de CUCS ou de PRU sur le territoire communautaire. Partenariat avec le GIP de la maison de l'emploi Rueil -Cœur de Seine et CLSPD (au titre de la compétence politique de la ville).			
92	Hauts de Bièvre	Une ZUS sur le quartier des Blagis qui se déploie sur 4 communes dont 2 relèvent de l'agglomération de Sud de Seine (Bagneux, Fontenay-aux-Roses) et 2 autres sur la CA des Hauts de Bièvre (Bourg-la-Reine, Sceaux). Pour ce quartier, un CUCS dont sont signataires les quatre villes et l'agglomération du Sud de Seine (et non celle des Hauts de Bièvre). Deux autres CUCS communaux ne sont pas signés par la CA (Châtenay-Malabry et Antony). Trois villes n'ont pas de CUCS. Un PRU (non signé par la CA) pour le quartier du Noyé Doré, situé sur le territoire d'Antony. Ce quartier appartient au Grand ensemble qui "déborde" sur Massy, hors du territoire de l'agglomération. Une grande partie des dispositifs de la politique de la ville et de cohésion sociale sont laissés au niveau des villes membres, pour deux raisons essentielles : - pérenniser le lien des communes avec les associations (principe d'exclusivité) et éviter les changements d'interlocuteurs avant le terme d'un contrat, - des dépassements de périmètres pour certains quartiers : Bagneux, Fontenay-aux-Roses, Bourg-la-Reine, Sceaux d'une part (quartier des Blagis), Massy, Antony d'autre part. Pas d'intérêt communautaire sur la politique de la ville jusqu'à la fin du mandat. Malgré tout, des actions en faveur de l'emploi à travers la MdE et la mission locale, les dispositifs de prévention de la délinquance et le fonds d'insertion des jeunes en lien avec le conseil général des Hauts-de-Seine. Il s'agit, selon la volonté des élus, de compétences qui sont « connectées » au développement économique (insertion professionnelle), alors que l'accompagnement social est laissé aux communes ou au conseil général.			
92	Mont Valérien	Objectif de définition de l'intérêt communautaire en 2010, pour cette CA créée au 1 ^{er} janvier 2009. Réalisation d'un diagnostic partagé (assistance à maîtrise d'ouvrage) en vue de l'élaboration d'un volet communautaire pour les CUCS communaux de Suresnes et de Rueil-Malmaison, qui arrivent à terme respectivement en 2009 et en 2010.			
92	Sud de Seine	Une ZUS sur le quartier des Blagis qui se déploie sur quatre communes dont deux relèvent de l'agglomération (Bagneux, Fontenay-aux-Roses) et deux autres de la CA des Hauts de Bièvre (Bourg-la-Reine, Sceaux). Pour ce quartier, il existe un CUCS dont sont signataires les quatre villes et l'agglomération du Sud de Seine (mais pas celle des Hauts de Bièvre). Clamart dispose également d'un CUCS communal (non signé par la CA). La communauté d'agglomération intervient au titre du volet économique uniquement (aide à la création d'entreprises). La réunion annuelle de coordination qui est prévue, n'est pas toujours effective, en ce qui concerne la prévention de la délinquance. Un PRU (dont n'est pas signataire l'agglomération) est situé sur la commune de Bagneux.			
92	Val de Seine	Un CUCS et un PRU communaux à Boulogne-Billancourt (non signés par l'agglomération). Une maison de l'emploi communautaire (au titre de la compétence développement économique).			

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
93	Clichy sous Bois Montfermeil		La CA participe au PRU de Clichy-Montfermeil, avec, à court terme, des interventions programmées dans le cadre de deux projets : la réalisation, au rez-de-chaussée d'un immeuble d'habitation, de la maison des services publics et du centre social intercommunal de la Dhuis, suite à la démolition des bâtiments qui les abritaient précédemment. Une étude communautaire est également menée sur le « secteur central » en lien avec le PRU. Le CUCS intercommunal de Clichy-sous-Bois/Montfermeil (dont les communes ne sont pas signataires) est superposé aux deux CUCS communaux (non signés par la CA). Au titre de la politique de la ville, la CA prend en charge le fonctionnement de la MJD, suite à la réhabilitation de la « Villa des Tilleuls » à Clichy-sous-Bois. Elle est engagée de différents dispositifs partenariaux qui lui permettent de mobiliser des financements extérieurs en faveur de l'insertion en particulier : signature d'une convention expérimentale avec le conseil général de Seine-Saint-Denis pour le versement du RSA aux bénéficiaires, pacte pour l'emploi, la formation professionnelle et le développement économique avec le conseil régional, éligibilité aux fonds européens dans le cadre de l'appel à projet In'Europ.		
93	Plaine Commune		Les huit CUCS sont demeurés de la compétence des villes (animation des quartiers...). Parallèlement, un CUCS communautaire est mis en place. La politique de la ville est comprise au plus près des compétences qui ont été attribuées au niveau communautaire (projets de renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité et insertion économique et sociale) et des moyens transférés. La mise en œuvre du CUCS communautaire se heurte, depuis 2008, à l'absence d'allocation financière de l'Etat. Sa participation était conditionnée à la réduction de l'enveloppe versée aux villes en matière de politique de la ville, ce qui a engendré un blocage. Les actions financées par Plaine Commune depuis 2008 sont marginales.		Le contrat territorial de rénovation urbaine est un document global à l'échelle de l'intercommunalité qui récapitule l'ensemble des interventions. Ce CTRU négocié globalement à l'échelle de l'agglomération a permis de peser, sur le plan financier, davantage à l'échelle du territoire. Ce document prolonge une pratique antérieure, mise en place dès la création de la communauté. Les interventions communautaires dans le cadre des PRU représentent un très gros volume d'investissement pour la CA (près de la moitié du PPI avec 20 M€ par an). Conçues dans une logique d'accompagnement de projets dont le maire est porteur, les opérations sont suivies, projet par projet, par des équipes territorialisées communautaires (une par commune), destinées à coordonner les interventions et assurer leur articulation par rapport au volet social (suivi du logement, des clauses d'insertion, pilotage de la GUP). Il n'y a toutefois aujourd'hui pas de fort volet développement économique dans les actions Anru retenues par Plaine Commune parce que la concrétisation des financements de l'Etat est difficile à obtenir. La part des financements de Plaine Commune au titre des PRU serait de l'ordre 20 %.

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
94	Haut Val de Mame	Une ZFU à Champigny-Chennevières (Champigny n'est pas membre de la CA). Trois CUCS communaux sur le territoire communautaire (non signés par la CA). Pas de PRU. Des interventions dans le domaine de l'insertion (missions locales du Plateau Briard, des Portes de la Brie, des Bords de Mame), de la prévention de la délinquance (création prévue d'un CISPDP), de la politique en faveur de l'accès aux soins.			
94	Plaine Centrale du Val de Mame		Dans le cadre de ses compétences dans le domaine de l'habitat, la CA participe aux trois PRU, pilotés par chacune des communes membres de l'agglomération, dont les conventions ont été signées en 2008 ou 2009. La CA verse des aides (subventions ou de fonds de concours aux bailleurs sociaux ou à la commune pilote, chef de projet du dispositif) à hauteur de 2 % à 5 % des assiettes financières globales et accorde des garanties d'emprunts, qui généreront des droits de réservation de logement.	LA CA, qui s'appuie sur les associations qu'elle soutient financièrement, coordonne le CUCS dont elle est signataire. Il couvre les trois communes membres de l'agglomération et la ville de Bonneuil-sur-Marne. Il est mis en œuvre par les équipes opérationnelles de la CA et des quatre villes. La CA a initié des actions dans le champ de l'emploi et de l'insertion (mission locale intercommunale qui a accueilli plus de 3000 jeunes en 2007, PLIE) et dans celui de la sécurité et de la prévention de la délinquance (CISPDP). Elle soutient des actions dans le domaine de la santé (lutte contre le sida, toxicomanie, accès aux soins).	
94	Val de Bièvre			Dans le cadre du CUCS (qui couvre tout le territoire communautaire), la CA assure l'accompagnement d'associations structurantes identifiées d'intérêt communautaire, dans les champs de la prévention de la délinquance et de l'insertion par l'emploi pour le public des jeunes (financement de deux missions locales en particulier). Toutefois, les réflexions relatives à la création d'une maison de l'emploi n'ont pas été menées à terme en raison du désengagement de l'Etat. La communauté d'agglomération intervient également au titre des volets mobilité transport et de l'habitat. Le bilan du CUCS montrerait que le nombre de quartiers « politique de la ville », composés exclusivement de « nouveaux quartiers CUCS » est trop élevé (trois à quatre par commune) et entraîne un saupoudrage des interventions (1 M€ par an). Deux PRU sur le territoire (les quartiers de la Vache Noire à Arcueil et du Chaperon Vert à Arcueil et Gentilly). Pour ceux-ci, l'intervention de l'agglomération se fait à travers la compétence d'aménagement de l'espace et notamment des maîtrises d'ouvrage sur les espaces extérieurs et sur les voiries (entretien, voies nouvelles, réhabilitation...). Les interventions sur les espaces verts et sur les écoles, relèvent, en revanche toujours des communes. Pour le PRU du Chaperon Vert, la CA est membre du comité de pilotage partenarial, du comité d'accompagnement politique, du comité technique... Le pilotage opérationnel du projet est confié à une direction de projet assurée par la CAVB. En résumé, la CAVB anime et pilote certains dispositifs (CUCS, PRU du Chaperon Vert, CLSPD, points d'accès au droit...), des projets communautaires (soutien aux associations, classes-relais, ateliers- relais, FIL communautaire, financement de cyberespaces...) et assure coordination et ingénierie de projet auprès des acteurs communaux et associatifs. Toutefois, la mise en place ou la pérennisation de certaines des actions (coordination linguistique, FIL, coordination des acteurs de la santé, CLAS par exemple) n'est pas entièrement acquise (difficultés financières, départ de personnel, et, plus généralement, déficit récent de légitimité des actions politique de la ville, etc.).	
94	Vallée de la Mame	Pas de CUCS, ni de PRU sur le territoire communautaire. Quelques actions dans le domaine de l'insertion des jeunes, de la prévention (CISPDP, qui associe les villes de Bry-sur-Mame, Joinville-le-Pont et la communauté d'agglomération de la Vallée de la Mame) et de la planification et de l'éducation familiale.			

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
95	Argenteuil - Bezons		Les compétences de la CA en matière de politique de la ville sont restreintes, les communes souhaitant conserver la maîtrise de cette compétence, ainsi que des deux PRU : une convention pour le quartier du Val d'Argent à Argenteuil signée avant la création de la CA, l'autre dont est signataire la CA, pour le quartier Bezons Tête de Pont (soutien de la CA en matière d'emploi et formation). Le volet intercommunal du CUCS est centré sur le développement de la politique de l'emploi qui est d'intérêt communautaire au titre de la politique de la ville et qui est, de plus, compétence facultative. Cette politique constitue un objectif prioritaire de la CA. A cet effet une direction de l'emploi, mise en place au sein de l'agglomération, gère différents dispositifs (maison de l'Emploi, PLIE, E2C, dispositifs In'Europ et pacte pour l'Emploi, le développement économique et la formation professionnelle).		
95	Cergy Pontoise		Le territoire de la CA comporte quelques quartiers fragiles, mais pas de grands quartiers déstructurés. Les 2 PRU (La Croix Petit / Chêne d'or à Cergy et Chennevières à Saint-Ouen l'Aumône) sont portés par les communes et la CA n'en est pas signataire. Elle a la charge des nouvelles opérations, parce que les élus ont opté pour que la CA conserve les compétences de l'ancien EPA, tandis que les communes pilotent les opérations qui portent sur le tissu existant. Le CUCS de Cergy-Pontoise constitue un cadre formel de contractualisation avec l'Etat, pour des actions qui sont très largement pilotées par les communes. La CA assure un rôle de coordination (réunion en préfecture 2 fois par an). En matière de prévention, la CA est pilote. Le CLSPD, qui repose sur une délibération annuelle, donne lieu à un ensemble d'actions, coordonnée à une intervention importante des maires en matière de sécurité (pouvoir de police, lien avec la police et la gendarmerie). Dans le cadre du CUCS, pour lequel l'Etat ne lui attribue aucune enveloppe, la CA verse aux communes, en s'appuyant sur des critères quantitatifs, des subventions pour les PRU (dotations « quartiers en reconstruction ») et pour les autres quartiers d'habitat social inscrits dans les CUCS (dotations « quartiers prioritaires »).		
95	Val de France		Le CUCS intercommunal Val de France, qui couvre tout le territoire communautaire, comprend, dans un document unique de programmation, le volet intercommunal en matière d'insertion par l'emploi (sous maîtrise d'ouvrage Val de France) et, ville par ville, quatre sous-thématiques qui relèvent des interventions communales de proximité (en matière scolaire, d'accompagnement, d'alphabétisation, de santé, de prévention, de lutte contre la drogue). L'Etat a exigé que le CUCS soit élaboré à l'échelle intercommunale. La CA participe aux quatre PRU signés sur le territoire (deux à Villiers-le-Bel, un à Sarcelles et un à Garges-lès-Gonesse) dans le cadre de ses compétences (voiries, bibliothèques, programme d'aménagements...). La CA est également compétente pour la charte d'insertion, qui concerne tous les PRU. Les entreprises qui viennent faire les chantiers doivent recruter entre 5 et 15 % de leurs salariés sur place. En revanche, elle n'intervient pas en matière de logement, qui demeure une compétence communale.		
95	Val et Forêt	Pas de PRU sur le territoire.	Un CUCS supracommunautaire (signé par la CA) avec deux communes membres de l'agglomération (Ermont et Eaubonne) et deux communes hors agglomération (Sannois et, depuis 2009, Franconville). Le rôle de la CA, qui n'a pas obtenu de financement de l'Etat en matière de politique de la ville, est très limité (rédaction et évaluation du CUCS). La CA mène une politique active en faveur de la sécurité et de la prévention dont le CISPd constitue le principal vecteur (création d'une police intercommunale...). Elle soutient également quelques associations (lutte contre l'illettrisme, alphabétisation). La CA a créé par transfert des anciens services communaux, le service Val et Forêt emploi (au titre de sa compétence en matière de développement économique). Des conventions sont signées avec la mission locale de la vallée de Montmorency. Il n'y a pas de PRU sur le territoire.		

DEP	COMMUNAUTÉS	Type 1 Politique de la ville peu mise en oeuvre L'un ou plusieurs des critères suivants : - Absence de dispositifs « centraux » de la politique de la ville (CUCS, PRU) sur le territoire communautaire et/ou de signature intercommunale. - Politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition. - Des actions ponctuelles ou des actions qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville.	Type 2 Accompagnement de projet, coordination L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage communautaire d'une thématique des CUCS, interventions possible dans d'autres thématiques. - Accompagnement des PRU de droit commun (sur compétences, aides financières) - Coordination des actions communales	Type 3 Coproduction (intercommunalité producteur associé) L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage d'au moins deux thématiques des CUCS. - Investissement financier actif dans le cadre des PRU (fléchage financier par exemple) - Gouvernance partagée	Type 4 Priorité communautaire jusqu'au pilotage structurel L'un ou plusieurs des critères suivants : - Pilotage global des dispositifs de la politique de la ville - Forte stratégie de développement urbain (PRU au cœur des priorités communautaires), pouvant quelquefois aller jusqu'à un pilotage communautaire des PRU.
95	Vallée de Montmorency		Dans le cadre du CUCS, l'intercommunalité fédère des actions, qui sont déclinées au niveau communal, au titre de compétences communales de proximité. Les actions spécifiques menées par l'intercommunalité en matière de la politique de la ville relèvent plutôt d'autres politiques : actions en faveur de l'insertion par l'économique (points emploi au titre de la compétence développement économique, partenariats avec les missions locales), interventions par le biais du CLSPD pour lequel les huit villes ont un intérêt commun (alors que le CUCS ne concerne que quatre communes), comme en matière d'aide à la parentalité (2009-2010) et de maîtrise de la langue (2010). D'autres actions sont portées par la CA : transferts des polices municipales en 2005, vidéosurveillance, en partenariat avec la police nationale depuis 2007. Dans le cadre du PRU de Deuil-la-Barre, la CA investit sur le bâti à hauteur de 4000 € par logement (dans le cadre du 1 pour 1), au-delà du 1 pour 1, les aides prévues dans le cadre du PLH s'appliquent.		
	TOTAL	15	17	8	6
	TOTAL en %	45 %	52 %	24 %	18 %

