

Politique de la ville : quatre postures pour les communautés d'agglomération



Marie-Anne Poirier / IAU îdF

En 2010, l'IAU îdF publiait une étude sur les missions qu'exercent les communautés d'agglomération franciliennes au titre de la politique de la ville. La prolongation des contrats urbains de cohésion sociale jusqu'en 2014 conjuguée au report de la réforme de la géographie prioritaire renforcent l'actualité du sujet.

L'IAU îdF s'interroge sur la manière dont les 33 communautés d'agglomération (CA) d'Île-de-France se représentent leur engagement en faveur de leur compétence obligatoire « politique de la ville », aux côtés des communes. Pour éclairer cette question, une typologie a été dressée. Son objectif principal est de traduire, de façon simplifiée, des pratiques diversifiées.

Une définition largement fondée sur l'intérêt communautaire

L'étude s'appuie sur la définition de l'intérêt communautaire, par lequel les communautés délimitent leur compétence politique de la ville par rapport à celles qui demeurent à la charge des communes. Toutefois, des actions relevant de l'intérêt communautaire d'autres compétences (habitat et/ou développement écono-

mique par exemple) sont prises en compte, lorsque leur objet concourt explicitement, selon les directions des services, à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. Les interventions des intercommunalités au titre de la rénovation urbaine (PRU) sont également intégrées, bien qu'elles ne soient pas fréquemment mentionnées au titre de l'intérêt communautaire. Quatre postures types se dégagent de l'étude (voir encadré ci-contre).

Type 1 : une faible mise en œuvre

Quinze intercommunalités de « type 1 » (soit une sur trois environ) ne participent pas ou très peu à la mise en œuvre de compétences en matière de politique de la ville. Elles remplissent au

Leur classification établie « à dire d'experts »

Dans cette typologie, quatre « profils types » d'intercommunalités sont établis. Ils reflètent la gradation des modalités d'exercice de la compétence politique de la ville, des formes d'interventions les plus légères aux plus ancrées dans le projet communautaire, qui vont jusqu'au pilotage communautaire de dispositifs. Sont considérés un volet social d'une part, un volet urbain de l'autre, double classement rendu nécessaire par les différentes postures des communautés qui ne placent pas toujours ces thématiques au même rang de leurs priorités.

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. Cette classification se fonde sur des entretiens menés auprès des directions générales de CA, l'analyse des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), des projets de rénovation urbaine (PRU) et les matériaux rassemblés dans le cadre de l'observatoire de l'intercommunalité francilienne⁽¹⁾.

L'étude menée en 2009 porte sur les 33 CA existantes, au 1^{er} janvier 2009, passées à 39 au 1^{er} janvier 2011.

(1) <http://www.iau-idf.fr/ile-de-france/les-intercommunalites.html>

moins l'un des critères suivants :

- absence de contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) et/ou de PRU sur le territoire communal et/ou absence de signature intercommunale,
- politique de la ville en cours de définition ou de redéfinition (intérêt communautaire),
- actions accomplies au titre de la mise en œuvre des Cucs, mais qui ne relèvent pas de la compétence politique de la ville,
- actions à caractère ponctuel (aucune des cinq thématiques des Cucs n'est pilotée par l'intercommunalité).

Quatre intercommunalités de « type 1 » n'ont élaboré ni Cucs, ni PRU, en raison des particularités de leur territoire (parc social limité, territoire étroit, etc.). Dans cinq autres cas, des dispositifs sont représentés sur le territoire communal, mais la communauté n'en est pas signataire, parfois parce que sa création est concomitante à la signature des contrats. Dans cette catégorie figurent également les trois intercommunalités n'ayant pas encore défini d'intérêt communal, parce que créées ou transformées récemment en CA. D'autres redéfinissent leurs interventions.

Des actions ponctuelles, sans pilotage communal d'une thématique du Cucs, sont menées par des CA de ce groupe au titre de la politique de la ville : subventions versées dans un domaine de prévention spécialisée, participation à un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), à une maison de l'emploi, appui à la création d'emplois, organisation annuelle d'un forum pour l'emploi, etc. Les communautés de ce groupe ne souhaitent pas s'immiscer dans des domaines dont les maires n'entendent pas se départir, ceux-ci relevant de la proximité avec les habitants, les quartiers et les réseaux d'associations. Ces communautés orientent de préférence leurs politiques vers les actions stratégiques de dévelop-

pement des territoires. De plus, la légitimité des interventions communales en faveur des « quartiers prioritaires » fait débat. Elle n'est pas partagée par l'ensemble des élus, notamment ceux qui sont issus des communes non concernées par la géographie prioritaire. La surreprésentation fréquente des élus des communes les moins urbaines ne facilite guère l'engagement collectif des assemblées communales en faveur de la politique de la ville.

Toutes les CA de « type 1 » interviennent dans le champ de l'insertion et/ou de l'emploi. Plusieurs d'entre elles auraient même pu être rattachées à la deuxième catégorie de notre typologie, au titre du pilotage communal de cette thématique, si cette compétence était exercée au titre de la politique de la ville et non du développement économique.

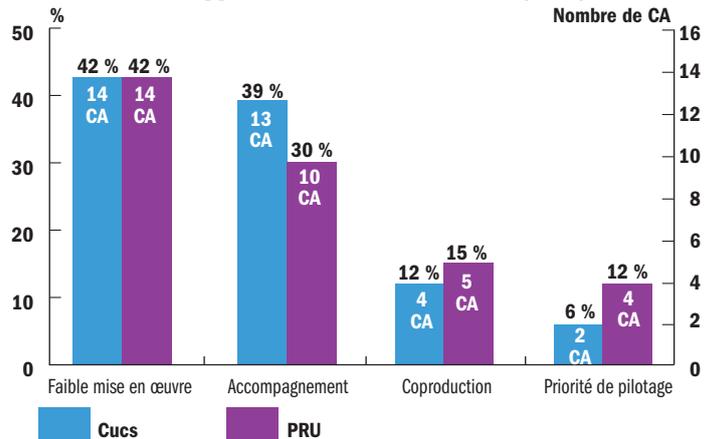
Type 2 : accompagnement de projets

Les dix-sept intercommunalités de « type 2 » estiment que leur action au titre de la politique de la ville consiste à accompagner les politiques menées par les communes. Elles répondent au moins à l'un des deux critères suivants :

- pilotage communal d'une thématique des Cucs, avec des interventions possibles, mais plus ponctuelles dans d'autres thématiques (gestion urbaine de proximité par exemple),
- accompagnement de droit commun des PRU.

Le rôle d'accompagnement de projet joué par les treize communautés rangées dans cette catégorie au titre du volet social va de pair avec le pilotage qu'elles exercent sur l'une des thématiques du Cucs. Pour la plupart, il s'agit de l'emploi et de l'insertion. Les intercommunalités s'investissent à travers différents outils : maisons de l'emploi, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, pactes pour l'emploi, le développement économique et la formation du conseil

Mise en œuvre de la politique de la ville par les communautés d'agglomération d'Île-de-France (2009)



régional d'Île-de-France. 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.

Selon ces communautés, la meilleure pertinence de l'échelle intercommunale justifie qu'une des thématiques des Cucs (emploi, prévention de la délinquance) soit pilotée à l'échelon communal, alors qu'elles privilégient les interventions communales dans d'autres domaines. Ce principe, qui fait consensus auprès des acteurs locaux, est aussi renforcé parce que ces politiques s'adressent à l'ensemble des populations communales, par opposition aux actions ciblées sur des quartiers et des publics particuliers.

Par ailleurs, dix intercommunalités exercent un rôle d'accompagnement des PRU de leur territoire. Les aides communales sont accordées au titre des politiques de droit commun en habitat, aménagement de l'espace, voirie, équipements, emploi, etc. L'absence de crédits spécifiques

dédiés constitue donc le critère distinctif de cette catégorie.

Type 3 : coproduction

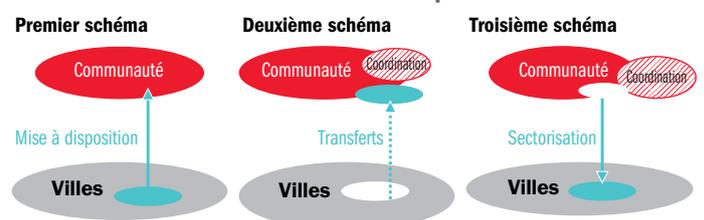
Dans la catégorie de « type 3 » sont rangées les intercommunalités qui estiment concourir aux décisions stratégiques de la politique de la ville, aux côtés des communes, sans être pilotes des dispositifs. D'autres intercommunalités sont assimilées à cette catégorie, en raison de leur degré d'engagement : elles pilotent deux thématiques du/des Cucs ou participent activement à la mise en œuvre des PRU.

Ces huit intercommunalités de « type 3 » répondent au moins à l'un des critères suivants :

- gouvernance partagée en matière de politique de la ville (aspects sociaux ou urbains),
- pilotage de deux thématiques des Cucs,
- investissement financier actif dans le cadre des PRU, par le biais de crédits spécifiquement alloués.

Certaines se sont engagées dans un processus de « codécision stratégique » aux côtés des communes. La CA du Val de Bièvre, par exemple, anime et pilote

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



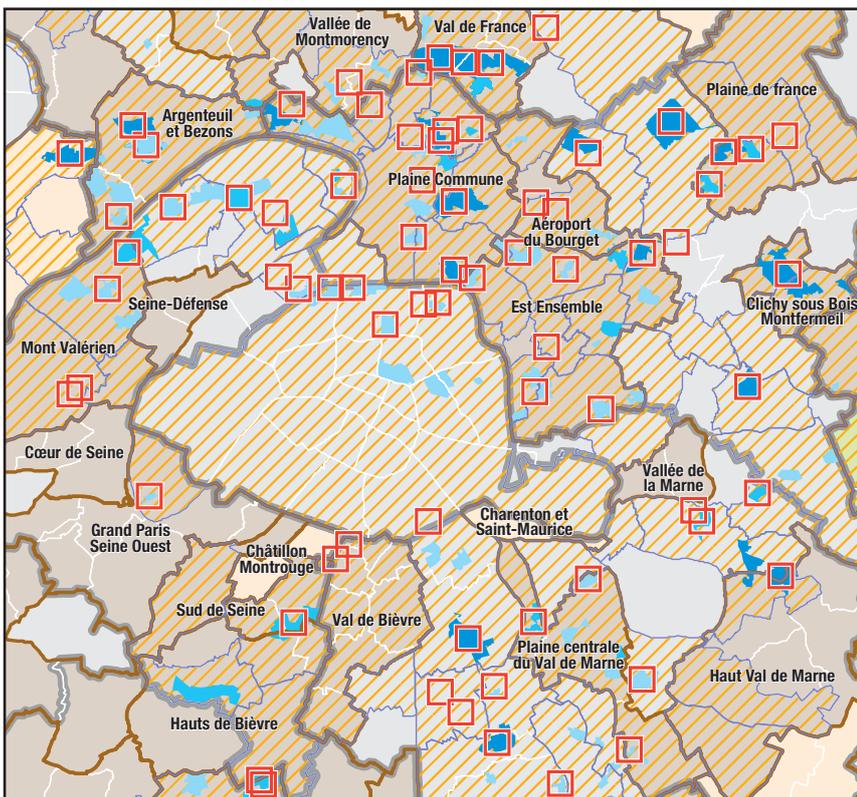
Intercommunalités à fiscalité propre

En grande couronne, 86 % des quartiers prioritaires de la politique de la ville (Zus, ZRU, ZFU) sont couverts en 2011 par une intercommunalité à fiscalité propre, tandis que ce pourcentage est de 64 % en petite couronne (contre 36 % en 2009). En petite couronne, cette forte progression s'explique principalement par la création, en 2010, des CA d'Est Ensemble, de la Plaine de France et par l'adhésion, en 2011, de Nanterre à la CA du Mont Valérien.

Parmi les intercommunalités, seules les CA exercent une compétence en matière de politique de la ville. Des quartiers prioritaires ou des territoires concernés par un Cucs ou par un PRU sont présents sur le territoire d'un certain nombre de CC, sans que celles-ci ne soient directement impliquées dans leur gestion. Néanmoins, certaines CC gèrent ou participent au titre d'autres compétences à des dispositifs périphériques à la politique de la ville (aides à des associations d'insertion, missions locales, contrats intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance...).

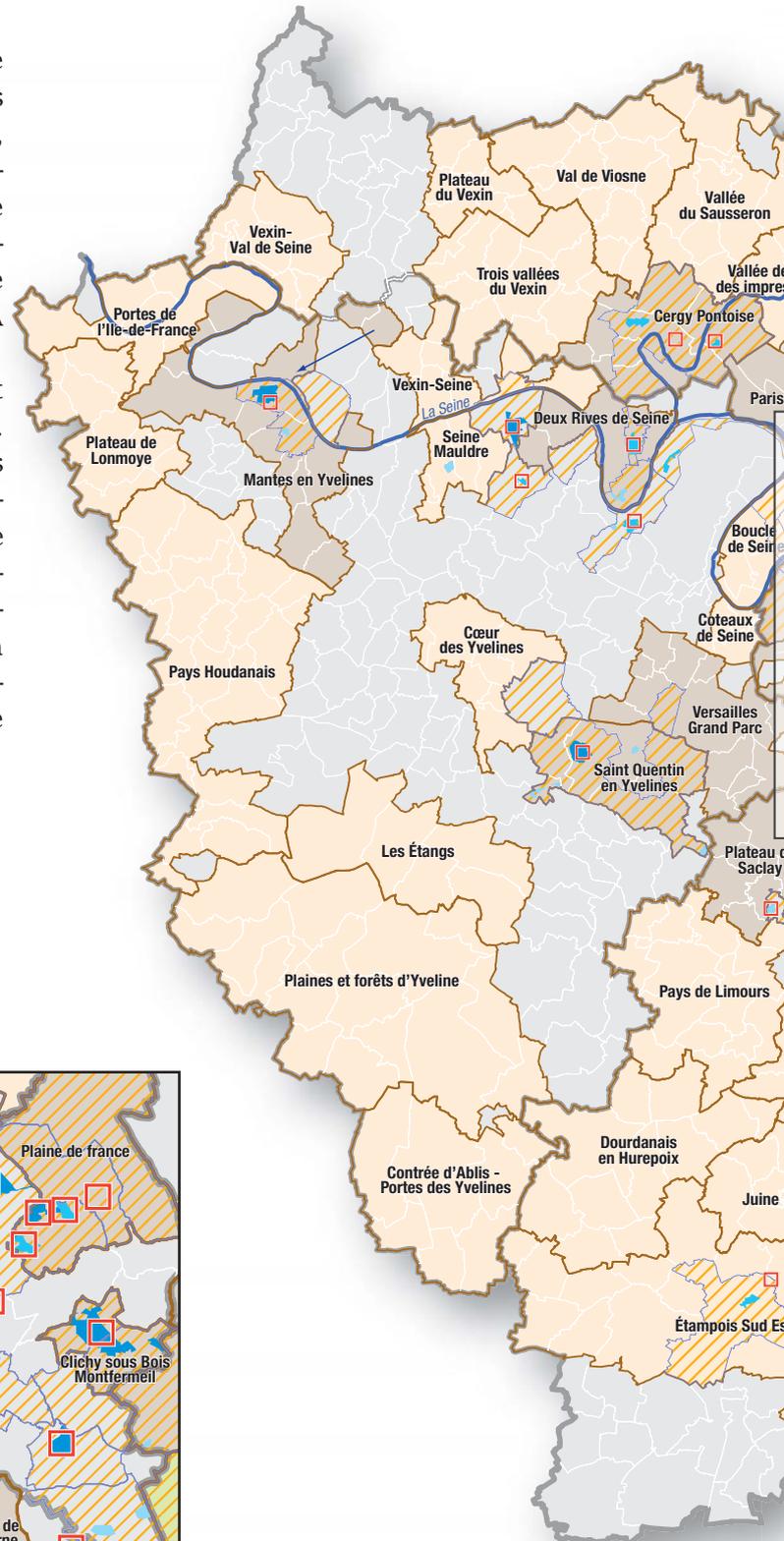
Groupements à fiscalité propre (2011)

-  communauté de communes
-  communauté d'agglomération
-  SAN
-  limite de groupement

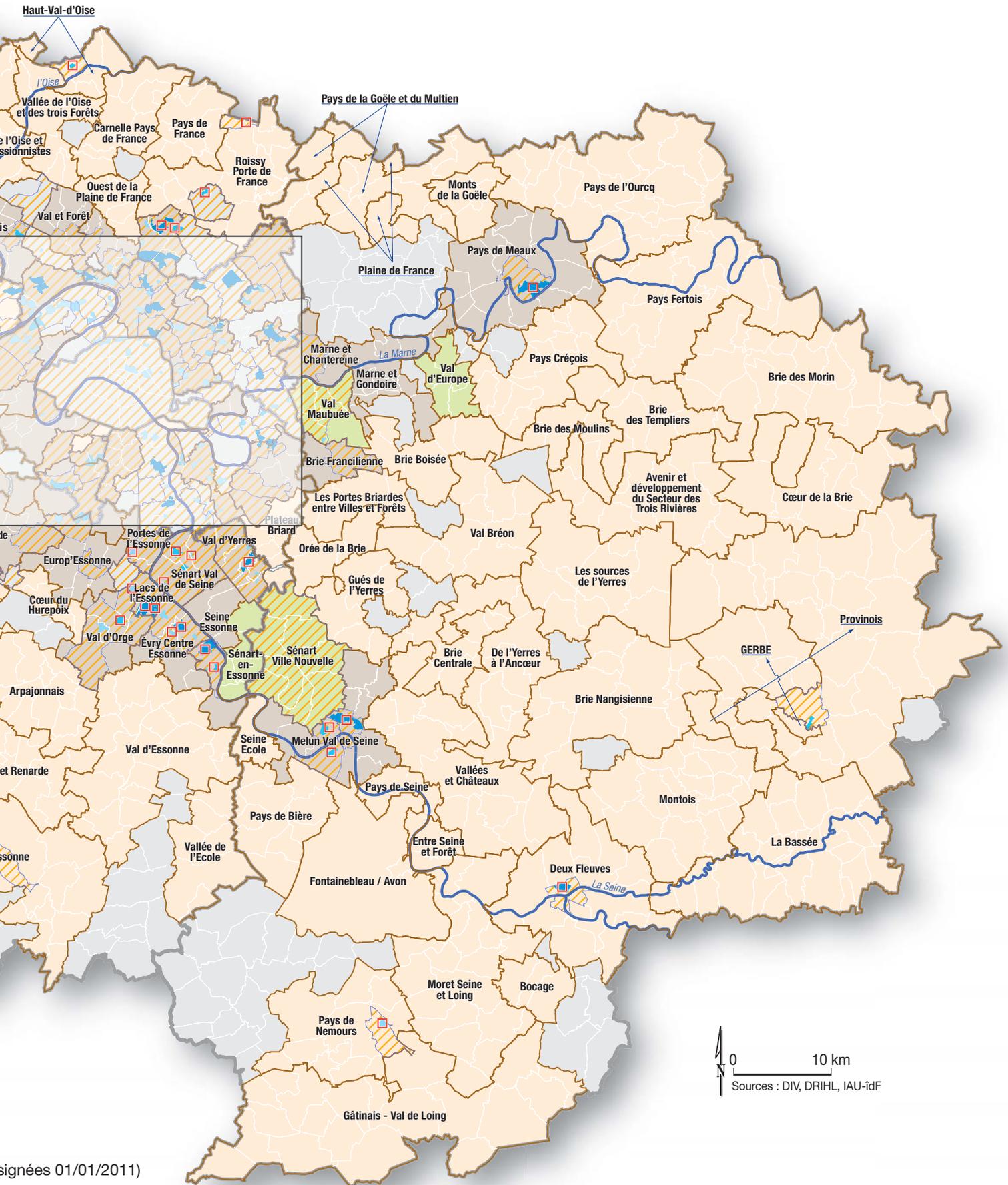


Politique de la ville

-  zone urbaine sensible (Zus)
-  zone de redynamisation urbaine (ZRU)
-  zone franche urbaine (ZFU)
-  projet de rénovation urbaine (PRU conventions s...)
-  contrat urbain de cohésion sociale (2007-2013)



Projet de territoire et politique de la ville (2011)



certaines dispositifs (Cucs, PRU du Chaperon Vert...), soutient des associations et assure coordination et ingénierie de projet, tandis que les communes pilotent ou aiment également d'autres dispositifs, principalement dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de la prévention (atelier santé ville, CISPD, contrat local d'accompagnement à la scolarité, etc.).

Sénart Val de Seine s'est substituée, à la suite de sa création en 2002, aux syndicats dissous de la Prairie de l'Oly (Montgeron et Vigneux) et des Bergeries (Vigneux et Draveil), qui géraient la politique de la ville de ces deux quartiers intercommunaux. Le PRU du quartier de la Prairie de l'Oly est communautaire, alors que ceux de l'Orme des Mazières à Draveil et de la Croix Blanche à Vigneux-sur-Seine demeurent communaux.

L'affichage d'une gouvernance partagée va de pair, en général, avec le pilotage de deux volets thématiques des Cucs.

Les communautés qui figurent dans cette troisième catégorie 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. Cet engagement se traduit à travers la maîtrise d'ouvrage qu'elles assument dans certains types 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.

Les interventions de Melun Val-de-Seine, par exemple, se concrétisent par des enveloppes financières supplémentaires bien identifiées du « droit commun » de ses compétences (transport, équipements...). Dans le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, l'intercommunalité prend à sa charge, au-delà de ses engagements initiaux, une partie des besoins de financements supplémentaires qui résultent de la sous-estimation initiale du coût des opérations.

Type 4 : priorité ou pilotage communautaire

Les six communautés de « type 4 » répondent à l'un, au moins, des critères suivants :

- pilotage global des dispositifs du volet social de la politique de la ville,
- forte stratégie de rénovation

urbaine pouvant quelquefois aller jusqu'au pilotage communautaire des PRU.

Ces exemples franciliens illustrent également la façon dont certaines de ces intercommunalités pensent les questions sociales et les conditions de vie des habitants, au-delà de l'exer-

cice cloisonné des compétences communautaires (politique de la ville, habitat, sécurité, développement économique, etc.). La CA du Val d'Orge assure la mission de pilotage du volet social de la politique de la ville à travers son équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

Mise en œuvre de la politique de la ville - Communautés d'agglomération classées par type (2009)

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

■ Aucun Cucs/PRU sur le territoire.

■ Pas de signature communautaire (Cucs/PRU).

(*) CA fusionnées en 2010 (Grand Paris Seine Ouest).

(**) En raison de la forte réduction des crédits de l'État, la CA des Portes de l'Essonne, mène une politique d'accompagnement plus qu'elle n'est chef de file, bien que la compétence « politique de la ville » soit communautaire.

(Mous). Elle coordonne les réflexions des cinq villes concernées par le Cucs et y ajoute ses propres projets (habitat, économie, insertion et prévention de la délinquance). En revanche, elle est peu investie dans les domaines de la réussite éducative et de la santé. Pour Sénart Val de Seine, le comité technique, piloté par l'équipe Mous de la CA, constitue vraisemblablement le levier qui permet d'asseoir un pilotage communautaire informel des dispositifs, alors que le préfet délégué à l'égalité des chances préside le comité de pilotage du Cucs. Les compétences communautaires sont délimitées selon des critères géographiques et thématiques (insertion par l'emploi, prévention, habitat et cadre de vie), qui impliquent une forte coordination avec les services des villes (services jeunesse, structures sociales).

Ces deux CA, qui pilotent la politique de la ville, ne placent pas cette dernière au cœur de leurs priorités stratégiques, contrairement aux intercommunalités de ce groupe qui sont investies dans la gouvernance en matière de renouvellement urbain.

L'influence grandissante de la CA Mantes en Yvelines (Camy) dans le portage du PRU du Mantois s'illustre par exemple par le rôle du président de la Camy dans la négociation de la reconstitution de l'offre de logements sociaux (deux constructions

pour trois démolitions, au lieu du ratio habituel de un pour un). Pourtant, le comité de pilotage du PRU est présidé par le préfet, alors que le pilotage opérationnel est confié à l'établissement public d'aménagement du Mantois en Seine Aval. De même, la CA d'Évry Centre Essonne assume, depuis juillet 2009, le portage du PRU des Pyramides, suite à l'accession du maire d'Évry à la fonction de président de la CA. D'autres projets défendus par le président de l'agglomération auprès de l'État et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (le quartier du Canal à Courcouronnes par exemple) s'inscrivent désormais dans le champ communautaire. Des décalages existent entre le fort investissement de plusieurs intercommunalités en faveur de la rénovation urbaine et le niveau corrélativement plus faible de leurs responsabilités. Certaines accomplissent un effort financier extrêmement significatif en faveur de ces projets (70 % du programme pluriannuel d'investissement pour la CA des Lacs de l'Essonne, 50 % pour Plaine Commune), qui donne la mesure des enjeux de rénovation urbaine pour ces territoires. Pour autant, elles ne maîtrisent pas la conduite générale des opérations, pilotées, dans le cas des Lacs de l'Essonne, par le groupement d'intérêt public (GIP) et, dans celui de Plaine Commune, par les communes.

En conclusion

À travers cette typologie, force est de constater que les intercommunalités franciliennes qui accompagnent des projets communaux ou celles qui mettent faiblement en œuvre leurs compétences dans les domaines de la politique de la ville sont de loin les plus nombreuses. Ainsi, l'émergence des intercommunalités n'entraîne pas une remise en cause mécanique des attributions antérieures des autres acteurs (communes, GIP, EPA).

Néanmoins, certains aspects de la politique de la ville qui, au-delà de la géographie prioritaire, bénéficient à l'ensemble des habitants de l'agglomération, disposent d'une forte légitimité, notamment lorsqu'ils croisent d'autres compétences communautaires (insertion et emploi, prévention de la délinquance). Pour les structures franciliennes, en général très jeunes, ces stratégies contribuent à asseoir leur appropriation progressive des compétences, plus que la conquête de nouveaux secteurs d'intervention, où, de surcroît, les communes sont fortement investies (éducation par exemple). Ce panorama voit également poindre la posture plus interventionniste de certaines intercommunalités, en particulier dans le domaine urbain, très connecté à la compétence en aménagement de l'espace. Assiste-t-on à l'émergence d'un modèle d'intervention singulier des communautés d'Île-de-France dans le domaine de la politique de la ville ? Des potentialités intercommunales réelles, mais également l'existence de certaines limites ont été pointées. Paradoxalement, au moment où les intercommunalités se renforcent, ce positionnement se heurte à la réduction des crédits alloués par l'État et aux incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la politique de la ville.

Agnès Parnaix ■

Pour en savoir plus

- CES de l'Anru, *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France*, La Documentation française, Paris, 2008.
- CHOMENTOWSKI V., *Politique de la ville et intercommunalité : état des lieux*, cabinet Conjuguer, Div, mai 2007.
- Div, « Politique de la ville et intercommunalité : état des lieux », rencontres de la Div, ministère de la Santé et des Solidarités, le 21 mars 2007.
- GUIGOU B. et PARNAIX A., *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France*, tome 1 et 2, Paris, IAU îdF, février 2010.
- GUIGOU B., « Politique de la ville : la montée en charge des intercommunalités », *Note rapide*, IAU îdF, à paraître.
- PARNAIX A. et ZUGETTA I., « Quelles perspectives pour l'intercommunalité francilienne ? », *Note rapide*, n° 527, IAU îdF, novembre 2010.
- THEULÉ F. et GUILLEMOT C., « La communication publique, levier de la démocratie intercommunale ? », *Note rapide*, n° 539, IAU îdF, mars 2011.



Directeur de la publication

François Dugeny

Directrice de la communication

Corinne Guillemot

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Vay Olivier

Cartographie

Jean-Eudes Tilloy

Diffusion par abonnement

80 € par an (≈ 40 numéros)

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144

Intercommunalité : quelle proximité avec les quartiers et leurs habitants ?

Contrairement à une idée trop répandue, l'exercice intercommunal de la politique de la ville ne conduit pas à renoncer à la proximité avec les quartiers. Trois schémas d'organisation ont été mis en évidence :

- La mise à disposition partielle de personnel communal auprès des services communautaires représente souvent la première étape de la création d'une ingénierie communautaire.
- Au-delà, cette ingénierie (appui technique aux communes, coordination, partage d'expériences, formation, observation et évaluation...) s'appuie sur un transfert de compétences qui n'est en général pas intégral. Des équipes communales sont maintenues et assurent le lien de proximité avec les quartiers.
- Parfois, une organisation territorialisée pouvant aller jusqu'à la délocalisation dans les communes de personnel communautaire est mise en place.