Université de Paris 13

UFR Lettres, Sciences de l'homme et des sociétés
Centre de recherche espaces, sociétés, culture – Cresc

N° attribué par la bibliothèque
__ __ __ __ __ __ __ __ __ __

THESE

pour obtenir le grade de
docteur de l'université de Paris 13
Discipline : histoire

présentée et soutenue publiquement

par

Frédéric Theulé

le 8 décembre 2011

Titre

Intercommunalité et gouvernement d'agglomération en ville nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, 1965-2004

Directeur de thèse :
Loïc Vadelorge,
professeur d'histoire contemporaine (Paris 13)

Jury

Emmanuel Bellanger, chargé de recherches (CNRS)

Olivier Dard, professeur d'histoire contemporaine (université de Metz)

Annie Fourcaut, professeur d'histoire contemporaine (Paris I, Panthéon-Sorbonne)

Jacques Girault, professeur émérite d'histoire contemporaine (Paris 13)

Jean-Yves Mollier, professeur d'histoire contemporaine (université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines)

Loïc Vadelorge, professeur d'histoire contemporaine (Paris 13), directeur de thèse

Au terme de ce travail, je souhaite en premier lieu remercier Loïc Vadelorge d'avoir accepté d'encadrer cette thèse, et de l'avoir fait avec autant de persévérance.

Mes remerciements vont également à Jean-Yves Mollier, pour la confiance initiale qu'il m'a accordée.

Bien qu'élaborée dans un cadre académique, cette recherche n'aurait pu voir le jour sans la compréhension de mes employeurs. Plusieurs personnes ont ainsi permis que je mène ce travail en parallèle à mes fonctions professionnelles. Je suis tout particulièrement reconnaissant à Robert Cadalbert, président de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (Casqy), d'en avoir favorisé l'amorce, et à François Dugeny, directeur général de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU îdF), d'en avoir permis la poursuite. Je remercie également Thierry Barbagelata, directeur général des services de la Casqy, Serge Hégly-Delfour, directeur de la Communication de la Casqy, et Dominique Lochon, directrice des Relations humaines à l'IAU îdF, pour leur bienveillance à mon égard.

Cette recherche doit beaucoup aux échanges, formels ou informels, suscités par le Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (1999-2005). Je tiens ici à saluer la mémoire de Jean-Eudes Roullier, et à remercier Isabelle Billiard, Jean-Pierre Lebreton, Jean-Philippe Brouant, Alexandra Cocquière, Thibault Tellier et Gwenaëlle Legoullon.

Je tiens aussi à adresser mes remerciements à l'équipe du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines et à celle des Archives de la Casqy. Merci à Julie Guiyot-Corteville, Jean-Dominique Gladieu, Véronique Zanini, ainsi qu'à Catherine Penel, Claudine Leroy, Frédéric Gilbert, d'avoir tout à la fois stimulé et facilité mes recherches. Merci également à Marie-Anne Portier, pour son travail de relecture.

Enfin, je dédie ce travail aux miens :
Sandra, Eléonore et Raphaëlle,
Mes parents, ma sœur,
Et plus largement à ma famille.

Sommaire

Introduction générale

PREMIERE PARTIE
La ville nouvelle avant la ville nouvelle : aux sources d'un territoire politique, 1965-1970

Chapitre I
Aux origines de la coopération intercommunale, 1890-1966
1- La « première intercommunalité » syndicale : la loi du 22 mars 1890
2- Vers un second modèle de coopération : l'intercommunalité, outil d'aménagement du territoire pour l'Etat

Chapitre II
A la recherche d'un territoire politique, 1965-1970
1- Les élus locaux face à la ville nouvelle : le rôle-clé du conseil général
2- Les aménageurs et la ville nouvelle : du périmètre au territoire ?
3- Les syndicats de coopération intercommunale : des lieux de négociation entre élus et aménageurs

Chapitre III
La loi Boscher, ou la « porte étroite »
1- Le projet de loi : l'aboutissement d'un large processus de concertation
2- Les débats parlementaires : des clivages politiques classiques, des solidarités attendues

DEUXIEME PARTIE
Saint-Quentin-en-Yvelines, territoire politique en voie de structuration, 1970-1983

Chapitre IV
Les élus face à la ville nouvelle, 1973-1983 : vers la politisation partisane du débat local
1- Le Scaan, un nouvel acteur dans le jeu politique local (1973-1977)
2- 1977, « année zéro » pour la ville nouvelle ?
3- Vers un Scaan de plus en plus partisan ? L'emprise du PCF sur l'intercommunalité, 1973-1983

Chapitre V
Saint-Quentin-en-Yvelines sous influences : le Scaan au contact de son environnement, 1973-1983
1- L'EPA : structure « autonome » ou outil d'aide à la décision pour les élus ?
2- Le Scaan face à l'EPA : quelques exemples de lutte pour le pouvoir local
3- La légitimité des aménageurs et des élus en question : l'affaire du centre, 1981-1982

Chapitre VI
L'intercommunalité refondée : vers la loi Rocard du 13 juillet 1983
1- La loi Boscher : un texte très tôt remis en cause par la sphère locale
2- Réformer la loi Boscher pour « changer la vie » : le tournant du Parti socialiste sur les villes nouvelles
3- La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi de gouvernance ou loi militante ?

TROISIEME PARTIE
Saint-Quentin-en-Yvelines à la recherche d'un projet de territoire, 1983-2004

Chapitre VII
1983-1989 : le San confronté à la tentation supra-communale
1- Un nouvel équilibre politique pour la ville nouvelle : l'élection controversée de Dominique Raimbault (1983)
2- Du Scaan au San (1983-1984) : l'intercommunalité confrontée au scepticisme des élus
3- Le San : une évolution vers la supra-communalité (1984-1989) ?

Chapitre VIII
1989-1998 : la ville nouvelle sur ses « deux pieds »
1- Restaurer la confiance entre le San et les communes : le conseil des maires
2- S'attacher à « être présent » : le San face à son environnement institutionnel
3- La culture, une quête identitaire pour les élus du San

Chapitre IX
La ville nouvelle à l'heure du « retour » dans le droit commun, 1998-2004
1- Les villes nouvelles et la loi Chevènement : une exemplarité réelle ou fantasmée ?
2- Saint-Quentin-en-Yvelines en quête d'un projet de territoire

Conclusion générale

Liste des sigles et acronymes

Bibliographie

Sources

Table des cartes

Table des matières

Introduction générale

« *En matière de coopération intercommunale, les seules institutions adaptées sont celles des villes nouvelles*[1]. »
Michel Rocard,
5 avril 1990

Les villes nouvelles sont régulièrement présentées comme des laboratoires de coopération intercommunale. La déclaration qu'effectue le Premier ministre Michel Rocard au mois d'avril 1990, loin d'être un cas isolé, révèle au contraire un sentiment partagé par nombre d'observateurs éclairés, à commencer par les élus locaux. En 2003, Jacques Guyard, ancien président de l'Association des élus des villes nouvelles et ex-président du syndicat d'agglomération nouvelle (San) d'Evry, témoigne du caractère exemplaire des villes nouvelles dans le processus d'élaboration de la loi Chevènement. Créant en France une intercommunalité de projet reposant sur les communautés d'agglomération, la loi n'aurait jamais été possible sans l'action pionnière des villes nouvelles de la région parisienne[2]. Cette affirmation est reprise et enrichie, à la même époque, par le président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines[3], mais également par plusieurs experts[4], qui n'hésitent pas à évoquer des « modèles » en évoquant les villes nouvelles.

[1] Cité in MORGES, Karine, *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle d'Abeau*, Lyon, mémoire de fin d'études de DESS, 2003, p. 5.
[2] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 291.
[3] CADALBERT, Robert, « L'apprentissage de l'intercommunalité », in *Pouvoirs locaux*, n° 60, I/2004, p. 96.
[4] ESTEBE, Philippe, « Les villes nouvelles en Ile-de-France : quelle exemplarité dans le système politique régional ? », in PHEVN, *Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, actes de la journée d'études du mardi 5 juillet 2005, Paris, Collection de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, pp. 9-17 ; SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « L'intercommunalité à l'heure de la fermeture des EPA à Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, éditions Le Manuscrit, 2005, p. 361 ; SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités et gouvernance urbaine des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité », *Fors, Recherche sociale*, n° 170, avril-juin 2004, p. 86.

Villes nouvelles et intercommunalité : définitions partielles, définitions partiales ?

Le lien étroit qui unirait les villes nouvelles à un format de coopération intercommunale précurseur est loin d'être affirmé avec autant d'évidence par les spécialistes, qu'il s'agisse des urbanistes ou des analystes des pouvoirs locaux. Dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Françoise Choay et Pierre Merlin définissent les villes nouvelles comme des « *villes planifiées dont la création a été décidée par voie administrative, en général dans le cadre d'une politique d'aménagement régional*[5] ». Dans son ouvrage sur les villes nouvelles, Pierre Merlin évoque des « *opérations d'urbanisme ayant fait l'objet d'une décision volontaire et pour la réalisation desquelles des mécanismes et des moyens spécifiques ont été mis en place*[6] ». Aménagement du territoire, urbanisation : nous sommes ici dans l'univers de la planification, du schéma directeur, des superstructures et des infrastructures – en un mot, dans le registre de l'urbanisme opérationnel.

De leur côté, les observateurs de l'intercommunalité, s'ils mentionnent bien l'existence des villes nouvelles via les formules de regroupement qui leur correspondent[7], les intègrent dans un contexte institutionnel général. Districts, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines… Les San des villes nouvelles, dont certains se sont transformés au début des années 2000 en communautés d'agglomération, ne constituent dans le cadre de ces réflexions que l'une des nombreuses formes que peut revêtir l'intercommunalité. Phénomène général, cette dernière est présentée comme « *l'ensemble des relations entre les communes ainsi que les moyens mis en œuvre pour les établir*[8] ». Il s'agit, pour les communes, d'agir de concert en vue d'atteindre un objectif partagé, comme le rappelle la juriste Marie-Christine Bernard-Gélabert : « *l'intercommunalité répond depuis très longtemps à un besoin nécessaire et évident de travail en commun, de création de services, d'équipements et d'infrastructures en commun*[9] ». L'œuvre ainsi

[5] CHOAY, Françoise et MERLIN, Pierre (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Puf, 3e édition, 2000, p. 886.
[6] MERLIN, Pierre, *Les villes nouvelles en France*, Paris, Puf, 1991, p. 5.
[7] KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en France,* Paris, Montchrestien, 2000, p. 51.
[8] GIRARDON, Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses, 2008, p. 3.
[9] BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 2004 (5e édition), p. 5.

partagée peut revêtir deux formes, l'une contractuelle, l'autre institutionnelle, cette dernière participant en France d'un véritable « *enchevêtrement de structures*[10] ». Equipements, services, infrastructures : nous sommes là dans l'univers des institutions locales, c'est-à-dire dans le registre de l'administration territoriale.

Ainsi définies, villes nouvelles et intercommunalité se présentent sous le jour de deux univers différenciés, qui n'entretiennent *a priori* aucun lien l'un avec l'autre. D'un côté, nous avons affaire à un objet urbain issu de la planification ; de l'autre, nous découvrons un mécanisme politico-administratif d'organisation des territoires qui repose sur le partage d'objectifs qui sont, pour l'essentiel, librement consentis entre municipalités.

L'intercommunalité pour les urbanistes : un remède attendu permettant de combattre le morcellement communal

Même si les urbanistes ont connaissance du phénomène de la coopération intercommunale, ils ne lui accordent qu'une importance de second rang dans le cadre de la problématique de la ville. Dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, le mot n'est pas défini en tant que tel, et apparaît en filigrane dans la définition qui est donnée des « syndicats d'agglomération nouvelle » et des « groupements de communes ». Ces derniers sont présentés en tant que tentatives d'organisation locale permettant de répondre à une tare originelle, issue de la Révolution française : « *Le morcellement des communes françaises [...] constitue un obstacle à l'exercice, par celles-ci, de leurs compétences, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement. La cellule communale française, qui n'a pratiquement pas été modifiée depuis la Révolution, demeure le reflet d'un pays à dominante rurale*[11]. » Nous retrouvons une approche comparable dans le *Dictionnaire de l'aménagement du territoire*, où l'intercommunalité – terme défini en propre cette fois-ci – est présentée comme la « *solution à l'éternel problème de l'émiettement communal, objet éternel de dénonciations d'autant plus hypocrites que tout le monde s'en accommode parfaitement*[12] ».

[10] LE SAOUT, Rémy, *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La Documentation française, coll. Problèmes politiques et sociaux, n° 811, 6 nov. 1998, p. 4.
[11] CHOAY, Françoise et MERLIN, Pierre (dir.), *op. cit.*, p. 400.
[12] WACHTER, Serge (dir.), *Dictionnaire de l'aménagement du territoire. Etat des lieux et prospective*, Paris, Belin, 2009, p. 242.

Ces définitions sont au moins autant partiales qu'elles sont partielles. L'intercommunalité se présente comme le remède à une situation historique dommageable, qui n'aurait que trop duré. L'émiettement communal instauré par la Constituante en 1789 serait à l'origine de tous les maux de la commune de France, et plus particulièrement de l'incapacité de celles-ci à exercer des compétences permettant de décliner les politiques publiques d'aménagement de l'Etat. Malgré plusieurs tentatives promouvant la fusion communale, en dépit de la mise à disposition par le législateur d'un arsenal de syndicats de coopération intercommunale particulièrement foisonnant, un certain « *désordre* » continuerait de régner en France, dont les élus locaux seraient tenus pour responsables. « *La très forte résistance des élus a empêché toute solution d'ensemble*[13] », estime-t-on dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. « *Qui oserait toucher à cette merveilleuse diversité qui constitue un élément majeur du patrimoine national et sur laquelle veille jalousement un Sénat qui lui doit son existence ?*[14] », avance-t-on, non sans une pointe d'ironie, dans le *Dictionnaire de l'aménagement du territoire*. Votée en 1999, la loi Chevènement viendrait rassurer les observateurs, qui verraient dans son application couronnée de succès (en 2007, 90 % des communes de l'Hexagone adhèrent à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre) l'assurance d'une fin prochaine de l' « *égoïsme communal* ».

L'intercommunalité en France : cent cinquante années d'institutions politico-administratives, une réalité politique

Ces approches critiques tranchent avec la réalité historique de l'intercommunalité, notion dont il faut avant tout préciser l'origine. Au plan sémantique, l'emploi du mot « intercommunal » est antérieur à 1890, le juriste Jean Duvergier faisant usage de cet adjectif dès 1884[15]. On parle alors d'organisations intercommunales, voire de regroupements de communes. C'est à la fin des années 1870 qu'apparaît le nom « intercommunalité ». Principalement employé dans les cénacles techniques, il

[13] CHOAY, Françoise et MERLIN, Pierre (dir.), *op. cit.*, p. 401.
[14] WACHTER, Serge (dir.), *op. cit.*, pp. 242-243.
[15] « *La chambre des députés avait adopté une série de dispositions relatives à l'institution de commissions intercommunales* [nous soulignons]. » DUVERGIER, Jean-Baptiste, *Lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, année 1884, pp. 133-134.

constitue un néologisme dont l'usage va se développer à partir du début des années 1890[16].

Quant à l'intercommunalité entendue comme phénomène historique, elle est observée avant la Révolution française. Sous l'Ancien régime s'opèrent déjà des rapprochements entre communautés, sous la forme d'associations ou de bastilles[17]. Il faut cependant attendre le XIXe siècle pour que cette coopération revête un caractère institutionnel. La possibilité de créer des syndicats de communes est donnée par la loi du 22 mars 1890, qui vient ainsi compléter la grande loi municipale du 5 avril 1884. Limités par une compétence unique et le respect de l'institution communale, les syndicats ne disposent d'aucun personnel dédié, et doivent au premier chef permettre aux municipalités de construire des équipements à caractère social (hospices, orphelinats…) et techniques (réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement).

La Ve République naissante vient modifier en profondeur la nature de ces institutions. Le 5 janvier 1959, puis le 31 décembre 1966, deux ordonnances et une loi créent successivement les districts urbains, les Sivom (syndicats intercommunaux à vocation multiple) et les communautés urbaines[18]. Ces formules renouvellent le genre en ce qu'elles augurent d'une coopération à compétences plurielles (aménagement du territoire, économie, transports, assainissement…), dont la création peut être imposée aux communes. L'Etat gaullien, lancé à cette époque dans une vaste réforme administrative de la région parisienne[19], crée les villes nouvelles, pour lesquelles sont mis en place les syndicats communautaires d'aménagement (Sca) en juillet 1970[20], puis les syndicats d'agglomération nouvelle (San), en juillet 1983[21].

Le caractère autoritaire de ces formules de regroupement ne convainc pas les municipalités de s'engager massivement dans la voie de la coopération intercommunale. Dix années après leur création, en dépit d'une politique d'incitation financière déployée par l'Etat, les districts urbains ne sont que quatre-vingt-dix en

[16] BOURJOL, Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, LGDJ, 1994, p. 4.
[17] BRECHON-MOULENES, Christine, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1988, p. 3.
[18] Ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959 sur les districts urbains ; ordonnance 59-31 du 5 janvier 1959 sur les Sivom ; loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.
[19] Parmi les nombreuses références sur le sujet, citons l'ouvrage de Jean-Claude Cavard et le récent dossier de la revue *Espoir*, piloté par Thibault Tellier. CAVARD, Jean-Claude, « Structures administratives et tentatives de planification », in FOURCAUT, Annie, *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 177 ; TELLIER, Thibault (dir.), « L'invention du District parisien », in *Espoir*, revue de la Fondation Charles-de-Gaulle, n° 160, printemps 2010.
[20] Loi n° 70-610 (tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles », 10 juillet 1970, dite Loi Boscher. Texte reproduit dans notre volume d'annexes, Partie 1.
[21] Loi n° 83-636 « portant modification du statut des agglomérations nouvelles », 13 juillet 1983, dite Loi Rocard. Texte reproduit dans notre volume d'annexes, Partie 1.

France, et ne regroupent que des communes rurales. Les formes institutionnelles d'intercommunalité peinent à s'imposer en France, le modèle de coopération ayant tendance à s'épuiser au profit de coopérations plus informelles. Dans les années 1980, le format de la société d'économie mixte connaît ainsi un important développement, et joue un rôle actif dans la coordination des politiques communales – notamment dans le secteur de l'aménagement du territoire[22]. L'association issue de la loi de 1901, les groupements d'intérêt public (GIP) et les contrats entre communes viennent compléter ce mouvement d'ensemble, qui semble privilégier la coopération informelle.

A la fin des années 1980, l'Etat engage une réflexion afin de permettre la relance des institutions communautaires. Une première réforme intervient en 1992, avec la loi dite « ATR[23] ». Le texte entend rationaliser le paysage intercommunal, et favoriser le passage d'une coopération dite « de gestion » à une coopération « de projet », plus particulièrement axée sur l'aménagement urbain et le développement économique. Rompant avec le volontarisme gaullien, la loi se fonde sur la libre volonté des communes, et propose de rassembler la carte des structures de coopération autour de trois formules : la communauté de communes (destinée aux communes rurales), la communauté de villes (pour les agglomérations urbaines) et la communauté urbaine (pour les métropoles). En 1995, la loi dite « Pasqua » sur l'aménagement du territoire[24] complète le paysage institutionnel en créant les Pays.

Constatant à la fois l'échec du volet urbain de la loi ATR et l'épuisement du modèle traditionnel d'intercommunalité, les lois Voynet et surtout Chevènement[25] proposent, en 1999, de rationaliser encore un peu plus le paysage administratif territorial. Outre les trois établissements de coopération intercommunale créés[26], la loi institue la notion de projet politique, qu'elle lie étroitement au territoire intercommunal. L'intercommunalité française se développe dès lors fortement : de 1 359 structures de coopération à fiscalité propre en 1999, nous passons à près de 2 600 en 2007. L'Etat affiche désormais sa volonté de terminer la carte de l'intercommunalité en France :

[22] Loi du 7 janvier 1983 sur les chartes intercommunales de développement et d'aménagement.
[23] Loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République.
[24] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), 4 février 1995.
[25] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Voynet », 25 juin 1999 ; loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi « Chevènement ».
[26] Les communautés de communes pour le milieu rural (moins de 50 000 habitants), les communautés d'agglomérations (aires urbaines comprises entre 50 000 et 500 000 habitants) et les communautés urbaines (plus de 500 000 habitants).

d'ici le 1er juin 2013, toutes les communes de l'Hexagone devraient intégrer un établissement public de coopération intercommunale[27].

Tel que nous venons de le dresser, le tableau historique de l'intercommunalité prend essentiellement une forme institutionnelle. Depuis 1890, les différentes formules de regroupements soutenues par l'Etat revêtent une réalité administrative. Le caractère politique de ces structures doit cependant être souligné avec force, dans la mesure où celles-ci exercent, en lieu et place des communes, des compétences qui touchent très directement à la réalité quotidienne des citoyens. Les formules de regroupement communal constituent en effet des instruments locaux de redistribution de l'action politique. Des réseaux d'assainissement développés à la fin du XIXe siècle aux questions plus contemporaines d'attractivité du territoire, de l'aménagement urbain à la mobilité, elles investissent depuis l'origine de plus en plus de domaines de la vie locale. Mobilisant différents groupes d'acteurs – élus municipaux, agents de l'administration, représentants de l'Etat, techniciens issus de l'ingénierie urbaine… –, elles constituent d'emblée des instruments de maîtrise et de conquête de l'espace local. Abordant très directement la question du projet, achevant une « *invention politique*[28] », la loi Chevènement de 1999 s'inscrit dans cette évolution entamée un siècle auparavant. Loin de n'être qu'une simple réalité administrative, l'intercommunalité est intimement liée à la problématique du pouvoir.

La ville nouvelle, une définition à compléter : un « système de gouvernement »

Créés en 1965 par le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (Sdaurp), les « centres urbains nouveaux » s'affichent d'emblée comme une réponse technique à ce qui est alors présenté comme une urgence : l'engorgement démographique programmé de la capitale. Estimée à seize millions d'habitants à l'échéance de l'an 2000[29], la démographie régionale doit être maîtrisée par la planification. Le « père » des villes nouvelles, Paul Delouvrier s'en explique à de

[27] Tel est l'objectif affiché par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, portant sur la réforme des collectivités locales. http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id
[28] BARAIZE, François et NEGRIER, Emmanuel, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.
[29] CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 234.

nombreuses reprises[30] : pour lui, les villes nouvelles relèvent d'une pensée d'aménageur, dominée par la nécessité de casser le monocentrisme régional en orientant l'expansion de l'agglomération selon des axes tangentiels, l'impératif de « zadage[31] » des terrains et l'obligation de ne pas laisser le champ libre à la spéculation foncière. Repris par certains urbanistes des EPA[32], ce discours aux accents démiurgiques[33] est celui de la « fabrique de la ville », et laisse de côté la mécanique politico-administrative de l'action menée. Cette dimension est pourtant au cœur du dispositif des centres urbains nouveaux.

Depuis la création des villes nouvelles, l'organisation politique et administrative que l'on y trouve repose sur trois institutions : la commune, l'établissement public d'aménagement, le syndicat intercommunal[34]. Chacune d'entre elles dispose de caractéristiques différentes et complémentaires.

Les communes préexistent à la création des « centres urbains nouveaux ». Représentées par la figure tutélaire du maire, véritable « *homme orchestre*[35] », elles constituent la structure de référence des citoyens. Issues de la Révolution française, elles sont les organisations les plus anciennes, ce qui leur confère une légitimité identitaire et politique.

L'établissement public d'aménagement, créé à l'initiative de l'Etat, est l'ordonnanceur technique de la ville nouvelle. Composé majoritairement d'architectes-urbanistes, mais également de spécialistes sectorisés (démographes, sociologues…), l'EPA a la charge de réaliser les travaux nécessaires à l'édification de l'agglomération. Il constitue en théorie, pour les élus, un outil d'aide à la décision. Il est également, pour les services de l'Etat, un moyen d'intervention sur la sphère locale.

Le syndicat de coopération intercommunale est la troisième institution présente au plan local. Créé près de dix années après la parution du Sdaurp, en moyenne cinq

[30] Institut Paul-Delouvrier, *L'aménagement de la Région parisienne*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2003, p. 16 ; MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 144.
[31] CHENU, *op. cit.*, p. 251.
[32] MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne. Evry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2002.
[33] VOLDMAN, Danièle, « Les traceurs de villes ont-ils un discours de démiurges ? », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, p. 64.
[34] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales,* Paris : Berger-Levrault, 1974, 248 pages.
[35] JULLIARD, Jacques, « La ville, lieu politique », in RONCAYOLO, Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 2001, p. 648.

années après l'installation des EPA, il regroupe les représentants des communes insérées dans le périmètre de la ville nouvelle. Le syndicat dispose de la totalité des compétences nécessaires à l'édification de l'agglomération. Délibérant en comité syndical, il prend l'essentiel des décisions inhérentes à la construction des quartiers, des routes et des grands réseaux, sur proposition technique des EPA.

Communes, EPA, syndicat de coopération intercommunale : ces trois organisations composent ce que nous appellerons le « système de gouvernement de la ville nouvelle », c'est-à-dire « *un ensemble d'institutions et d'acteurs territoriaux entretenant entre eux des relations coordonnées pour former un ensemble organisé*[36] ». Les liens étroits, récurrents et parfois contractualisés qu'ont ces trois structures justifient à eux seuls cette définition. Les EPA sont liés au syndicat intercommunal par le biais d'une convention générale, complétée par des conventions particulières. Le syndicat intercommunal est ontologiquement lié aux communes dans la mesure où son comité syndical se compose des représentants de celles-ci. Quant à l'EPA, il agit sur certains quartiers communaux dans le cadre d'un travail étroit mené entre, d'une part, les équipes d'aménagement et, d'autre part, les élus et leur administration.

Dans ce système local tricéphale, le syndicat intercommunal mérite *a priori* une attention particulière. Issue du suffrage universel indirect et dotée d'un éventail complet de compétences, l'institution de coopération intercommunale est en effet l'acteur qui dispose de la légitimité démocratique permettant de bâtir la ville nouvelle : elle est le lieu où se concentre l'essence du pouvoir de la décision. Théoriquement, chaque délibération votée par les élus communautaires constitue en effet le point d'aboutissement d'un processus décisionnel. Un dossier – d'assainissement de quartier par exemple – passe d'abord par des étapes techniques (EPA) et locales (équipe municipale concernée), avant d'être soumis à un vote solennel final. A ce titre, dès le début des années 1970, le syndicat intercommunal est celui qui est censé dominer le système de gouvernement de la ville nouvelle.

[36] MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 7. Voir également : CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, notamment p. 227 ; CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, XV, 1975, p. 141.

Les développements de ce système doivent nécessairement être inscrits dans le temps long de l'histoire. Défini dès l'origine par la loi Boscher du 12 juillet 1970, stoppé au début des années 2000 par la fin programmée de plusieurs villes nouvelles entendues comme opérations d'intérêt national[37], l'équilibre institutionnel permettant de construire l'agglomération semble préfigurer en bien des points certains modèles communautaires contemporains. Le fait que le syndicat communautaire ait bénéficié pendant plus de trente ans de compétences larges et de moyens financiers élevés semble augurer d'une coopération communautaire relativement proche de celle qui est, au début du XXIe siècle, prônée par le législateur. L'expérience des « centres urbains nouveaux » recèle ici un fort potentiel d'instruction. Etudiées sur plusieurs décennies, en prise avec les changements de contextes historiques, soumises aux rapports de force entre les groupes sociaux qui composent leur gouvernement, les villes nouvelles ne témoignent-elles pas de l'évolution d'une culture politique du territoire, et du glissement – supposé – de la décision depuis la sphère municipale jusqu'au cadre intercommunal ?

[37] Entre 2002 et 2004, Evry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines perdent leur statut d'opération d'intérêt national et intègrent le droit commun. Cette décision de l'Etat s'accompagne de la fermeture des EPA et les prive d'une partie des crédits financiers exceptionnels dont elles bénéficiaient. Les syndicats de communes décident alors d'évoluer en communautés d'agglomération.

L'historiographie des villes nouvelles : la nécessité d'une approche politique

Aborder la ville nouvelle dans sa dimension politique n'est pas monnaie courante : rares sont les auteurs à avoir étudié ces agglomérations en centrant leur analyse sur leur organisation politico-administrative. Deux précurseurs méritent toutefois d'être signalés. Le premier, Yves Brissy[38], est un juriste qui, au début des années 1970, étudie de manière détaillée l'organisation politico-administrative mise en place. Le second, Monique Dagnaud[39], est sociologue et s'attache à caractériser les relations entre élus et aménageurs. Aucun des deux ne mobilise l'histoire en tant que « *travail sur le temps*[40] ».

1989-1999 : de l'IHTP au PHEVN

La communauté des historiens n'est pourtant pas passée à côté de l'objet « villes nouvelles ». Les premiers travaux d'histoire relatifs au sujet datent de la toute fin des années 1980. En 1989, l'Institut d'histoire du temps présent (IHTP), rattaché au Centre national de recherche scientifique, organise une première journée d'études dont le thème est l'origine des villes nouvelles. Recueillant la parole des aménageurs et publiant une série d'articles destinés à jeter les bases d'une histoire de la région parisienne, l'IHTP attire l'attention du lecteur sur les logiques urbaines et administratives, les modèles étrangers, la mise en place d'équipes de décideurs issus d'une même génération, le processus de décision, le tout en faisant largement appel à l'entretien[41]. Les prémices de cette histoire des villes nouvelles ne feront guère

---

[38] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales,* Paris : Berger-Levrault, 1974, 248 pages.

[39] DAGNAUD, Monique. « Les villes nouvelles. Greffe d'une décision administrative sur une société locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, automne 1979, 5 : 123-163 ; DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la Région parisienne*, Paris, Fondation des villes, ronéotypée, 1979, 254 p. Lire également ALDUY, Jean-Paul et DAGNAUD, Monique, *La Ve République et l'aménagement de la région de Paris*, recherche menée pour l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France, volume I, septembre 1977, 319 p. ; volume II, novembre 1977, 447 p. ; volumes III et IV, février 1978 : Annexes, 65 et 225 p.

[40] PROST, Antoine, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris, Le Seuil, 1996, p. 102.

[41] Nous faisons ici référence aux travaux de Frédérique Boucher, Annie Fourcaut, Danièle Voldman, Michel Brisacier, Laurent Zylberberg, parus dans *Les Cahiers de l'IHTP*. VOLDMAN, Danièle (dir.), « Région parisienne, approches d'une notion (1880-1980) », *Les Cahiers de l'IHTP* n° 12, Paris : CNRS, 138 p., avril

d'émules, pour des raisons qui semblent tenir tout à la fois du statut particulier de l'histoire dite « du temps présent » au sein de la communauté des historiens à l'époque, du caractère alors embryonnaire de l'histoire urbaine[42], et du « *dialogue difficile*[43] » avec les instances de régulation des villes nouvelles.

Une décennie plus tard, la mise en place par le Premier ministre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (PHEVN), sous la conduite de Jean-Eudes Roullier, est à l'origine du renouvellement de cet élan. Entre 2001 et 2005, l'histoire des villes nouvelles est relancée par une dynamique d'ensemble, qui se traduit à la fois par la tenue de recherches et de nombreuses journées d'études, consacrées à des aspects aussi divers que les discours urbanistiques (8 janvier 2003), la mémoire des acteurs (17 décembre 2003), la planification (28 janvier 2004) ou l'action culturelle dans les villes nouvelles (3 juin 2004). Le PHEVN est ainsi structuré en quatre ateliers thématiques, eux-mêmes alimentés par des travaux et des séminaires de recherches : histoire des villes nouvelles, société urbaine locale, contexte local et régional, architecture, formes urbaines et cadre de vie[44]. L'émulation qui s'y crée donnera par ailleurs lieu à plusieurs débats, hors PHEVN, sur fond de retour des villes nouvelles dans le droit commun[45].

L'histoire des villes nouvelles : un chantier inachevé

Cinq années durant, les travaux impulsés par le Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles vont permettre de faire progresser de manière sensible l'historiographie. Le volet historique du Programme mobilise plusieurs chercheurs, sous la coordination scientifique de Loïc Vadelorge. L'entreprise est

---

1989 ; VOLDMAN, Danièle (dir.), « Les origines des villes nouvelles de la région parisienne (1919-1969) », *Les Cahiers de l'IHTP* n° 17, Paris : CNRS, 105 p., décembre 1990.

[42] Sur ces deux premiers points, voir VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, thèse d'Habilitation à diriger des recherches, septembre 2008, p. 4.

[43] VOLDMAN, Danièle, « La région parisienne depuis les années 1930 : un parcours du temps présent » in VADELORGE, Loïc (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, *op. cit.,* p. 35.

[44] PHEVN, *Etat des travaux*, mars 2005, p. 5 (www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr).

[45] Nous pensons ici au colloque « Inventer une ville », qui s'est déroulé à Cergy-Pontoise le 5 septembre 2002. Nous faisons également et surtout référence à la forte mobilisation, à Saint-Quentin-en-Yvelines, du Grisqy (Groupe de recherches interdisciplinaires de l'université de Saint-Quentin-en-Yvelines). Après avoir évoqué l'EPA en 2001 lors d'une première journée d'études organisée dans les locaux de l'université de Saint-Quentin-en-Yvelines, celui-ci se penche successivement sur le mouvement associatif (juin 2002), les « mots des villes nouvelles » (juin 2003), le rôle des partis politiques (juin 2004), le mouvement pionnier (juin 2005) et les écoles dans les villes nouvelles (2006). Si elles ont donné lieu à des publications plurielles, notamment dans le cadre des ouvrages dirigés entre 2003 et 2005 par Loïc Vadelorge aux éditions Le Manuscrit (voir bibliographie), ces journées d'études n'ont pas fait l'objet d'actes spécifiques.

vaste : il s'agit de donner du corps aux monographies locales[46] comme aux analyses historiques de grande ampleur thématique[47]. Il est également question d'évoquer les effets de générations observés à travers l'action professionnelle des aménageurs[48], d'étudier l'influence des villes nouvelles à l'étranger[49], mais encore d'aborder la ville nouvelle à l'aune de son organisation politique[50]. Pour la première fois, le cadre législatif des villes nouvelles est disséqué, et avec lui ses effets sur les sociétés locales[51]. A l'issue des analyses produites, malgré le caractère collectif des recherches, le constat est clair : l'histoire des villes nouvelles demeure en grande partie à faire. En 2005, au moment de présenter un bilan des recherches réalisées et de proposer des perspectives de recherches, Loïc Vadelorge rappelle l'importance du travail monographique à réaliser, aborde la question difficile de la filiation avec les grands ensembles, identifie l'histoire sociale comme parent pauvre de la recherche et désigne l'histoire politique comme une « *configuration de recherche originale*[52] ».

Les villes nouvelles sont-elles, pour la plupart d'entre elles, condamnées à demeurer des « *villes sans histoire*[53] » ? Telle est l'interrogation posée par la communauté des historiens à cette époque. Il faut dire que la charge de travail à produire sur l'ensemble des sites est importante, et les travaux inégaux. Si certaines

[46] Voir notamment CHALAS, Yves (dir.), « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : origine, évolutions et perspectives », mai 2004, texte ronéoté, 343 pages (téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/isledabeau_cle7a489c.pdf).

[47] Par exemple, CHOMENTOWSKI, Victor, « Les finances de cinq villes nouvelles : Cergy-Pontoise, Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines, L'Isle d'Abeau, Sénart (1973-2003) », septembre 2005, 144 pages.

[48] CLAUDE, Viviane et FREDENUCCI, Jean-Charles, « Expériences professionnelles et effets de générations en villes nouvelles, 1960-2000 », ronéoté, mai 2004, 165 pages.

[49] PETIT, Olivier, « Influence des villes nouvelles françaises en Asie orientale dans leurs rapports avec les idées, les entreprises et les hommes de l'art français », rapport Isted-HEVN, ronéoté, 2002, 172 pages.

[50] GRIDAUH, « L'intercommunalité en villes nouvelles : mise en perspective historique, juridique et financière », 2004, ronéoté, 2 tomes : 1- Rapport de synthèse, 79 p. ; 2- Monographies, rapport final (235 p.) ; BRAEM, Sophie, SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités, représentations collectives et représentation urbaine dans les villes nouvelles : Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines », 2003, ronéoté, 105 pages ; GONNARD, Sophie et ESTEBE, Philippe, « Du laboratoire au club : les villes nouvelles dans le système politique francilien, 1970-2000 », 2005, ronéoté, 105 p.

[51] Pour ce qui est de l'histoire politique des villes nouvelles, il faut citer Thibault Tellier pour Villeneuve d'Ascq, Jean-Dominique Gladieu et nous-même pour Saint-Quentin-en-Yvelines. TELLIER, Thibault, « Intercommunalité et villes nouvelles entre conflits et partage : Villeneuve d'Ascq et la construction de la Communauté urbaine de Lille », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, *op. cit.*, pp. 317-338 ; GLADIEU, Jean-Dominique, « Les conséquences de la loi Rocard sur le fonctionnement de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, *op. cit*., pp. 297-316 ; THEULE, Frédéric, « La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi d'aménagement, loi militante ou loi d'élus ? », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, *op. cit*., pp. 271-296. Voir également TELLIER, Thibault, « La mémoire politique de Villeneuve-d'Ascq », *Ethnologie française*, Puf, 2005, pp. 51-57, et THEULE, Frédéric, « Du projet de ville à l'intercommunalité de projet(s) », in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 98, Paris, octobre 2005, pp. 35-42.

[52] VADELORGE, Loïc, « L'histoire des villes nouvelles : bilan et perspectives de recherche », lettre de cadrage à la journée d'études PHEVN du 2 février 2005.

[53] VADELORGE, Loïc, « Des villes sans histoire », in *Ethnologie française*, 2003, janvier-mars, pp. 31-30.

villes nouvelles sont relativement bien pourvues en analyses, d'autres, telle Cergy-Pontoise, demeurent encore modestes sur ce plan. Quant à la production d'ouvrages à vocation mémorielle[54] ou institutionnelle, elle constitue un véritable écran à la compréhension scientifique. En résulte une approche « en pointillé » de la connaissance des villes nouvelles, où la mémoire le dispute à l'histoire.

Six années après la fin du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, l'historiographie a continué de progresser, tout particulièrement sur le point fondamental que constitue la filiation avec les grands ensembles. Entre 2006 et 2008, la question est traitée par Annie Fourcaut[55] et Loïc Vadelorge[56], qui en fait le sujet de son habilitation à diriger des recherches. Important point d'étape, ce travail est conçu comme « *une large contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle* », et ses apports sont multiples. Sans nier l'action des hommes ni le poids des contextes démographique et économique, l'auteur y propose la déconstruction de deux discours : celui de la rupture tout d'abord, celui du « moment Delouvrier » ensuite. Précisant la chronologie, Loïc Vadelorge établit une filiation claire entre les années cinquante et les villes nouvelles, et exhume un héritage jusqu'alors difficilement assumé : celui des grands ensembles. Etudiant l'action de Paul Delouvrier, il resitue la figure du « commandeur » dans son contexte et nuance un héritage lustré par l'action mémorielle. Deux mythes sont ici étudiés, la méthode consistant à passer outre les représentations qui caractérisent les villes nouvelles depuis les années 1960.

Deux années plus tard, la thèse de Marie-Clotilde Meillerand[57] aborde l'aménagement de la métropole lyonnaise, et ainsi la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Menée sous la direction de Jean-Luc Pinol, elle démontre l'inadéquation qui existe

---

[54] Citons, pour Cergy-Pontoise et Evry : GIRARD, Vincent, *C'était la ville nouvelle. Récit de la fondation de Cergy-Pontoise*, Paris, Somogy Editions d'art, EPA de Cergy-Pontoise, 2002 ; WARNIER, Bertrand, *Cergy-Pontoise. Du projet à la réalité*, Paris, Mardaga – Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine, 2004 : MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne. Evry, 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003. La troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003 ; Collectif Créaphis, *Evry, nouvelle ville nouvelle*, Paris, Créaphis, 2006 ; BUCHOUD, Nicolas, *Les dynamiques de la rénovation urbaine, du quartier à l'intercommunalité ? Le grand projet de la ville des Pyramides à Evry*, Paris, Certu, 2005.

[55] FOURCAUT, Annie, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme les villes nouvelles ? » in FOURCAUT, Annie et VADELORGE, Loïc, « Villes nouvelles et Grands ensembles », in *Histoire urbaine*, n° 17, déc. 2006, pp. 7-25.

[56] VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, thèse d'Habilitation à diriger des recherches, septembre 2008, tome 2, 330 pages.

[57] MEILLERAND, Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Jean-Luc Pinol, 2010, 652 pages (hors annexes), ronéoté.

entre le développement urbain et la construction d'un territoire politico-administratif. L'analyse invite à penser l'aménagement d'une métropole du XXe siècle à l'aune de l'exemple lyonnais, et propose d'approfondir les évolutions locales de l'action publique dans le cadre de démarches comparées.

Complétés par des apports de disciplines proches de l'histoire[58], ou des recherches ponctuelles[59], ces travaux ont été très récemment approfondis par deux recherches d'histoire urbaine, menées respectivement sur les sites de Marne-la-Vallée et Melun-Sénart par Simon Maisonobe et Auriane Moignoux[60]. Centrées sur l'analyse des élus locaux, témoignant de l'essor progressif d'une culture de territoire et analysant les villes nouvelles en tant que politique publique, ces études décrivent avec précision le jeu des acteurs, et ouvrent la voie à l'analyse politique comparative. Menées sur la moyenne durée (1965-1973 dans le cas de Melun-Sénart, 1962-1984 dans celui de Marne-la-Vallée), elles ont également pour point commun d'élargir le cadre chronologique des villes nouvelles, en démontrant que les « centres urbains nouveaux » se développent sur des territoires loin d'être vierges politiquement. Désormais, tout historien amené à étudier le sujet se doit de se placer au-delà du « big bang » qu'a longtemps constitué le Sdaurp de 1965 : les « centres urbains nouveaux » s'enracinent définitivement dans la IVe République, tant sur le plan urbain que sur le plan politique. Avec ce dépassement, c'est toute une théorie qui est remise en cause, celle des « contre-modèles ».

Forte de cet acquis majeur, l'historiographie des villes nouvelles semble avoir atteint un palier. Il reste cependant d'autres objectifs à atteindre. Ceux qui étaient évoqués en 2005, en clôture du PHEVN, demeurent. Nous faisons nôtre celui qui consisterait à réaliser une histoire politique en ville nouvelle, depuis l'origine du projet d'aménagement jusqu'à sa clôture, au début des années 2000.

---

[58] RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuité d'un mode d'action publique. Le cas de l'Isle d'Abeau*, Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, sous la direction de Frank Scherrer, Université de Lyon 2, 2007. Disponible sur internet : http://demeter.univ-lyon2.fr/sdx/theses/lyon2/2007/rabilloud_s

[59] THEULE, Frédéric, « Des Sivom aux villes nouvelles de la région parisienne, 1959-1970 », in *Espoir*, revue de la Fondation Charles-de-Gaulle, n° 160, printemps 2010, pp. 57-70, dossier piloté par Thibault Tellier.

[60] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, 216 p. ; MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, 166 p.

L'histoire politique des villes nouvelles : des analyses isolées, relancées par le PHEVN

D'emblée, la bibliographie disponible sur le sujet se signale par sa modestie. Hormis la tentative initiée en 1970 par la Fondation nationale des sciences politiques[61], l'analyse d'Yves Brissy et le travail précurseur de Monique Dagnaud, mentionnés plus haut, rares sont dans les années 1970 et 1980 les chercheurs motivés par l'approche politico-administrative des « centres urbains nouveaux ». Les travaux développés par Monique Dagnaud nous paraissent tout particulièrement intéressants dans la mesure où ils proposent, sans doute pour la première fois, une grille de lecture de la ville nouvelle qui repose sur des rapports de pouvoir conflictuels entre, d'un côté, les aménageurs de l'Etat et, d'un autre côté, les élus locaux. Nous sommes clairement ici dans le champ des « *luttes d'institution*[62] », pour ne pas dire dans une approche classique de sociologie des organisations. Le territoire de la ville nouvelle y est abordé en tant que lieu de pouvoir, l'hypothèse de Monique Dagnaud étant que les villes nouvelles relèveraient d'une « greffe décisionnelle » d'Etat sur une société locale. Ronéotée, complétée par l'approche également politique d'un jeune directeur d'études de l'IAURP promis à une longue carrière[63], cette analyse demeurera malheureusement confidentielle, et la proposition du chercheur sans écho.

A cette même époque, la thèse de Michel Carmona vient stimuler les analystes[64]. Centrée sur le cas du Grand Paris, soutenue en géographie et aménagement du territoire, elle a ceci de commun avec les travaux de Monique Dagnaud qu'elle évoque l'action institutionnelle de l'administration régionale. S'il ne se place pas dans la perspective crozérienne d'une lutte de pouvoirs, s'il ne traite pas non plus directement du cas des villes nouvelles, l'auteur y établit certains faits majeurs, à l'image de la permanence du statut dérogatoire du territoire de la région parisienne, ou de l'importance de certains « acteurs ».

---

[61] BODIGUEL, Jean-Luc et KESSELER, Marie-Christine (dir.), *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris, Armand Colin, 1970, 213 pages. Cet ouvrage est la compilation des interventions de la journée d'études tenue à la Fondation nationale des sciences politiques, le 19 avril 1969, en présence de Paul Delouvrier et de nombreux aménageurs des villes nouvelles (Datar, IAURP, Oream…).

[62] GAXIE, Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan, 1997, 295 p.

[63] ALDUY, Jean-Paul. « Les villes nouvelles de la région parisienne. Du projet politique à la réalisation. 1963-1977 », in *Les annales de la recherche urbaine*, 2, 1978, pp. 3-78.

[64] CARMONA, Michel, *Le grand Paris*, 2 volumes, Paris, Gyrotype, 1979.

Il en va de même de la thèse écrite par Laurent Zylberberg sur la construction de l'espace régional francilien. Rédigée au tout début des années 1990, celle-ci n'a pas pour objet d'étude les « centres urbains nouveaux », mais l'Ile-de-France, et met résolument l'accent sur l'importance de la notion de territoire. Le débat sur le schéma directeur y est présenté à l'aune de cette approche, et la spécificité de la région parisienne expliquée en mobilisant une grille de lecture centrée sur le pouvoir[65]. Laurent Zylberberg insiste particulièrement sur le caractère construit du territoire politique francilien, devenu enjeu politique au fil des années et des évolutions statutaires.

Ces travaux qui s'appuient majoritairement sur le recueil de témoignages auprès des acteurs institutionnels vont en quelque sorte se trouver relancés, et par certains aspects prolongés, par les acquis du PHEVN. Dans les années 2000-2005, les journées d'études consacrées à l'approche historique et politiste[66] permettent de faire la lumière sur l'action des partis politiques. Nous y percevons tout à la fois l'opposition structurelle du PCF face à l'intercommunalité, la montée en puissance du PS dans la foulée des élections municipales de 1977, et l'opposition grandissante de la droite libérale vis-à-vis de territoires qu'elle sait acquis aux idées de la gauche alors en plein essor. Nous découvrons ainsi l'approche raisonnée et stratégique qu'ont les différents partis du territoire « ville nouvelle ». Comme en témoigne Jacques Guyard pour le cas d'Evry, les organisations politiques prennent progressivement conscience de l'enjeu que constituent les « centres urbains nouveaux » dans les années 1970 et 1980, à un moment où une génération de maires cède sa place à une autre[67]. Cette approche est la même à Saint-Quentin-en-Yvelines ou à Villeneuve d'Ascq, sites sur lesquels Jean-Dominique Gladieu[68] et Thibault Tellier[69] relèvent une volonté socialiste comparable de « changer la vie » en « changeant la ville[70] ».

---

[65] ZYLBERBERG, Laurent, *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, thèse de doctorat, Fondation nationale des sciences politiques, IEP Paris, 1992, p. 312.
[66] Nous pensons tout particulièrement ici aux journées d'études des 2 février et 16 décembre 2004, respectivement consacrées à « l'histoire politique des villes nouvelles » et aux « villes nouvelles et partis politiques ». L'essentiel des communications se retrouve dans les ouvrages dirigés par Loïc Vadelorge dans le cadre des éditions Le Manuscrit.com (voir par ailleurs).
[67] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, op. cit.*, p. 114.
[68] GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in *Le Centre, vous y êtes*, catalogue d'exposition du Musée de la ville, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cliomédia, 1995, pp. 62-79.
[69] TELLIER, Thibault, « La mémoire politique de Villeneuve d'Ascq », in *Ethnologie française* n°2003/1, « La mémoire des villes nouvelles », Puf, 178 pages, pp. 51-59.
[70] La chronologie est cependant différente sur d'autres sites, à l'image de Marne-la-Vallée. MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, *op. cit.*

Ces recherches ont pour effet de développer une nouvelle approche du sujet. Analysés en tant que formes urbaines, territoires économiques ou objets socio-culturels, les « centres urbains nouveaux » le sont désormais à l'aune de leur dimension politique. Jusqu'au PHEVN, l'approche politico-historique des villes nouvelles reposait sur une vision binaire des acteurs institutionnels (élus contre aménageurs). Depuis, il est question d'aller plus loin en restituant dans le temps et dans l'espace les jeux de régulations croisées qui président à l'action publique[71]. Reste toutefois à déterminer un cadre commun d'analyse, permettant à terme une synthèse d'ensemble.

Champs méthodologiques : histoire urbaine, sociologie des organisations, sciences politiques

L'approche politique des villes nouvelles mobilise plusieurs disciplines scientifiques. Faisant appel à l'étude institutionnelle tout autant qu'aux luttes entre groupes d'acteurs, pointant les spécificités géographiques, sociales et économiques locales, intégrant le projet dans un cadre de compréhension nationale, les travaux menés s'inscrivent dans divers champs académiques. Deux d'entre eux sont plus particulièrement sollicités.

Les premiers se situent au croisement de l'histoire urbaine et de l'histoire politique[72]. Définie il y a une vingtaine d'années[73], cette histoire prend acte de la naissance des agglomérations. Loin de ne s'attacher qu'à la seule chronique des événements saillants d'une ville, elle entend suivre l'évolution de l'urbanisation sur un territoire donné, et plus particulièrement des villes post-industrielles. Visant à saisir les processus inhérents aux projets d'aménagement[74], elle mêle les temporalités – démographique, politique, économique –, prend en compte les rapports entre les groupes sociaux et les espaces, exhume les données politiques et donne du relief aux jeux d'échelles (du local au national). Développée dans les années 1980 et 1990 par

[71] Nous nous plaçons ici dans le cadre de notre communication effectuée le 4 février 2004 au sein du PHEVN, intitulée : « L'histoire politique des villes nouvelles françaises : proposition de bilan ».
[72] DUBY, Georges (dir.), *Histoire de la France urbaine*, Paris, Le Seuil, 1980.
[73] BAUDOUI, Rémi, FAURE, Alain, FOURCAUT, Annie, MOREL, Martine et VOLDMAN, Danièle, « Ecrire une histoire contemporaine de l'urbain », in *Vingtième siècle, revue d'histoire*, n° 27, 1990, juillet-septembre 1990, pp. 97-105.
[74] VOLDMAN, Danièle, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Jean-Paul Brunet[75], Maurice Garden[76], Annie Fourcaut[77], Danièle Voldman[78] et Jacques Girault[79], cette discipline croise l'histoire du socialisme municipal, du communisme et de la ville. Elle sera dans les années 1990 et 2000 reprise et prolongée par une seconde génération de chercheurs[80].

Telle que pratiquée, cette histoire urbaine fait la part belle à la monographie, à l'analyse du communisme ainsi qu'à l'étude de la « banlieue[81] ». Le cadre chronologique y est relativement borné par les deux charnières que constituent les lois du 3 novembre 1859 (annexion de la « petite banlieue » en 1860[82]) et du 10 juillet 1964 (redécoupage de la région parisienne en huit départements à compter de 1968). Quant au cadre communal, il permet aux auteurs d'embrasser l'essentiel des dimensions économiques et industrielles, sociales et démographiques, politiques et édilitaires, en affichant parfois l'ambition d'une histoire « totale ». Saint-Denis la « rouge » est présentée comme « *un observatoire privilégié de la vie, des mentalités et des attitudes ouvrières*[83] » entre 1890 et 1939. L'histoire de Bobigny, centrée sur la période de l'entre-deux-guerres, témoigne d'une banlieue où les effets migratoires, mêlant populations parisienne et provinciale sur fond d'industrialisation et de crise économique, produisent un « *monde nouveau*[84] ». Prenant ses racines dans la fête locale et s'appuyant sur le tissu associatif[85], ce mythe sera savamment entretenu par

[75] BRUNET, Jean-Paul, *Saint-Denis la ville rouge, 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980.
[76] GARDEN, Maurice et LEQUIN, Yves (dir.), *Habiter la ville. XVe-XXe siècles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1983.
[77] FOURCAUT, Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Les éditions ouvrières, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, 211 pages.
[78] VOLDMAN, Danièle (dir.), « Images, discours et enjeux de la Reconstruction des villes françaises après 1945 », in *Les cahiers de l'IHTP*, 1987, n°5 ; VOLDMAN, Danièle, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, *op. cit*.
[79] GIRAULT, Jacques et al., *Sur l'implantation du Parti communiste français dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Le Seuil, 1977 ; plus récemment : GIRAULT, Jacques (dir.), *Ouvriers en banlieue. XIXe-XXe siècles*, Paris, Editions de l'Atelier, 1998 ; GIRAULT, Jacques (dir.), *Des communistes en France. Années 1920-années 1960*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002.
[80] AUBRUN, Juliette. *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, Lyon, Université de Lyon II, thèse de doctorat sous la direction d'Yves Lequin, 2004 ; GUILLOT, Pascal, *André Morizet, un maire constructeur du Grand Paris*, Paris, Créaphis, 2010 (titre initial : *André Morizet (1876-1942)*, thèse de doctorat d'histoire, sous la direction de Jacques Girault, Université de Paris XIII, 2004) ; BELLANGER, Emmanuel, *Administrer la "banlieue municipale" : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950,* Saint-Denis, Université de Paris VIII, thèse de doctorat sous la direction de Jean-Paul Brunet et Michel Margairaz, 2004.
[81] FOURCAUT, Annie, *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*, *op. cit.,* pp. 16-17.
[82] Signalons qu'Annie Fourcaut et Florence Bourillon ont récemment organisé un colloque international sur l'annexion de la « petite banlieue » (12, 14 et 15 octobre 2010). www.chs.univ-paris1.fr
[83] BRUNET, Jean-Paul, *Saint-Denis la ville rouge, 1890-1939*, *op. cit.*, p. 13.
[84] FOURCAUT, Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, *op. cit.*, p. 19.
[85] AUBRUN, Juliette. *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, Lyon, *op. cit.*, p. 556.

le Parti communiste français. La banlieue se dévoile ainsi comme un territoire social, au sein duquel les grandes figures de la gauche – Jean-Marie Clamamus, Jacques Doriot, André Morizet… – jouent un rôle moteur, notamment grâce aux réseaux auxquels ils appartiennent et dont ils savent tirer le meilleur parti. Elle s'inscrit également de plus en plus dans une dilatation territoriale[86], les analystes les plus récents observant à la fois l'activité municipale et intercommunale afin de mettre en relief le « savoir administrer » des élus de banlieue parisienne et des personnels administratifs[87].

Le second champ d'étude dans lequel s'inscrit notre histoire politique des villes nouvelles est celui qui permet classiquement d'aborder la question des politiques publiques portées par les autorités locales. Ce champ apparaît comme un ensemble relativement éclaté, relevant tout à la fois de la science politique et de la sociologie des organisations.

Depuis la fin des années 1960, dans le sillage de travaux réalisés par plusieurs sociologues américains tel Talcott Parsons[88], la recherche en sciences sociales s'attache à déterminer les lois qui régissent la sphère locale et ses acteurs. Très vite, en France, celle-ci adopte une posture éminemment critique vis-à-vis de l'approche fonctionnaliste selon laquelle les comportements individuels seraient structurés par les institutions auxquelles les individus appartiennent. S'impose alors le modèle systémiste et empirique dit de la « rationalité limitée[89] », émis par Robert Dahl et notamment véhiculé en France par le Centre de sociologie des organisations (CSO-CNRS) ainsi que par le Centre d'études et de recherches sur la vie locale (CERVL), alors dirigé par Albert Mabileau. Devenu un objet d'étude à part entière, le « local » s'impose dès la seconde moitié des années 1960 aux sociologues du politique ainsi qu'aux politologues tels Jean-Pierre Worms, Marie-Françoise Souchon, Pierre

[86] FOURCAUT, Annie, « De la classe au territoire ou du social à l'urbain », *Le Mouvement social*, n° 200, juillet-septembre 2002, p. 170-176.
[87] BELLANGER, Emmanuel et GIRAULT, Jacques (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008 ; BELLANGER, Emmanuel, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », in *Sciences humaines, revue d'histoire des sciences humaines*, 2005/1, n° 12, pp. 79-95.
[88] PARSONS, Talcott, *Toward a general Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.
[89] DAHL, Robert, *Who governs ? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, 1951, 367 p. (Traduction française : DAHL, Robert, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971.)

Birnbaum, Jean-Claude Thoenig ou Pierre Grémion[90]. Il est alors question de clarifier les rapports qu'entretiennent les élus locaux avec leur préfet, de dévoiler les relations entre la technostructure et le maire, de souligner les luttes d'influence entre la commune et le conseil général, en un mot de définir les contours des équilibres trouvés par les institutions locales et l'Etat, les unes par rapport à l'autre.

Dans les années 1980 et 1990, suite aux lois de décentralisation mais également dans le sillage des lois sur l'Administration territoriale de la République de 1992, sociologues et politologues inscrivent la question intercommunale dans ce débat. Prenant pour cadre de référence les luttes politiques classiques que se livrent entre elles les institutions[91], des chercheurs tels Patrick Moquay, Rémy Le Saout, Jean-Pierre Gaudin ou encore Hervé Michel s'interrogent sur les raisons qui poussent les acteurs locaux à s'engager dans l'aventure communautaire, l'autonomie réelle des EPCI à l'égard des communes, voire la composition des « élites » qui structurent le nouveau pouvoir[92]. De leur point de vue, une « révolution silencieuse » serait en marche, accentuée par la loi Chevènement de 1999. Dans ce contexte changeant, l'intercommunalité parviendrait à apporter une solution stable au phénomène révolutionnaire de « balkanisation » communale[93]. Soulignons que cette réflexion s'insère dans le cadre des analyses portant sur les « gouvernements des villes » et les systèmes de « gouvernance ». Le sociologue et politiste Patrick Le Galès est l'un des principaux analystes de ces phénomènes, la gouvernance s'inscrivant selon lui dans une réflexion intégrant tout à la fois « *les transformations intervenues sur les plans économique, politique et social à différentes échelles tout en privilégiant une entrée par l'échelon territorial*[94] ».

---

[90] WORMS, Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », in *Sociologie du travail*, juillet-septembre 1966, pp. 249-275 ; SOUCHON, Marie-Françoise, *Le maire, élu local dans une société en changement*, Paris, Cujas, 1968 ; BIRNBAUM, Pierre, « Le pouvoir local : de la décision au système », *Revue française de sociologie, XV*, 1974, pp. 237-241 ; THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques et décisions inter-organisationnelles », *Revue suisse de sociologie*, n° 2, juin 1976, pp. 55-69 ; GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

[91] GAXIE, Daniel (dir.). *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, *op. cit.* ;

[92] LE SAOUT, Rémy, *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La Documentation Française, 1998, 82 p. ; LE SAOUT, Rémy, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004 ; LE SAOUT, Rémy, *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010 ; MOQUAY, Patrick, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998, 304 p. ; GAUDIN, Jean-Pierre. *Technopolis, crises urbaine et innovations municipales*, Paris, Puf, 1989, 168 p. ; MICHEL, Hervé, *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements du sud-ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, 1999, 309 pages.

[93] KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, collection Clés politiques, 2008, 156 p.

[94] Cité par BLANC, Maurice, « Gouvernance », in STEBE, Jean-Marc et MARCHAL, Hervé, *Traité sur la ville*, Paris, Puf, 2009, p. 207. Voir aussi LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003, 454 p.

Une étude du pouvoir en ville nouvelle : plusieurs « emprunts critiques »

Qu'est-ce que faire l'histoire politique des villes nouvelles ? Les multiples références que nous venons de présenter obligent à clarifier les ressorts de l'analyse. Nous proposons d'emblée de placer au cœur de notre réflexion la notion de pouvoir, classiquement entendue comme l'aptitude d'une institution ou d'un groupe à imposer des conduites aux acteurs sociaux, y compris contre leur volonté[95]. Loin de nous cantonner aux relations entre l'Etat et les pouvoirs locaux telles que définies par Pierre Grémion[96], nous nous attacherons à dépeindre les luttes d'influence qui, « horizontales » (entre élus communautaires et élus communaux) et « verticales » (entre élus et représentants de l'Etat), composent et recomposent en permanence le paysage institutionnel de la ville nouvelle. Abordée en tant que dimension des rapports sociaux, la relation de pouvoir s'inscrit ici dans la problématique de la domination : qui décide de quoi, et comment ? Une série d' « *emprunts critiques*[97] », c'est-à-dire des concepts issus d'autres disciplines, nous permettra de répondre à cette interrogation récurrente.

Au modèle anglo-saxon de la science politique, nous emprunterons l'analyse juridique, mais également celle des institutions locales. Les villes nouvelles s'apparentent selon nous à une politique publique déclinée par l'Etat à partir de la production de plusieurs lois. La loi Boscher du 12 juillet 1970, la loi Rocard du 13 juillet 1983, voire la loi Chevènement du 12 juillet 1999 doivent être considérées comme autant de balises structurant un cadre d'action pour les acteurs locaux. En créant les syndicats communautaires d'aménagement, les syndicats d'agglomération nouvelle, puis enfin les communautés d'agglomération, le législateur offre un « terrain de jeu » aux élus, aux aménageurs ainsi qu'à tous les pouvoirs – associatifs, syndicaux, économiques…– qui composent l'agglomération nouvelle. Qui gouverne ? Telle est la question qui, de Monique Dagnaud à Jacques Guyard, sans oublier les analystes marxistes tels Jean Lojkine[98], se trouve régulièrement posée.

---

[95] WEBER, Max, *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003 (1919), p. 118.
[96] GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, *op. cit.*, p. 12.
[97] BAUDOUI, Rémi, FAURE, Alain, FOURCAUT, Annie, MOREL, Martine et VOLDMAN, Danièle, « Ecrire une histoire contemporaine de l'urbain », *op. cit.*, p.105.
[98] LOJKINE, Jean, *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, Puf, 1977 ; LOJKINE, Jean, « Politique urbaine et pouvoir local », in *Revue française de sociologie*, n° 4, 1980.

A la sociologie des organisations nous emprunterons les concepts d' « acteurs » et de « système ». Nous référant aux théories des jeux telles que définies par Michel Crozier et Ehrard Friedberg, il s'agira de s'inscrire dans une analyse de la décision qui, loin d'être rationnelle, va de pair avec la notion d'incertitude[99]. Celle-ci consacre l'acteur en tant que personne – ou institution – agissante, et ce quel que soit son cadre d'intervention. Les individus et les organisations ne sont pas réduits à l'état de machines. Au contraire, ils sont capables de développer des stratégies et des comportements qui leur sont propres, et dont il conviendra de saisir les ressorts[100]. La mobilisation de cet appareil critique nous permettra non plus seulement de savoir *qui* gouverne, mais *comment* agit le gouvernement de la ville nouvelle, en vertu de quelles forces et contraintes.

Enfin, à l'histoire urbaine, nous emprunterons plusieurs partis-pris : nécessité de s'inscrire dans la moyenne durée (un demi-siècle), de croiser les échelles (de la commune à l'Etat, en passant par les niveaux régional et infra-régional), de considérer le rôle des notables locaux et des migrations, de prendre en compte l'action des organisations politiques et des élections locales, mais aussi de jauger des effets produits par les discours sur la structuration d'une identité territoriale. Partis, médias, idées, élections, protagonistes, opinions : en analysant la plupart de ces champs, nous nous inscrivons *de facto* dans le courant de l'histoire politique telle que redéfinie en son temps par René Rémond[101]. Agissant comme autant d'éléments de contextualisation, ces emprunts devraient nous permettre de mettre au jour les temporalités à l'œuvre en ville nouvelle, c'est-à-dire de repérer les éléments de rupture ou, au contraire, de continuité.

Ce travail d'analyse ne pourra se faire qu'en optant pour la monographie, autre héritage majeur de l'histoire urbaine. L'analyse des jeux d'acteurs, les rapports entre groupes sociaux, les relations entre des échelles institutionnelles pluridimensionnelles, les effets produits par les élections, le rôle des partis, la longue durée nécessitent une certaine proximité avec la sphère locale entendue ici comme cadre intercommunal. Seule la monographie permet de resserrer la focale sur certains faits, de dépeindre finement les effets de conjoncture, et ainsi de se garder de la généralisation. L'exercice de certaines compétences, le choix de développer certaines

[99] MARCH, James Gardner, *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991, p. 69 ; BAROUCH, Gilles, *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris, L'Harmattan 1989, p. 7.
[100] KAST, Robert, *La théorie de la décision*, Paris, La Découverte, 1993, p. 117.
[101] REMOND, René, *Pour une histoire politique*, Paris, Le Seuil, 1988, 399 p.

politiques publiques, les compromis opérés entre acteurs – au détriment parfois de l'esprit d'une loi – ne peuvent se vérifier qu'à travers l'étude de détail. La monographie entretient par ailleurs des rapports spécifiques avec la longue durée. La concentration sur un objet unique a ceci de particulier qu'elle permet de mieux révéler les variations dans le temps ; porter notre attention sur plusieurs villes nouvelles aurait mécaniquement amené un resserrement temporel qui ne sous semblait pas pertinent.

En structurant une telle collaboration entre plusieurs axes analytiques, nous avons bien conscience d'accompagner un mouvement général, qui voit actuellement l'histoire urbaine se disperser entre de nombreuses disciplines. Le recours croisé à la science politique, à la sociologie des organisations ainsi qu'à l'histoire politique s'accompagne de la dilution d'un espace scientifique, au risque de provoquer un « *malaise*[102] ». Concept fragile, l'histoire urbaine serait devenue une sorte de label passe-partout, qui n'aurait d'autre intérêt que de rendre ses travaux lisibles, et ses chercheurs repérables sur l'échiquier épistémologique. Aux frontières de plusieurs champs analytiques, elle contribuerait à dénaturer les repères disciplinaires, assimilant l'historien au sociologue, le sociologue au politiste, le politiste à l'historien…

Sans entrer dans ce débat, nous souhaitons affirmer, à travers l'approche politique proposée, le caractère historien de notre démarche. Pour cela, nous plaçons résolument l'archive au cœur de notre raisonnement. En nous concentrant sur ce qu'Antoine Prost appelle la « *trace*[103] », nous entendons mettre en valeur les faits, consolider une série de preuves, au risque de l'érudition. Dans le sillage des tenants de la socio-histoire, il nous semble en effet que la méthodologie des travaux portant sur le gouvernement local doit se caractériser avant tout par l'exploitation de matériaux de première main[104]. Cette attention spécifique portée aux corpus

[102] LEMAS, Nicolas, « Pour une épistémologie de l'histoire urbaine française des époques modernes et contemporaines comme histoire-problème », in *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 9, septembre-décembre 2009, p. 1 (www.histoire-politique.fr).
[103] PROST, Antoine, *Douze leçons sur l'histoire*, *op. cit.*, p. 67.
[104] PAYRE, Renaud et POLLET, Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in *Revue française de science politique,* vol. 55, n° 1, p. 153 ; sur la socio-histoire : NOIRIEL, Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006. Voir également la revue *Genèses*, dont les articles sont diffusés via le site internet www.persee.fr.

d’archives devrait nous permettre de manier les concepts politistes et sociologiques avec prudence, et ainsi de nous garder de la modélisation.

Saint-Quentin-en-Yvelines : plusieurs « réarrangements commodes » à interroger

Parmi toutes les villes nouvelles décidées par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, celle-de Saint-Quentin-en-Yvelines bénéficie d'atouts spécifiques. S'étendant sur quelque sept mille hectares, composée de sept communes[105] depuis 1983 (il y en avait onze à l'origine), d'un EPA et d'un syndicat communautaire (Marne-la-Vallée en comptait trois), l'agglomération saint-quentinoise figurait à l'aube des années 2000, c'est-à-dire au moment de son « retour » dans le droit commun, parmi les deux villes nouvelles économiquement les plus performantes (avec Cergy-Pontoise). En 2011, elle avait attiré sept mille cinq cents entreprises françaises et internationales (Technocentre Renault, Bouygues Construction, Crédit Agricole, Thalès, EADS…), soit cent cinq mille emplois, trente et un laboratoires de recherche et dix sept mille étudiants, pour une population passée en quarante années de vingt cinq mille à près de cent cinquante mille personnes. Coupée en deux par la Nationale 10 ainsi que par la voie ferrée qui relie Paris à Rambouillet, la ville nouvelle a su au fil du temps s'accommoder de cet apparent handicap. Depuis les années 1980, elle est desservie par trois gares, respectivement situées à Montigny-le-Bretonneux, Trappes et La Verrière, lesquelles sont reliées à La Défense, Paris Montparnasse et à l'axe traversant que constitue le RER C. Située à vingt kilomètres de la capitale, Saint-Quentin-en-Yvelines est le premier cœur économique des Yvelines, et le second de l'Ouest parisien après le pôle de La Défense[106]. En dépit d'une situation sociale contrastée et d'une démographie qui a peu varié depuis dix ans, elle est considérée comme l'une des villes nouvelles les plus abouties.

Un territoire agricole et une cité cheminote

La réalité économique, sociale et politique de la ville nouvelle contraste d'avec celle qu'elle présentait il y a un peu moins d'un demi-siècle. Au milieu des années 1960, le

[105] Elancourt, Guyancourt, La Verrière, Magny-les-Hameaux, Montigny-le-Bretonneux, Trappes, Voisins-le-Bretonneux.
[106] IAURIF, INSEE, DRE, *Les villes nouvelles, atlas statistique, 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004, p. 56.

périmètre géographique sur lequel Saint-Quentin-en-Yvelines est appelée à être construite constitue une aire aux contours à la fois agricoles et industriels. Installées depuis le Moyen Age, les fermes qui s'y trouvent se singularisent par une très forte présence de propriétaires originaires de Paris et sont marquées par l'empreinte de l'Etat, dans la mesure où nombre d'entre elles sont issues des propriétés de Louis XIV.

Géographiquement installées sur le plateau de Saclay, les fermes sont conditionnées par les caractéristiques géologiques de celui-ci. Majoritairement constituée de limon et d'argile à meulière, la terre favorise la culture de la betterave. Particulièrement rémunératrice, celle-ci est utilisée à des fins économiques (l'alcool ou le sucre extrait est vendu) et de subsistance (la pulpe de la betterave remplace une partie du fourrage destiné aux bœufs). Au cours du XIXe siècle, une vingtaine de fermes principalement situées sur les communes d'Elancourt, Guyancourt, Magny-les-Hameaux, Montigny-le-Bretonneux, Trappes et Voisins-le-Bretonneux deviennent de véritables entreprises. Tenues par des notables locaux dont le profil peut être comparé à celui de leurs homologues d'Essonne et de Seine-et-Marne[107], elles emploient de nombreux ouvriers nomades, notamment bretons, qui structurent la vie sociale des villages. Touchées par une dépression entre 1880 et la fin du siècle, elles parviennent à améliorer leurs rendements grâce aux engrais, aux amendements, aux semences qui sont choisies ainsi qu'au drainage des terres. Après la Première guerre mondiale, et plus encore après la Seconde, la mécanisation croissante du monde agricole entraîne le développement d'une culture céréalière intensive (betterave et pomme de terre principalement), qui favorise les regroupements d'exploitations[108].

Au cœur de ce paysage rural au sein duquel les villages sont peuplés de moins de cinq cents habitants, la commune de Trappes fait figure d'exception. Dès 1901, la population trappiste dépasse le millier d'administrés[109] et devient, pendant la période de l'entre-deux-guerres, un centre ferroviaire majeur. Celui-ci sert de relais entre les arrêts de Versailles et Chartres, et bouleverse la démographie locale. Une forte

[107] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, *op. cit*.
[108] STEPHAN, Edouard, *Les grandes fermes du plateau en 1900*, catalogue de l'exposition de l'Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, juillet-septembre 1993, p. 10. Disponible au centre de documentation du Musée de la ville.
[109] Mille cent quatorze personnes sont comptabilisées au recensement de 1901, contre 339 à Montigny-le-Bretonneux et 78 à La Verrière. Source : Insee.

population cheminote afflue sur la commune, laquelle passe de 1 641 habitants en 1926 à près de 10 000 en 1962, puis à plus de 16 000 en 1968. Depuis 1929, la municipalité communiste y développe une politique communale typique de celle mise en place dans la banlieue rouge, reposant sur la mise en place de lotissements HBM, le soutien à un tissu associatif actif et le développement d'une culture d'éducation populaire[110].

L'historiographie de la ville nouvelle : l'influence de l'histoire officielle

Ce passé est relativement peu retranscrit dans la littérature disponible sur la ville nouvelle. Hormis certains travaux du Musée de la ville[111], créé sous sa forme associative en 1977 avant d'être intégré au cours des années 1990 au syndicat d'agglomération de la ville nouvelle, et en dehors de l'action de l'association Mémoire de Trappes, rares sont les analyses du passé agricole et cheminot du territoire d'implantation de la ville nouvelle. A partir des années 1990, on peut même dire que nous assistons à l'émergence d'une documentation foisonnante. Celle-ci part du présupposé selon lequel le territoire n'a commencé son développement qu'avec l'émergence du « centre urbain nouveau », vingt ans plus tôt. En 1992, un ouvrage de commande, cofinancé par le San et l'EPA, évoque ainsi la « *génération ville nouvelle*[112] ». L'agglomération y est dépeinte comme « *étirée sur son territoire de plaines et de vallons, d'eaux et de bois*[113] », passant sous silence l'intégralité du passé rural et cheminot des communes. Le premier chapitre, à vocation chronologique, présente un « compte à rebours » de l'histoire de la ville nouvelle. Il ne va pas au-delà

[110] Brochure *Mémoire de Trappes, le territoire*, disponible à l'association Mémoire de Trappes. Voir également *Trappes, n°1*, bulletin municipal de la commune, 1965, p. 3. Sur la gestion communiste du pouvoir municipal dans d'autres villes nouvelles, on se reportera aux travaux de Simon Maisonobe et d'Auriane Moignoux : MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, *op. cit.* ; MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, *op. cit*, p. 64.

[111] Ces travaux sont pour l'essentiel retranscrits dans la revue *Miroir* du Musée de la ville, publiée entre 1986 et jusqu'à la fin des années 1990, et sont dus au travail de l'historien local Edouard Stéphan. Lire notamment : STEPHAN, Edouard, « Moulins et meuniers du XVIIe siècle au début du XXe siècle : les moulins de la vallée d'Elancourt », in *Miroir*, n°3, 1988, p. 30-39 ; STEPHAN, Edouard, « Le problème des subsistances pendant la Révolution : le rôle des fermiers-laboureurs à Guyancourt (1794-1795) », in *Miroir*, n° 6-7, avril 1993, p. 54-59 ; STEPHAN, Edouard, « Architecture rurale, modes d'exploitation et pouvoir local : la ferme du Manet à Montigny-le-Bretonneux », in *Miroir*, n° 6-7, avril 1993, p. 82-106. Revues disponibles au centre de documentation du Musée de la ville.

[112] LORIERS, Marie-Christine, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire en marche et verts parages*, Autrement, série France, n° 10, septembre 1992, p. 11.

[113] *Idem*, p. 12.

des années 1960, estimant que « *les années cinquante appartiennent à la préhistoire*[114] »…

Au début des années 1990, une série d'ouvrages d'histoire officielle détaille l'évolution de l'agglomération saint-quentinoise. Commandité par l'EPA, en partie financé par la Région Ile-de-France, un premier tome vise à retracer, dans les détails, l' « *histoire d'une ville nouvelle*[115] ». « *Le cadre de vie et l'urbanisme (…) ont laissé s'exprimer l'architecture, sa fonctionnalité et sa poésie*[116] », y écrit le directeur général de l'EPA de l'époque, omettant au passage de mentionner la croissance urbaine de la commune de Trappes à partir de la fin des années 1950[117]. Six livres thématiques, également édités par l'établissement public d'aménagement, complètent au même moment cette image d'une « ville champignon » qui aurait poussé sur un désert humain et politique en mobilisant l'expertise d'aménageurs tout entiers mobilisés à cette tâche novatrice[118]. Il y est question de l' « *irruption de la ville*[119] », mais aussi d'une « *aventure humaine exceptionnelle où gestionnaires du présent et techniciens du futur ont appris ensemble le métier de bâtisseur de ville*[120] ». La ville nouvelle y est présentée comme le contre-modèle des grands ensembles[121], pur produit d'une urbanisation planifiée et rationnelle, et ce jusqu'à la parution du dernier ouvrage financé par l'EPA avec le concours du San, en 2003[122]. Déroulés par les différents directeurs généraux de l'établissement public, ces discours sont relayés par les élus locaux, qui signent plusieurs éditoriaux de ce qu'il faut bien appeler une histoire officielle du territoire[123].

Cette histoire officielle fait fi de toute approche politique, laquelle se trouve complètement diluée dans le fait urbain. « *La politique, c'est avant tout la vie de la*

---

[114] *Ibidem*, p. 25.
[115] EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 1, Cliomédia, 1993.
[116] ALDUY, Jean-Paul, « L'urgence et la complexité », in EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 1, Cliomédia, 1993, p. 8.
[117] A partir de 1959, la commune se dote d'une série de grands ensembles, construits autour de plusieurs squares. Entre 1960 et 1970, la population trappiste est presque multipliée par deux. Brochure *Mémoire de Trappes, le territoire*, disponible à l'association Mémoire de Trappes, pp. 20-21.
[118] EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 1 (« L'essor économique »), 2 (« La trame verte »), 3-4 (« L'urbanisme »), 5 (« Les Saint-Quentinois »), 6 (« L'architecture »), 1990-1993.
[119] ALDUY, Jean-Paul, « Si Saint-Quentin-en-Yvelines m'était conté… », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, vol. 1, Paris, Créaphis, 1990, p. 1.
[120] ALDUY, Jean-Paul, « Inventer la ville… », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, vol. 3-4, Paris, Créaphis, 1991, p. 1.
[121] ALDUY, Jean-Paul, « Le défi de la croissance », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, vol. 2, Paris, Créaphis, 1990, p. 1.
[122] EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 2, Cliomédia, 2002.
[123] Lire notamment l'éditorial de Pierre Sellincourt (maire de La Verrière, vice-président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines et président de l'EPA), in *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 2, Cliomédia, pp. 4-5.

cité dans sa dimension collective et individuelle », est-il indiqué dans le premier tome de *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*[124]. Elle n'est cependant pas laissée de côté par l'Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines. Depuis le début des années 1990, l'association multiplie les entretiens avec des maires locaux, dans une perspective de collecte de la mémoire locale. En 1995, le Musée présente une vaste exposition consacrée à l'urbanisation du quartier du centre-ville, objet d'âpres luttes entre les élus et les aménageurs. Dans un article de synthèse, Jean-Dominique Gladieu, recruté par l'association au début de la décennie afin de mener des études d'histoire politique, y présente une analyse dans laquelle l'aménagement du territoire est exposé non pas à l'aune de l'urbanisme produit, mais surtout comme la résultante d'un débat politique mené à la fois au sein des communes, du syndicat d'agglomération nouvelle et de l'EPA[125]. L'exposition « Le centre, vous y êtes » et son catalogue augurent d'un changement de perspective : désormais, l'histoire locale ne traitera pas seulement des fermes du plateau, mais également de la ville nouvelle, celle-ci étant entendue comme objet d'étude pleinement politique.

Parcellaires, ces différentes productions justifient, aujourd'hui, le développement d'une étude politique de longue durée de la ville nouvelle qui s'inscrit dans le cadre académique de la recherche publique. L'histoire de Saint-Quentin-en-Yvelines bénéficie désormais de nombreux apports, que l'on doit principalement au Musée de la ville. Les entretiens d'élus locaux réalisés par ce dernier, les archives photographiques et vidéographiques collectées, le matériau d'archives proposé ainsi que le centre de documentation qu'il a structuré composent un matériau facile d'accès pour le chercheur. Cette matière brute est d'autant plus urgente à étudier qu'elle est jusqu'à présent ensevelie sous une série de lieux communs. Afin de les dépasser, il convient de montrer à quel point le réel est complexe, en remettant plus particulièrement en question certains discours officiels, certaines constructions, certains « *réarrangements commodes*[126] » établis à la fois par les ouvrages parus dans les années 1990 et par les discours locaux.

---

[124] ALDUY, Jean-Paul, « L'urgence et la complexité », *op. cit.*, p. 9.
[125] Lire sur le sujet GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in *Le Centre, vous y êtes*, *op. cit*.
[126] Témoignage de Danièle Voldman in LAURENTIN, Emmanuel (dir.), *A quoi sert l'histoire ?*, Paris, Bayard, 2010, p. 105.

Plusieurs mythes à confronter aux « faits »

Le premier « réarrangement » que nous proposons de sonder est celui qui consiste à présenter la ville nouvelle comme produit d'une histoire politique issue des élections municipales de 1977. S'il n'est pas contestable que les villes nouvelles sont redevables à la génération des maires qui émerge au milieu des années 1970[127], il semble qu'elles doivent également à la génération précédente. Les récentes études de Simon Maisonobe et d'Auriane Moignoux démontrent de quelle manière plusieurs élus locaux participent, parfois dès le début des années 1960, aux échanges qui concernent l'édification de la ville nouvelle[128]. L'étude de Noisy-le-Grand insiste notamment sur le rôle structurant du Parti communiste français au sein des villes nouvelles[129]. Cette piste de recherche, qui avait déjà été abordée par Jean-Dominique Gladieu, il y a quelques années[130], devra être complétée. Elle tiendra compte des apports de l'histoire urbaine sur le sujet, et notamment de l'importance de la figure du « *maire réalisateur* » mise en exergue par Emmanuel Bellanger et Jacques Girault[131]. Dans quelle mesure les maires PCF de Saint-Quentin-en-Yvelines entendent-ils faire de la ville nouvelle un « territoire du communisme[132] » ?

Le second réarrangement que nous proposons de confronter à l'analyse historique est celui du caractère contraint des villes nouvelles. Telles que présentées par certains acteurs, et plus particulièrement par les élus locaux, les agglomérations définies par le Sdaurp relèveraient d'une décision imposée « d'en haut », par un Etat omnipotent, à une sphère locale « d'en bas » à la fois sans défense et passive. La figure d'un général de Gaulle commandant à Paul Delouvrier de « *mettre de l'ordre dans le bazar* » de la région parisienne depuis un hélicoptère tenant lieu de promontoire

---

[127] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*
[128] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, *op. cit.* ; MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, *op. cit*.
[129] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, *op. cit.*, p. 71.
[130] GLADIEU, Jean-Dominique, « Le positionnement du PC dans les années soixante et soixante-dix à l'égard des villes nouvelles », journée d'études organisée par le Groupe de recherches interdisciplinaires de Saint-Quentin-en-Yvelines, Archives départementales des Yvelines, 16 décembre 2004. Communication non publiée.
[131] BELLANGER, Emmanuel et GIRAULT, Jacques (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, *op. cit*.
[132] Nous faisons ici référence à la journée d'études « Les territoires du communisme, élus locaux, politiques publiques et sociabilité militante », qui s'est tenue les 1er et 2 décembre 2009 à l'université de Paris I, co-organisée par Emmanuel Bellanger et Julian Mischi. Plusieurs des contributions qui y ont été faites sont disponibles sur internet : http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/spip.php?article192

tient ici lieu d'image iconique[133]. Les travaux menés par Monique Dagnaud[134], l'article de Jean-Paul Alduy paru dans *Les annales de la recherche urbaine* à la fin des années 1970[135], mais également une certaine approche idéologique des villes nouvelles[136] viennent soutenir cette vision empreinte de « verticalité descendante ». Quant aux discours des élus locaux ambiants, ils en prolongent la portée depuis trente ans[137]. Pour nombre de maires, aujourd'hui encore, la ville nouvelle au sein de laquelle ils agissent est une réalité qui leur aurait été dictée depuis trois décennies par des urbanistes et par l'Etat, et face à laquelle ils n'auraient eu que peu de prise. Sur ce point précis, nous formulerons un postulat de départ plus nuancé : dans quelle mesure les villes nouvelles relèvent-elles, y-compris dans leur forme urbaine, de compromis successifs entre les élus locaux et les aménageurs, pour ne pas dire entre la sphère locale et l'Etat ? Sans aller jusqu'à nier l'action de l'Etat et de la technostructure de l'aménagement du territoire, cet angle d'approche vise à ne pas présenter l'élu comme un simple sujet passif, mais bien à le considérer comme un acteur à part entière de la construction de la ville nouvelle.

Le troisième mythe qu'il nous semble important de questionner est celui de la singularité intercommunale des villes nouvelles. Interrogé par Sabine Effosse dans le cadre du PHEVN, Michel Boscher, l'initiateur de la première loi donnant une structure politico-administrative aux « centres urbains nouveaux » en juillet 1970, explique que l'intercommunalité mise en place en leur sein relève d'une création personnelle et originale[138]. Pour cet ancien parlementaire gaulliste, ex-maire d'Evry-Petit Bourg, le syndicat communautaire d'aménagement serait une invention dont il aurait eu seul l'idée, ce témoignage prolongeant dans la sphère politique l'idée d'une exception urbaine des agglomérations nouvelles, telle que celle-ci est notamment exposée dans le dossier d'habilitation à diriger les recherches de Loïc Vadelorge[139]. A

[133] Sur ce point, lire VADELORGE, Loïc, « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, 2005, p. 7.
[134] Cf *supra.*
[135] *Idem*.
[136] PAQUOT, Elisabeth et Thierry, « Les villes nouvelles : une utopie de droite », in *Espaces et sociétés*, décembre 1977, pp. 3-23.
[137] Nous faisons ici référence aux discours des élus locaux qui, dans les journaux municipaux et intercommunaux, n'ont de cesse depuis les années 1970 à stigmatiser la mainmise de l'Etat sur le territoire dont ils ont la charge.
[138] BOSCHER, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 10/07/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, pp. 12-13.
[139] VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine*, *op. cit.*

croire Michel Boscher, la ville nouvelle proposerait un modèle unique de coopération intercommunale en France, sans lien aucun avec des formules d'intercommunalité déjà en vigueur – pour ne pas dire en rupture avec ces dernières. Nuancée dans un article écrit par nos soins il y a quelques années[140], cette théorie doit être questionnée dans son ensemble dans la mesure où elle se prolonge au-delà de la période au cours de laquelle la loi de juillet 1970 est appliquée. En 1983, au moment où la loi Rocard rebat les cartes politiques et administratives des villes nouvelles, nombre de parlementaires continuent de les décrire en tant que structures particulières au plan de leur organisation politique. Le débat se présente alors comme confidentiel, sans lien apparent avec celui des années 1982-1986 sur la décentralisation. Pour nombre de parlementaires, la ville nouvelle entendue comme structure intercommunale relèverait structurellement d'une anomalie, voire d'une dérogation aux modèles classiques, et ne pourrait en aucun cas être comparée aux syndicats créés dans le cadre du droit commun.

Dans quelle mesure les syndicats des villes nouvelles empruntent-ils aux canons de la coopération intercommunale en vigueur ? Telle est la troisième question majeure que nous souhaitons poser à travers notre étude. Notre postulat est le suivant : l'intercommunalité telle qu'elle se dessine depuis la fin du XIXe siècle propose aux maires plusieurs modèles de gouvernement local, plusieurs formules à partir desquelles ceux-ci constituent progressivement des références appelées à s'inscrire durablement dans le cadre des pratiques communautaires. Confrontés à un dispositif réglementaire inédit et spécifique, les élus locaux pourraient ici avoir été tentés d'adopter une culture de l'intercommunalité « classique », ce qui pourrait *in fine* questionner l'exception politique des villes nouvelles.

Plan et sources historiques mobilisées

Le plan de notre étude s'inscrit dans une approche de type chronologique. Dans un premier temps, nous étudierons les origines de l'agglomération saint-quentinoise, depuis 1965 jusqu'à l'installation du syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération, en 1973. Nous y aborderons la question du modèle intercommunal, en analysant les différentes formules de syndicats qui, depuis 1890 jusqu'à la fin des

[140] THEULE, Frédéric, « La loi Boscher ou la porte étroite », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, 2005, Le Manuscrit, p. 147-166.

années 1960, offrent aux élus locaux un cadre de référencement au regard duquel ils peuvent se situer. Puis, partant du constat selon lequel la ville est politiquement « travaillée » par les aménageurs et les élus bien avant la création de son Sca, nous nous focaliserons sur les échanges qui, dès les années 1965-1966, commencent à structurer le périmètre saint-quentinois. Nous tâcherons ici de localiser les débats qui, alors, prennent forme au sein de la sphère politique locale, entre les élus municipaux, départementaux, voire régionaux ou nationaux. Nous étudierons enfin, dans cette première partie, le fait législatif en tant qu'indicateur de la culture politique locale qui y est promue par l'Etat. Dans quelle mesure la loi Boscher de juillet 1970 entre-t-elle en résonnance avec le contexte plus large qui voit, depuis le début de la Ve République, l'Etat reconfigurer la relation qu'il entretient avec les collectivités locales ?

Dans un second temps, nous évoquerons les années du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines (1973-1983). Dès sa création, le syndicat vient structurer les rapports entre ces deux groupes sociopolitiques que sont les élus et les aménageurs. Un « système local de gouvernance » en découle, qu'il conviendra de dépeindre à deux niveaux : d'abord au sein du syndicat communautaire, entre élus des communes et élus de la ville nouvelle ; ensuite entre élus et experts de l'EPA. Au tournant des années 1981 et 1982, un moment de crise locale, l'affaire du centre-ville, nous permettra de faire l'état des lieux des relations qu'entretiennent les trois institutions en charge du gouvernement de l'agglomération. Nous évoquerons enfin, dans cette seconde partie, les effets pervers de la loi Boscher. Dans quelle mesure la loi Rocard, qui réforme celle-ci en 1983, renouvelle-t-elle les équilibres politiques dessinés dans les années 1970 ?

Dans un troisième et dernier temps, nous analyserons la ville nouvelle dans la phase d'équilibre qu'elle semble atteindre depuis les années 1980. En 1983, la loi Rocard crée un nouveau modèle syndical, le San, dans un contexte puissant de décentralisation. Etablissant la réalité des changements qui s'opèrent alors localement, nous analyserons de quelle manière le gouvernement institutionnel de l'agglomération saint-quentinoise intègre ces changements en les réinterprétant, à un moment où la ville nouvelle passe de onze à sept communes. Nous verrons également de quelle manière, au cours des décennies 1980 et 1990, le syndicat intercommunal évolue dans son rapport au pouvoir communal. Dans quelle mesure le San se pose-t-il de plus en plus comme le médiateur de la ville nouvelle ?

Pour mener à bien notre réflexion, nous mobiliserons un ensemble défini de sources. Celui-ci se compose de trois corpus différents.

Les premiers documents qui nous serviront seront ceux qui émanent des institutions que sont le syndicat intercommunal, les communes et l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines[141]. Les comptes-rendus des conseils délibératifs (conseil communautaire, conseils municipaux, conseil d'administration de l'EPA), ceux des bureaux municipaux et intercommunal, les comptes-rendus des commissions thématiques constitueront le socle de notre réflexion.

Le second corpus de sources qui nous permettra d'étayer notre réflexion est celui des structures grâce auxquelles nous pourrons replacer notre propos dans un contexte plus large. A des degrés et des époques divers, les archives de l'Assemblée nationale, du conseil général (de Seine-et-Oise, puis des Yvelines), du District de la Région parisienne et de l'Association des maires de France nous éclaireront sur les cadres de référence dans lesquels la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines s'insère.

Le troisième et dernier corpus qui sera mobilisé est celui des archives orales. Plusieurs entretiens, tour à tour réalisées par les équipes de l'Ecomusée – Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines, Sabine Effosse dans le cadre du PHEVN[142] et nous-mêmes entre 2002 et 2010, permettront de confronter la mémoire de certains acteurs aux faits établis via l'analyse des documents.

[141] Les archives communautaires sont localisées aux archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, ainsi qu'au centre de documentation du Musée de la ville (notamment pour ce qui est des archives orales). Les archives municipales se trouvent dans les services municipaux dédiés, et bénéficient de systèmes de classements plus ou moins affirmés selon que les Archives disposent d'un personnel dédié et formé à cet effet. Quant aux archives de l'EPA, en l'absence d'un classement terminé au moment où nous avons effectué ce travail, elles ont été retrouvées à la fois dans les archives de la Casqy, les archives municipales et les archives départementales des Yvelines. Nous tenons à préciser que ce corpus d'archives nous a été difficile à analyser dans la durée, en raison de l'inventaire qui en était fait par les Archives départementales au début de notre travail.

[142] www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr/

Première Partie

La ville nouvelle avant la ville nouvelle : aux sources d'un territoire politique, 1965-1970

Dans deux analyses critiques du projet politique des villes nouvelles qui paraissent à la fin des années 1970, Jean-Paul Alduy et Monique Dagnaud, respectivement ex-directeur technique à l'IAURP (1971-1975) et sociologue, considèrent la loi Boscher de juillet 1970 comme l'un des points de départ de la lutte d'influence qui y prend corps entre l'Etat et les collectivités locales. Fruit d'une offensive de nature technocratique initiée à l'échelle nationale et régionale, cette loi aurait eu pour conséquence de sortir les maires et leurs conseils municipaux d'une certaine torpeur en créant une structure de regroupement de communes innovante : le Syndicat communautaire d'aménagement[143]. « *A partir de 1970, les pouvoirs politique et administratif autour du projet Villes nouvelles sont redistribués* », note Monique Dagnaud[144].

Au début des années 2000, cette analyse est reprise dans le cadre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (PHEVN). Anne Sauvayre et Didier Vanoni indiquent alors que « *la création des Sca permet aux élus de s'organiser et d'obtenir un droit de regard sur les projets d'urbanisation*[145] ». Quant à Jean-Eudes Roullier, il affirme que la loi Boscher a joué « *un rôle essentiel*[146] » dans la mise en place des rapports entre élus et aménageurs, jetant les bases de la construction urbaine de l'agglomération. L'installation des syndicats communautaires

[143] ALDUY, Jean-Paul. « Les villes nouvelles de la région parisienne », *Les annales de la recherche urbaine* n°2, janvier 1979, p. 64.
[144] DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la région parisienne.*, Paris, Fondation des villes, janvier 1979, ronéotypé, p. 152.
[145] SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités, représentations collectives et gouvernance urbaine dans les villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines », in *Recherche sociale* n°170, avril-juin 2004, p. 17.
[146] Entretien de Jean-Eudes Roullier réalisé par Sabine Effosse le 10/07/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, p. 12.

d'aménagement apparaît ainsi comme le moment de rupture à partir duquel les sphères politique et technique entrent en relation l'une avec l'autre.

Une telle approche semble à devoir être nuancée. Dans l'ouvrage *Gouverner les villes nouvelles*, Loïc Vadelorge montre que l'administration centrale structure son cadre d'influence dès 1965-1969, années au cours desquelles Paul Delouvrier occupe les plus hautes fonctions régionales. A cette époque, un système administratif cohérent et « *quasi-autarcique*[147] » serait en phase d'installation dans les villes nouvelles. Plusieurs éléments annexes plaident en faveur de cette thèse. La publicité (pour ne pas dire la communication) qui est faite autour du Schéma directeur[148], la parution d'une série d'images d'anticipation aux accents futuristes dans le journal *Paris Match*[149], l'achat de terrains par l'Etat[150], la montée en puissance de la thématique de la coopération intercommunale ou encore l'installation progressive de plusieurs MEAVN[151] au cœur même des villes nouvelles constituent autant de signes indiquant qu'il existerait une vie politique avant la ville nouvelle. Les témoignages des acteurs eux-mêmes semblent l'appuyer. Jacques Guyard, ancien président du Sca de la ville nouvelle et ex-député-maire d'Evry, explique de quelle manière les maires se mobilisent dès l'année 1968 en créant le Siaere, syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la région d'Evry[152]. A Saint-Quentin-en-Yvelines, Bernard Hugo rappelle pour sa part l'importance de la mise en place, également en 1968, d'une association de défense des communes face à l'Etat. « *Nous voulions à tout prix éviter la fusion de nos communes en une commune unique*[153] », justifie l'ancien maire de Trappes.

Dans cette première partie, nous formulons l'hypothèse qu'il existe, avant le vote de la loi Boscher et la mise en place des Sca, un débat de nature politique sur le projet urbain de Saint-Quentin-en-Yvelines, et que ce débat qui a pour partie à voir avec le renouvellement de la coopération intercommunale. Dans cette approche,

[147] VADELORGE, Loïc, « Comment faire l'histoire administrative des villes nouvelles ? », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, pp. 34-35.
[148] Lire notamment TREY, Pierre, « Huit villes nouvelles en quête de bâtisseurs », in *Le Monde*, 15 septembre 1965, et *L'architecture d'aujourd'hui*, 1965, n° 120.
[149] *Paris Match*, n° 951, 1er juillet 1967, p. 42. Plusieurs extraits de ce numéro, ainsi que du suivant, consacré aux ville nouvelles, sont reproduits dans la partie 5 de notre volume d'Annexes.
[150] CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 251.
[151] Les Missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles commencent à s'installer à Evry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines (Trappes) à partir de 1966.
[152] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960*-2003, Evry, Espaces sud, 2003, p. 44.
[153] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.

l'intercommunalité constituerait, pour les élus locaux tout comme pour les aménageurs et la technostructure d'Etat, un enjeu.

Afin de vérifier la pertinence de ce présupposé, nous dresserons dans un premier chapitre le tableau de l'organisation intercommunale tel que celui-ci se présente, en France, à la fin des années 1970. De quelle manière les syndicats intercommunaux sont-ils transformés par le pouvoir gaullien depuis les débuts de la Ve République, et en quoi cette transformation augure-t-elle d'un renouvellement de l'intercommunalité susceptible de servir la cause des villes nouvelles ?

Dans un second chapitre, nous étudierons les rapports qu'entretiennent, à l'échelle locale, les élus locaux – c'est à dire les élus des communes et ceux du conseil général – avec les aménageurs. Nous appuyant sur les archives du conseil général, les archives municipales et celles de l'EPA, nous tâcherons de dépeindre les actions menées par les uns et par les autres. Dans quelle mesure ces relations s'inscrivent-elles dans une lecture *politique* du territoire, c'est-à-dire dans le cadre d'échanges de points de vue relatifs à la pertinence du projet d'agglomération initié par l'Etat ?

Enfin, dans un troisième chapitre, nous étudierons le processus de gestation de la loi Boscher. Nous attardant sur la personnalité de Michel Boscher, député-maire d'Evry Petit Bourg, nous basant également sur les archives de l'AMF, nous tenterons d'analyser de quelle manière la loi du 12 juillet 1970 articule une logique locale avec une logique nationale.

Chapitre I

Aux origines de la coopération intercommunale, 1890-1966

Dans la plupart des ouvrages qui lui sont consacrés, l'intercommunalité est présentée comme un phénomène récent, étroitement lié au morcellement communal qui, depuis 1789, caractérise la France. Plus des trois quarts des trente-six mille cinq cent soixante-cinq communes recensées sont en effet peuplées de moins de mille habitants. En 2005, la population moyenne communale française est estimée à 1 548 habitants, contre 3 885 dans le reste de l'Union européenne. Cette situation est présentée comme un handicap : dans un monde sujet à une métropolisation croissante, au sein duquel les pays sont placés dans une situation de concurrence mondialisée, l'Hexagone se trouverait confronté à un important défi[154]. L'émiettement communal qui le caractérise rendrait délicate la mise en place des politiques publiques destinées à le moderniser. Derrière le constat d'une France aux territoires éclatés se dresserait le spectre d'un pays qui traînerait comme une invalidité son héritage révolutionnaire.

Dans l'essentiel de ces ouvrages, l'intercommunalité est dépeinte comme une solution d'avenir, dont l'essor remonte à la Ve République[155]. Depuis les années 1960, la mise en place des syndicats intercommunaux à vocation multiple, des districts urbains et autres communautés urbaines a pour ambition de corriger les effets néfastes de la « France des clochers ». Grâce à cette coopération intercommunale renouvelée, sans commune mesure avec celle mise en place à la fin du XIXe siècle, l'Etat corrigerait l'erreur originelle des Constituants[156]. Une « *frénésie législative*[157] »

[154] KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, collection Clés politiques, 2008, p. 8.
[155] LE SAOUT, Rémy, *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La Documentation française, coll. Problèmes politiques et sociaux, n° 811, 6 novembre 1998, p. 5.
[156] Sur le débat qui se déroule en 1789 entre les tenants d'une vision étroite du locale et ceux d'une approche plus rationaliste, voir THEULE, Frédéric, « Rapprocher les représentants des représentés : Mirabeau face à Thouret, septembre-décembre 1789 », in revue *Etudes Normandes*, printemps 2007, pp. 12-24.
[157] LE SAOUT, Rémy et MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 9.

traverserait dès lors les années 1970 et 1980, s'enracinerait dans le débat sur l'Acte I de la décentralisation et trouverait une forme d'aboutissement dans les lois d'aménagement du territoire[158] qui, depuis la fin des années 1990, proposent aux élus locaux de s'engager dans une dynamique réformatrice.

Sans mettre en cause ces analyses – pour l'essentiel établies par des experts[159], des sociologues et des juristes[160] –, nous pensons qu'il est opportun de leur donner une résonnance historique. La coopération intercommunale n'est en effet pas un phénomène récent : enracinée dans la IIIe République, elle traverse la période de l'entre-deux-guerres, Vichy et la IVe République, avant d'être mise en avant par le gouvernement de Michel Debré en 1959. A ce titre, elle est susceptible d'entrer en résonnance avec plusieurs « séquences historiques ». Créée dans un contexte de montée en puissance du pouvoir communal[161], elle doit être mise en perspective avec l'histoire des rapports que l'Etat entretient avec les pouvoirs locaux[162], pour ne pas dire avec la décentralisation, sur fond de développement de la politique du logement ou de celle de l'aménagement du territoire.

De quelle manière les syndicats intercommunaux se transforment-ils entre 1890 et la fin des années 1960 ? Nous aborderons cette question en analysant les textes législatifs qui sont successivement votés en 1890, entre la période de l'entre-deux-guerres et la fin de la IVe république, puis aux débuts de la Ve république. Nous emprunterons alors une méthodologie couramment utilisée par les spécialistes du

[158] Nous faisons ici référence à la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi ATR), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 (LOADT), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 29 juin 1999 (loi Voynet) et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement, 13 juillet 1999).

[159] Le ministère de l'Intérieur, mais également l'association des communautés de France (ADCF) en traitent depuis de nombreuses années les différents aspects : www.dgcl.interieur.gouv.fr ; www.cites-unies-france.org/IMG/pdf

[160] BRECHON-MOULENES, Christine, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1988, 359 pages.

[161] MACHELON, Jean-Pierre et MONNIER, François (dir.), *Les communes et le pouvoir. Histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, Puf, 2002, 662 p. ; DEYON, Pierre. *Paris et ses provinces*, Paris, Armand Colin, 1992, 173 p., pp. 27-30 ; BIARD, Michel, *Les Lilliputiens de la centralisation : des intendants aux préfets, les hésitations d'un modèle français*, éditions du Champ Vallon, Seyssel, 2007, 410 p.

[162] BELLANGER, Emmanuel, *Administrer la "banlieue municipale" : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, Saint-Denis, Université de Paris VIII, thèse de doctorat sous la direction de Jean-Paul Brunet et Michel Margairaz, 2004 ; AUBRUN, Juliette, *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, Lyon, Université de Lyon II, thèse de doctorat sous la direction d'Yves Lequin, 2004.

droit administratif[163]. Cette approche est nécessaire dans la mesure où elle permet de saisir le fonctionnement des institutions communautaires, de caractériser la manière dont les élus se saisissent du droit, et de mettre en perspective les archives. Détaillant les lois qui constituent le cadre législatif de la coopération intercommunale en France, nous étudierons le sens des transformations qui sont à l'œuvre au cours du temps à l'aide de trois indicateurs : les modalités de création du syndicat intercommunal, les compétences exercées par celui-ci et ses modalités de financement. Chacun de ces facteurs nous permettra de situer la coopération intercommunale par rapport à son environnement proche – la sphère locale – mais également vis-à-vis d'un référent plus large – l'Etat.

Nous mobiliserons pour cela des sources historiques esentiellement composées de textes de loi et de débats parlementaires, et suivrons un plan en deux parties.

Dans un premier temps, nous proposerons une étude de la coopération intercommunale telle qu'elle est caractérisée à l'origine. De la loi de 1890 sur les syndicats de communes aux décrets de 1959 sur les districts urbains, les syndicats intercommunaux répondent à des impératifs à la fois pluriels et bien définis. Pour quelle raison leur cadre d'intervention inscrit-il la commune au cœur du dispositif ? Et quel rôle joue l'Etat dans cet essor ?

Dans un second temps, nous évoquerons le modèle de coopération intercommunale qui, à partir des années 1960, est créé puis soutenu par l'Etat gaullien. Plus « intégré », c'est-à-dire plus autonome et indépendant à l'égard des communes, celui-ci repose sur une conception nouvelle des pouvoirs locaux. En quoi cette approche « moderne » vient-elle modifier le cadre juridique de la coopération intercommunale, celui-là même qui inspirera les villes nouvelles ? Et dans quelle mesure peut-on parler d'une « rupture » historique ?

[163] LEBRETON, Jean-Pierre, en collaboration avec DUMOUVEAUX, Jean-Pierre, *Les grands textes du droit de l'urbanisme, La naissance du droit de l'urbanisme 1919-1935*, Paris, éditions des Journaux officiels, 2007 ; voir également les travaux de Jean-Pierre Lebreton et de Jean-Philippe Brouant dans le cadre du Gridauh. GRIDAUH, « Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles: enquête sur la législation et les pratiques », in *Les Cahiers du GRIDAUH*, série Histoire, n° 13, 2005.

1- La « première intercommunalité » syndicale : la loi du 22 mars 1890

Votée le 22 mars 1890, la première loi sur la coopération intercommunale crée les syndicats de communes. Le texte est conçu par le Parlement comme le prolongement de la grande loi communale du 5 avril 1884, dont il compose le titre VIII, et vise à mettre en place les conditions d'une solidarité effective entre les communes[164]. Pour l'essentiel, les débats qui prennent corps à la fin du XIXe siècle se révéleront pérennes. Née sous la IIIe république, la coopération entre communes conservera pendant longtemps son objectif premier – la mutualisation entre communautés –, et contribuera à recomposer les contours de la sphère locale. Une culture communautaire sera ainsi forgée.

L'évolution du contexte historique influera grandement sur cette politique publique territoriale, rendant nécessaire son décryptage. Dans les années 1960, mais également dans les années 1970, de nombreuses voix s'élèvent, au Parlement, à l'Association des maires de France ou dans la sphère communale, afin de rappeler les règles originelles de fonctionnement qui doivent être appliquées dans le cadre d'un syndicat communautaire. D'autres, défendant la nécessité d'une réforme territoriale des pouvoirs locaux, remettent en question le fonctionnement édicté, et tentent de faire évoluer la coopération intercommunale dans ses fondements mêmes. Deux conceptions du fait intercommunal s'affrontent alors : le premier est enraciné dans la « modernité » gaulienne, le second dans la coopération syndicale issue de 1890. Afin de bien saisir la nature de ces débats, il est impératif de comprendre les conditions dans lesquelles s'est développée la « première intercommunalité ».

1.1. Aux origines de la loi de 1890 : associationnisme, décentralisation et mutualisations communales

La loi de mars 1890 répond à un impératif de solidarité institutionnelle, dans un contexte tout à la fois marqué par l'essor de l'associationnisme, la montée en

[164] Cf annexes.

puissance des idées libérales décentralisatrices[165] et le développement de la notion de devoir national en France[166]. Pour les députés qui, en 1884, puis en 1890, débattent des syndicats intercommunaux, il est en effet important que les communes puissent se réunir les unes avec les autres afin de financer, ensemble, la construction d'un hospice, d'un établissement scolaire ou d'une structure d'assistance sociale. La coopération intercommunale témoigne d'une nécessité globale et conjoncturelle de mutualisation à l'échelle de l'ensemble de la société française. « *Depuis de longues années, sur bien des points du territoire, on réclame l'organisation de services publics, importants et nombreux, auxquels ne peuvent pourvoir (…) ni les départements ni les communes*[167] », explique ainsi Joseph Reinach, député des Basses-Alpes et ex-chef de cabinet de Léon Gambetta (1881-1882) au moment des débats parlementaires. Nous retrouvons là une rhétorique connue de l'aide sociale, dont l'urgence se ferait plus particulièrement sentir dans le cadre rural, et qui peut sans doute être mise en perspective avec l'agrarisme d'un Jules Méline[168] :

> « *Hors les villes et quelques gros bourgs, le malade ne trouve pas d'hôpital, le vieillard et l'incurable ne trouvent pas d'hospice. L'enseignement primaire supérieur, l'enseignement professionnel, industriel et même agricole, sont également le privilège des agglomérations urbaines. Et, évidemment, nos communes rurales sont, pour la plupart, trop faibles, trop mal outillées, trop pauvres pour pouvoir d'elles-mêmes, livrées à leurs seules ressources, organiser ces œuvres d'un haut intérêt social et principalement les œuvres d'assistance publique*[169]. »

---

[165] Nous faisons ici référence au Programme de Nancy qui, en 1865, critique fortement la tutelle de l'Etat dans la sphère locale. Ce document, soutenu à la fois par les orléanistes, les légitimistes et les républicains, contribuera à modifier le cadre d'action des communes et des conseils généraux à la fin des années 1860. BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel. *Histoire de la décentralisation*. Paris, Presses universitaires de France, 1993, p. 52.
[166] ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 169. Voir également, sur la question du logement : FROUARD, Hélène, *Les politiques patronales de logement en France (1894-1944) : de l'initiative privée au devoir national*, thèse d'histoire de l'art, université de Paris I, 2003 ; FROUARD, Hélène, « Aux origines du 1% logement : histoire d'un compromis républicain », in *Revue française des Affaires sociales*, 3/2005, n° 3, pp. 55-76.
[167] Assemblée nationale, *Projets de lois, propositions et rapports*, Chambre des députés, séance du 27 février 1890, annexe n° 396, p. 388.
[168] Jules Méline, député des Vosges, ministre de l'Agriculture entre 1883 et 1885 (gouvernement de Jules Ferry), développa dans la seconde moitié du XIXe siècle une approche de l'économie reposant principalement sur la mise en valeur de l'agriculture. BARRAL, Pierre, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, FNSP, 1968.
[169] *Idem*.

Prônant l'action face au paupérisme ainsi qu'aux inégalités territoriales, Joseph Reinach défend un cadre de regroupement entre communes beaucoup plus institutionnel que celui, discrétionnaire, qu'avait édictée la loi de 1884. Selon le républicain, il convient bel et bien de franchir un cap par rapport à « *l'association libre* » qui avait été instituée par le texte municipal, de faire « *un pas de plus* » en créant un syndicat de communes doté de la personnalité civile (ce qui lui permet d'acquérir des biens et de se pourvoir en justice).

> « *Le Gouvernement considère le groupement des forces individuelles comme la conséquence naturelle des transformations subies par la société, comme l'un des besoins urgents de l'époque : il indiquera les qualités et les avantages de l'instrument à celles des communes qui pourraient en ignorer ; il ne se contentera pas d'attendre, il sollicitera, fidèle à son véritable devoir, les bonnes volontés*[170]. »

Les acquis de la loi du 22 mars 1890 sont importants. Pour la première fois, une loi institutionnalise la coopération entre les communes, constituant l'aboutissement de plusieurs années de débats sur la question. Le phénomène est pourtant très ancien et n'a, jusqu'à la IIIe République, jamais donné lieu au moindre contrat.

Dans son ouvrage sur les organisations intercommunales, la juriste Christine Brechon-Moulènes rappelle que les communes françaises ont toujours coopéré, depuis l'Ancien régime, sous la forme d'associations, de communautés ou de bastilles[171]. Pendant longtemps, aucune forme institutionnelle ne sera donnée à ces coopérations. Trois débats vont permettre d'avancer sur la question. Le premier a lieu sous la Monarchie de Juillet, le second au moment du vote de la loi sur les Départements (1871), le troisième lors des échanges sur la loi municipale de 1883.

Au début du XIXe siècle, la gestion de forêts, de lacs, de zones montagneuses fait l'objet de nombreuses discussions. En 1837, une loi mentionne les « *intérêts qui concernent plusieurs communes*[172] ». Reconnaissant la personnalité civile de la commune dont le maire est à la fois le représentant de l'Etat et celui du conseil municipal, elle permet aux élus locaux de créer, autour de biens ou de droits indivis situés sur plusieurs communes, par ordonnance royale, « *une commission syndicale*

[170] *Ibidem*, p. 389.
[171] BRECHON-MOULENES, Christine, *Les organisations intercommunales*, *op. cit.*, p. 3.
[172] Loi du 18 juillet 1837, titre VII, articles 70 à 73.

composée de délégués des conseils municipaux[173] ». N'ayant aucune valeur institutionnelle, cette commission est présidée par un syndic nommé par le préfet. Elle est financée par les communes, se réunit annuellement et est renouvelée tous les trois ans. Elle sert en grande partie à traiter des questions liées à la gestion partagée de forêts ou de lacs situés sur plusieurs territoires.

Cette loi trouve, quelque temps plus tard, un écho nouveau, via le débat départemental. Au début des années 1870 apparaît la notion d' « interdépartementalité[174] », destinée à assurer par les conseils généraux la cogestion d'équipements dont l'utilité leur est commune. Soulignons d'emblée que le terme n'est pas employé en tant que tel dans les documents que nous avons pu consulter. En réalité, à la fin du XIXe siècle, l'apposition du préfixe d'origine latine « inter » et du mot « département » ne concerne que les adjectifs. On parle par exemple d'objet de nature « interdépartementale » dans les débats ; dans l'article 89 de loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux sont évoqués « *les objets d'utilité interdépartementale* » pour qualifier les ententes entre structures départementales. Il semble ainsi exister une analogie entre les mots « interdépartementalité » et « intercommunalité » : d'abord utilisé pour qualifier la nature de certaines unions dans le cadre d'adjectifs, le vocable se transforme en nom sur le tard.

Dans son article 89, la loi organique du 10 août 1871 permet aux départements de se réunir au sein d'ententes, dans un cadre régi par l'Etat via les préfets[175]. Plusieurs conseils généraux ont ainsi la possibilité de signer entre eux des conventions relatives à la mise en place de projets partagés, les questions d'intérêt commun étant débattues soit dans des conférences où chaque conseil général est représenté, soit au sein de commissions spéciales nommées à cet effet[176].

Cette solidarité interinstitutionnelle est l'une des préoccupations les plus récurrentes des parlementaires de la IIIe République. Elle vient rapidement prendre corps dans les échanges communaux des années 1880. Le 17 février 1883, en plein

[173] DUVERGIER, Jean-Baptiste, *Lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, année 1837, p. 254, article 70.
[174] Loi du 10 août 1871, Assemblée nationale, *Recueil des lois*, art. 89.
[175] « *Deux ou plusieurs Conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs. Ils peuvent faire des conventions, à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages et des institutions d'utilité commune.* » Loi du 10 août 1871, article 89.
[176] Loi du 10 août 1871, article 90.

débat sur la grand loi municipale de 1884, le baron René Reille indique qu'« *il faut (…) accorder aux communes ce que la loi de 1871 accorde aux conseils généraux dans le cas d'intérêts interdépartementaux* ». Le député du Tarn, ancien sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur dans le gouvernement du monarchiste et orléaniste Albert de Broglie, défend l'idée selon laquelle les communes pourraient, « *dans certaines conditions particulières* » et « *pour certains objets déterminés* », s'unir entre elles[177]. Il défend ainsi, de fait, la création de structures intermunicipales (il s'agit de commissions) comme cadre possible de ces ententes. Paraissant le 5 avril 1884, créant un régime juridique uniforme et consacrant l'affirmation des communes à l'égard du pouvoir central, la loi adoptée n'ira toutefois pas jusqu'à créer les conditions juridiques d'une action mutualisée entre plusieurs communes autour d'un objet partagé – un hospice, un hôpital, un dispensaire par exemple. Dans son article 116, elle permet modestement à deux ou plusieurs conseils municipaux de constituer une « *entente sur des objets d'utilité communale compris dans leurs attributions*[178] », par la ratification de conventions. Si l'heure demeure à l'association libre entre communes, les députés sont tout près de donner une forme institutionnelle à la coopération entre communes. Ce sera chose faite le 22 mars 1890, non sans quelques réticences.

1.2. La loi de 1890 : l'équilibre Etat-départements-communes en questions

La première loi de 1890 sur les syndicats de communes donne lieu à de longs échanges parlementaires. Alors que le boulangisme est en plein essor, les députés de la Chambre commencent à débattre, au mois de janvier 1889, du premier projet de loi sur les syndicats de communes. Mettant en avant l'urgence sociale du pays, constatant la rareté des lieux d'assistance publique dans la France rurale et évaluant à quelque vingt mille le nombre de communes dépourvues de bureaux de bienfaisance, les gouvernements du républicain radical Charles Floquet (mars 1888-février 1889) et de Pierre Tirard (février 1889-mars 1890) entendent donner aux communes la possibilité de se regrouper dans un cadre mieux défini que précédemment. Pour l'essentiel, le débat se concentre sur une question centrale : l'équilibre à redéfinir

[177] NAVIDAL et LAURENT, *Archives parlementaires*, séance du 17 février 1883, p. 293.
[178] DUVERGIER, Jean-Baptiste, *Lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, année 1884, p. 133.

entre l'Etat, le pouvoir communal et le pouvoir départemental. Comment la coopération intercommunale sera-t-elle investie – pour ne pas dire contrôlée – par l'Etat, le conseil général et le pouvoir municipal ?

Au cours de la discussion générale qui se déroule à la Chambre le 22 janvier 1889, soit cinq jours à peine avant l'élection de Boulanger au poste de député de Paris, les représentants du peuple abordent la question. Les échanges sont plus particulièrement resserrés autour de deux opinions antagonistes, respectivement défendues par Charles Dupuy et Paul Doumer, le rapporteur du projet de loi.

S'érigeant en garant de l'Etat centralisateur, le premier prône un encadrement strict des compétences que les communes pourraient être appelées à exercer à travers le syndicat intercommunal, afin de ne pas laisser trop de latitude à la sphère locale. Doté d'un budget dont les recettes sont notamment composées de la contribution des communes associées[179], le regroupement risque, selon le député républicain, agrégé de philosophie et originaire du Puy-en-Velay, de devenir une structure de pouvoir propre en capacité de contrecarrer la politique gouvernementale. Alors que le projet de loi soumis à la Chambre laisse au syndicat le choix d'investir n'importe quel champ, Charles Dupuy propose de limiter ses secteurs d'intervention. Particulièrement attentif au maintien de la question de la solidarité sociale dans la sphère communale (« *chaque commune doit nourrir ses pauvres*[180] »), il suggère que l'assistance publique soit érigée en domaine réservé des syndicats de communes. Dans le même temps, il se prononce en faveur du maintien de la création d'infrastructures routières (les ponts par exemple) dans un cadre national global. Le député s'attache à garantir à l'Etat le rôle dominant qu'il doit avoir sur la sphère locale. Certes, indique-t-il, l'Etat intervient au moment de la constitution du syndicat ; certes, ses représentants, préfet et sous-préfet, peuvent siéger au sein du comité syndical ; certes, l'Etat dispose d'un droit de dissolution légitime. Mais que pourra-t-il faire si d'aventure certaines communes décident librement de mettre en place un projet mutualiste en rupture avec la politique nationale ? Ne doit-on pas limiter le « libéralisme » du texte, qui confine selon le député à de la permissivité ? Et l'inspecteur d'académie qu'est alors Charles Dupuy de prendre un exemple qui le concerne directement :

[179] *Cf infra.*
[180] *Annales de l'Assemblée nationale*, année 1889, tome 1, p. 186. Charles Dupuy fait ici référence à la déclaration d'un des membres du Concile de Tours de 576.

« *Eh bien, je vous le demande, lorsqu'un syndicat de communes voudra procéder à la création d'un établissement d'instruction et que, voulant user des dispositions libérales de la loi, ou bien ayant en vue de pratiquer certaines méthodes qui ne sont pas officiellement suivies par les établissements publics, il dira : Je veux instituer une école qui desservira ma circonscription et dans laquelle je veux qu'on applique telle ou telle méthode, pourra-t-il dire encore : Non seulement je veux créer une institution dans laquelle telle ou telles méthodes seront appliquées, mais comme l'expérience doit être complète, (…) je veux confier cette expérience à un personnel de mon choix*[181]. »

Paul Doumer adopte de son côté une posture plus nuancée. Pour le rapporteur du projet de loi à la Chambre, député de l'Aisne et membre du parti radical, le texte ne doit pas faire l'objet de la moindre réécriture. En effet, le droit de l'Etat y est respecté, que ce soit à travers le refus initial que peut opposer le préfet lorsque lui est soumise la proposition de création du syndicat ou grâce à la possibilité laissée à l'administration préfectorale de supprimer purement et simplement tout regroupement de communes jugé illicite. Le pouvoir étatique s'incarne dans l'arbitraire administratif qui, en capacité de s'exercer selon son bon vouloir, donne toute sa cohérence et sa tenue au projet intercommunal. Se définissant comme un « *partisan de la liberté* », assumant pleinement le caractère libéral de la proposition en discussion, le rapporteur insiste sur la nécessité qu'il y a à maintenir, pour les syndicats, « *un nombre indéfini d'objets*[182] », c'est-à-dire un large panel de compétences. L'action de l'Etat demeurerait structurellement garantie par la nature communale du projet, en vertu d'une logique implacable :

« *Les syndicats de communes, qui représentent la collectivité des communes associées, n'ont pas de pouvoirs autres que ceux des communes elles-mêmes. Ce qui, de par la loi, est interdit aux communes, par une conséquence naturelle est interdit aux syndicats*[183]. »

[181] *Idem.*
[182] *Ibidem,* p. 187.
[183] *Ibidem*, p. 187-188.

Le débat qui se prolonge au Sénat à la fin de l'année 1889 présente des caractéristiques différentes. Plus techniques, les échanges consistent à situer l'action du conseil général vis-à-vis des pouvoirs communal et intercommunal. Le rôle de l'Etat est mentionné en creux, à travers le poids d'une institution départementale qui agit en étroite collaboration avec le préfet.

Dans son article 171, le projet de loi indique que les communes seront représentées au sein du syndicat par deux délégués rééligibles. Ces derniers ne sont pas nécessairement issus du conseil municipal, mais peuvent être choisis parmi les citoyens de la commune – à condition bien sûr de remplir les conditions d'éligibilité requises. Désignés au scrutin secret et à la majorité absolue, certains représentants d'un comité syndical pourraient ainsi ne pas être issus du suffrage universel. Certains sénateurs le relèvent avec force, à l'image de Jean Bozérian. Le 17 décembre, cet avocat du Loir-et-Cher exprime ses craintes de voir les communes exclues des affaires syndicales. « *Comme il s'agit d'une œuvre intercommunale, cette exclusion* [est] *assez difficile à justifier*[184] », explique-t-il. Selon lui, les affaires syndicales doivent demeurer strictement sous la coupe communale.

Cet avis est loin d'être partagé par le rapporteur du texte, Emile Labiche. Celui-ci prend le contrepied de l'opinion communaliste en arguant que cette disposition de la loi a pour but de garantir la présence de représentants des conseils généraux au sein du comité syndical. Pour ce républicain, représentant l'Eure-et-Loir, les affaires intercommunales sont susceptibles de relever d'une logique cantonale. Citant en exemple son département, Emile Labiche indique que plusieurs associations de communes ayant pour objet l'hospitalisation de malades et les secours à domicile y ont été créées depuis la loi de 1884. Au moment de définir le cadre territorial de ces regroupements, il a été jugé plus cohérent de prendre comme référence le canton. Les œuvres de mutualisation sociale ont ainsi épousé la forme territoriale départementale, impliquant très directement les conseillers généraux. Ce cas pratique est, pour Emile Labiche, un cas d'école. Dans la mesure où les syndicats de communes seront appelés à agir dans un cadre territorial large, il est impératif de laisser aux conseillers généraux la possibilité de siéger en leur sein. Quant au danger d'exclusion systématique des conseillers municipaux, il n'est, pour le rapporteur, nullement à craindre dans la mesure où le regroupement intercommunal ne peut être constitué qu'avec l'accord unanime des communes concernées. « *Les représentants*

[184] Annales du Sénat, séance du 17 décembre 1889, p. 217.

des communes ne pourraient donc être complètement exclus du comité que par une abdication volontaire des conseils municipaux », conclut-il[185]. Les dispositions issues de l'article 171 seront ainsi maintenues par le Sénat dans le texte final. La coopération intercommunale s'inscrit alors pleinement dans une logique départementaliste.

1.3. Modalités de création, compétences et pouvoir financier : un syndicat contrôlé par le représentant de l'Etat

Les trois critères d'analyse que nous avons énumérés dans notre introduction nous permettent de caractériser le rayonnement de la coopération intercommunale définie par le législateur en mars 1890. Au-delà des échanges politiques, les conditions de création du syndicat, la nature de ses compétences et son pouvoir financier précisent clairement l'influence que peuvent y exercer l'Etat, le département et les communes. Ce détour par une analyse proche du droit public nous paraît nécessaire dans la mesure où il délimite les contours du cadre à partir duquel les sphères locales seront amenées à se déterminer.

Nous observons en premier lieu que la création du regroupement communautaire relève d'une impulsion de nature communale :

> « *Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale* [nous soulignons] *et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises, par le préfet, au Ministre de l'Intérieur ; et, s'il y a lieu, un décret rendu en conseil d'Etat autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes*[186]. »

[185] *Idem*, p. 219.
[186] Article 169, Titre VIII, *Recueil des principales lois d'intérêt général délibérées par la Chambre des députés et devenues définitives pendant le cours de la Ve législature*, *op. cit*., p. 14.

Défini comme un établissement public investi de la responsabilité civile (article 170), le syndicat intercommunal est administré par un comité au sein duquel chacune des communes est représentée par deux délégués (article 171), selon un mode de type égalitariste. Ces représentants sont désignés par les conseils municipaux, à scrutin secret (majorité absolue), rééligibles, et ne sont pas nécessairement choisis – nous l'avons signalé plus haut – parmi les conseils municipaux eux-mêmes. Le syndicat se réunit peu. Ses membres sont invités à tenir chaque année deux sessions ordinaires, « *un mois avant les sessions ordinaires du conseil général* » (article 173), sur proposition d'au moins la moitié des délégués ou à l'invitation du préfet.

Le fonctionnement du syndicat est calé sur celui des communes. Les délégués sont désignés suite au renouvellement des conseils municipaux. Ces derniers fixent eux-mêmes, via le décret d'institution, la commune siège du regroupement et, « *à moins de dispositions contraires (…), les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège* » (article 172). Dans le même ordre d'idée, l'administration des syndicats est soumise aux règles du droit commun, le comité exerçant vis-à-vis de ces établissements « *les droits qui appartiennent aux Conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature* » (article 176).

Les finances intercommunales sont principalement issues des communes et relativement limitées. Les recettes du budget syndical comprennent ainsi :

- une contribution émanant des communes associées : celle-ci est déterminée par une délibération initiale de chaque conseil municipal ;
- le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ;
- des sommes reçues d'administrations publiques, d'associations ou de particuliers, en échange d'un service rendu ;
- des subventions publiques émanant de l'Etat, du département ou des communes ;
- le produit de dons ou de legs.

Les syndicats de communes de 1890 disposent d'une compétence unique, et sont placés sous le joug communal. Adressé aux communes avec les comptes de l'établissement public communautaire, leur budget est entièrement régulé par les conseils municipaux. S'il peut effectivement permettre d'organiser *« des services*

intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution » (article 178), le syndicat doit auparavant avoir reçu l'aval de chacune des communes, sans exception aucune. Autre signe de cette omniprésence communale : une majorité de communes peut dissoudre le syndicat dès lors qu'elle en émet le souhait.

Mais cette mainmise de la commune n'est qu'apparente. A l'autre bout de la chaîne du pouvoir, la coopération intercommunale est strictement encadrée, pour ne pas dire contrôlée, par l'action du représentant de l'Etat. Dans le sillage de la loi de 1884, le législateur a fait montre d'un certain conservatisme quant aux prérogatives politiques du syndicat de communes, le pouvoir central continuant de renforcer sa domination politique sur la sphère locale[187]. Ainsi, le préfet dispose d'un pouvoir relativement important sur le syndicat de communes, dont il transmet le décret d'attribution au ministre de l'Intérieur (article 169). Il peut mettre le comité syndical en demeure de nommer ses délégués (article 171), et le réunir de manière unilatérale lorsqu'il le juge nécessaire. Tout comme le sous-préfet, il a « *entrée dans le comité* » et est toujours entendu par ce dernier lorsqu'il le demande (article 173). Surtout, il peut dissoudre le syndicat, là encore de manière unilatérale, par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat (article 179).

Nous retrouvons ici les caractéristiques principales qui nous permettent de définir la « première intercommunalité » issue de la loi du 22 mars 1890.

C'est d'abord au nom des communes qu'est créé le syndicat intercommunal. A l'origine de la création de la structure de coopération, les conseils municipaux définissent eux-mêmes les compétences qui seront exercées, et ont la possibilité d'investir un large panel de compétences – santé publique, instruction, institutions à vocation sociale, etc. Ce sont également les communes qui, votant des subventions au syndicat, règlent sa puissance financière, et déterminent ainsi son pouvoir d'intervention. Ce « communalisme » s'exprime à travers le rattachement à la loi municipale de 1884 dont fait l'objet le texte de la loi votée par les parlementaires six ans plus tard. Loin de constituer un texte autonome, les douze articles de la loi du 22 mars 1890 font l'objet d'une insertion dans la grande loi municipale, dont ils composent désormais le titre VIII. L'intercommunalité syndicale est fortement enracinée dans le municipalisme de la IIIe République.

[187] AUBRUN, Juliette, *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, *op. cit.*, p. 402.

Seconde caractéristique : l'intercommunalité républicaine est présentée par la plupart des « acteurs » politiques comme une solidarité nationale nécessaire. La coopération entre communes traduit en quelque sorte, au niveau local, la montée en puissance de l'associationnisme et du mutualisme. Justifiée par nombre de parlementaires par l'urgence de la création d'hospices, d'orphelinats, d'écoles, l'intercommunalité place le « local » au diapason de son époque.

On notera enfin que l'intercommunalité qui se développe est nettement encadrée par l'institution préfectorale. En capacité d'accepter ou de rejeter toute entreprise de regroupement qui lui est soumise, le Préfet peut à tout moment décider de la dissolution du syndicat. Par son entremise, l'Etat tient à assurer la régulation des pouvoirs locaux.

1.4. Postérité de la loi de 1890 : pratiques et représentations

Le premier modèle de syndicat intercommunal peut donc être caractérisé de communaliste et d'étatiste dans sa conception, et de mutualiste dans ses représentations. Répond-il véritablement aux besoins du pays ? Quelle sera la postérité de la loi du 22 mars 1890 ?

Entre la fin du XIXe siècle et la première moitié du XXe, le texte connaît un certain nombre d'adaptations[188]. Celles-ci paraissent accréditer la thèse d'un succès qu'aurait rencontré le modèle syndical auprès des communes. Elles révèlent surtout combien la coopération intercommunale s'adapte alors en permanence aux contextes nouveaux qui touchent la France. C'est par exemple le cas, le 13 novembre 1917, avec une modification initiée par le député Paul Meunier (projet de réforme du 19 mars 1915). Détaillée par le juriste Jean-Baptiste Duvergier[189], cette initiative est motivée par des raisons d'ordre conjoncturel, liées aux destructions qu'engendre depuis plusieurs années la Première guerre mondiale. Touchée sur son territoire propre, plus

[188] Pour plus d'informations sur les textes cités ici, on se référera notamment aux ouvrages de Victor Leydet, André Brun et Henri Mayer, ainsi qu'aux recueils annuels commentés de Jean-Baptiste Duvergier. On consultera également la thèse du juriste Louis-Georges Verdun, ainsi que les déclarations du parlementaire (et juriste) Raymond Zimmermann à l'Assemblée nationale, en 1966. Projet de loi présenté par Raymond Zimmermann, *Journal Officiel,* annexe n° 2054, pp. 501-506. LEYDET, Victor, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936 ; BRUN, André et MAYER, Henri, *Les syndicats intercommunaux*, Paris, Berger-Levrault, 1954, pp. 45 à 51 ; VERDUN, Louis-Georges, *Le groupement des communes en France*, Bordeaux, imprimerie Bière, 1963, pp. 90-92 ; DUVERGIER, Jean-Baptiste, *Lois, décrets et règlements, ordonnances*, Paris, Sirey, 1916, tome 16, pp. 571-572.

[189] DUVERGIER, Jean-Baptiste, *op. cit*, p. 572.

particulièrement à l'Est, le pays accuse dans certains départements d'importantes destructions[190]. Appelées à faire face à d'exceptionnelles charges d'assainissement et de solidarité, ne pouvant agir seules, les communes ont besoin de solutions rapides. Quelques mois après de grandes offensives lancées en Artois, alors que le général Pétain remplace le général Nivelle en tant que commandant en chef français, le nouveau texte voté par le Parlement assouplit principalement les conditions de regroupement en permettant à des communes issues de départements différents de s'unir. Il donne surtout une coloration nouvelle à l'intercommunalité, dans la mesure où il n'est plus alors seulement question de créer des actions de nature mutualiste, mais également de permettre à des communes de s'unir dans le cadre d'entreprises liées à la reconstruction[191].

L'activité législative que nous avons pu observer dans la période de l'entre-deux-guerres vient confirmer les glissements contextuels qui s'opèrent alors. Plusieurs actes législatifs viennent alors affiner les dispositions originelles issues de la loi de 1890 :

- loi sur les localités détruites par la guerre (27 avril 1920) ;
- loi modifiant le dernier paragraphe de l'article 169 de la loi du 5 avril 1884 complétée par les lois du 22 mars 1890 et 13 novembre 1917 (26 juin 1925) ;
- décret sur l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial (28 décembre 1926) ;
- loi modifiant celle du 22 mars 1890 (5 avril 1927 et 7 avril 1931) ;
- décret sur la perception des droits d'octroi (30 octobre 1935) ;
- décrets sur la création de services d'incendie intercommunaux ainsi que sur la protection contre les inondations et contre la mer (12 novembre 1938).

Sans entrer ici dans des détails trop techniques[192], nous retiendrons de cette intense activité législative qu'elle accompagne un essor sans précédent de la

[190] Rappelons pour mémoire que onze départements français sont classés par l'Etat en « zone rouge » au sortir de la guerre, soit un périmètre de 120 000 hectares au sein desquels les voies de communication, les villes, les espaces boisés et agricoles sont détruits et maculés d'obus ou de mines. Dans les départements de la Meuse, de la Marne ou du Nord, certains villages ne seront jamais reconstruits.

[191] BUSSIERE, Eric, MARCILLOUX, Patrice et VARASCHIN, Denis (dir.), *La grande reconstruction. Reconstruire le Pas-de-Calais après la Grande Guerre*, actes du colloque d'Arras, 8-10 novembre 2000, 480 p.

[192] En 1925, il est par exemple indiqué que l'accès de nouvelles communes à l'organisation intercommunale doit impérativement être autorisé par le Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable d'un des conseils généraux ou d'un des préfets de département intéressés. En 1935, il est stipulé que la perception des droits d'octroi permettra la mise en place d'une organisation communautaire calquée sur celle de la commune. En 1938, deux décrets du 12 novembre proposent aux communes de créer des associations intercommunales afin de se protéger contre les

coopération intercommunale. Il s'agit désormais de permettre aux communes de se regrouper dans un cadre lié aux catastrophes naturelles (incendies, inondations), d'agir dans le secteur économique (industrie, services), voire de faire face aux destructions commises par les hommes (conflit mondial).

Dans une thèse de doctorat de droit parue en 1936, nous apprenons que 24 054 des 38 009 communes françaises sont alors adhérentes à un syndicat de communes, soit 63 %. Pour son auteur, Victor Leydet, ces chiffres démontreraient « *la place éminente que s'est acquis le Syndicat de Communes dans la vie municipale*[193] ». 90% des 2 168 syndicats créés en 1936 ont pour objet l'électrification ou l'adduction d'eau, représentant 91,3 % des communes syndiquées. Les regroupements intercommunaux constituent une institution très majoritairement rurale (97 % d'après l'auteur), mettant particulièrement en place « *des services publics à caractère industriel, automatique, et pour lesquels il s'agit bien plus de prestations à fournir que d'individus à satisfaire*[194] ».

Dans la première moitié du XXe siècle, la coopération intercommunale devient ainsi le moyen privilégié de répondre à un problème d'ordre technique : l'édification des grands réseaux d'eau et d'électricité. A l'instar de la région parisienne[195], la France est alors en train de s'équiper fortement. Les usages de la « fée électricité » se multiplient, tant au niveau domestique qu'industriel[196]. Dans chaque grande ville, des compagnies d'électricité s'implantent, un mouvement de concentration entrepreneuriale émergeant avant la Première guerre mondiale et se renforçant pendant l'entre-deux-guerres[197]. Les zones urbaines et rurales sont connectées, voire

---

incendies ainsi que « *contre les inondations et contre la mer* ». Ils permettent aux communes de se regrouper en « *associations départementales ou interdépartementales* », le tout « *sous le contrôle du ministre des travaux publics, à leurs frais avec ou sans subvention de l'Etat* ». Chambre des députés, *Recueil des lois*, année 1925, 42e fascicule, p. 230 (rajout à l'article 169 de la loi de 1884) ; DUVERGIER, Jean-Baptiste, *Lois, décrets d'intérêt général*, Paris, Sirey, 1935, p. 755 ; *idem*, année 1938, pp. 1028-1029, article 1er.

[193] LEYDET, *op. cit*., p. 67.

[194] *Idem*, p. 73.

[195] BELTRAN, Alain, « Un réseau électrique régional ou national ? », in *Les Cahiers de l'IHTP*, « Région parisienne, approches d'une notion, 1860-1980 », sous la direction de Danièle Voldman, n° 12, octobre 1989, pp. 57-62 ; CARRE, Patrice, « Le réseau téléphonique entre Paris et sa banlieue, 1880-1939 », *idem*, pp. 63-70.

[196] BARJOT, Dominique, avec la collaboration de VUILLERMOT, Catherine, et WILLIOT, Jean-Pierre, *L'Énergie aux XIXe et XXe siècles*, Paris, Presses de l'École normale supérieure, Collection « Annuaire statistique de l'économie française aux XIXe et XXe siècles », vol. II, 1991. BOITEUX, Marcel, « Introduction », *L'électricité dans l'histoire. Problèmes et méthodes*, Paris, AHEF, 1985, p. 7. FERNANDEZ, A., *Electricité et politique locale à Bordeaux (1887-1956)*, thèse de doctorat, Bordeaux IIII, 1998, Presses universitaires de Bordeaux.

[197] BELTRAN, Alain, « Une législation peu favorable », in CARON, François et CARDOT, Fabienne, *Histoire de l'électricité en France*, tome 1 (1881-1918), 1991, p. 379-383.

interconnectées, ceci afin de réaliser des économies d'échelle sur les centrales de production. Dans les territoires montagneux, la production hydraulique est en plein essor. Nécessaire, la tutelle de l'Etat intervient au nom du respect de la sécurité et de l'utilité. Face à cette déferlante et à la réactivité des milieux industriels, l'action étatique demeure cependant incertaine. Le contrôle de l'Etat est assuré en amont par l'action législative et réglementaire, et relayé sur le terrain par le service des Ponts et Chaussées. Avant 1945 et la nationalisation de l'électricité, les pouvoirs locaux tirent profit de la situation[198]. Accordant des délégations de service public aux entrepreneurs privés, les municipalités jouent un rôle actif dans cette évolution, signant les autorisations de concessions, établissant les lignes de distribution et de transport. Les communes se constituent en syndicats de coopération intercommunale, adoptant la compétence de gestion du réseau d'électricité.

La formule syndicale s'impose alors aux maires comme un outil incontournable, leur permettant d'apporter une réponse à l'impact de plus en plus grand de l'urbanisation, notamment en banlieue parisienne. Là, entre 1914 et 1934, le nombre de mal-lotis passe de 3 000 à 16 000, dans un contexte de hausse démographique et de crise économique. Des « colonies de bicoques[199] » transforment les paysages urbains, créant des centaines de quartiers nouveaux dans plus de trois cents communes. Les lotissements sont en perpétuelle expansion autour de Paris, mais également aux abords de Rouen, de Marseille, de Rennes ou de Montpellier, obligeant l'Etat à jeter les bases d'une politique publique urbaine. Au cours de l'entre-deux-guerres, les lois Cornudet (14 mars 1919, complétée le 19 juillet 1924), Sarraut (15 mars 1928) et Loucheur (13 juillet 1928) ont pour ambition de réguler la crise urbaine.

Nombre de municipalités périphériques, plus particulièrement autour de Paris, se mobilisent afin d'accompagner, parfois d'impulser, ces politiques publiques du logement, d'assistance et de péréquation financière. L'action des syndicats intercommunaux, telle que les décrit Emmanuel Bellanger[200], permet aux élus locaux

[198] VARASCHIN, Denis, *La société lyonnaise des forces motrices du Rhône (1892-1946). Du service public à la nationalisation*, thèse d'HDR, Grenoble II, 1997, p. 280-291, cité dans VARASCHIN, Denis, « Etat et électricité en France en perspective historique », intervention à la journée d'étude du 29 novembre 2002 organisée par le Comité d'histoire économique et financière de la France du Minefi : www.minefe.gouv.fr

[199] FOURCAUT, Annie, *La banlieue en morceaux*, Paris, Créaphis,2000, p. 62.

[200] BELLANGER, Emmanuel, « La ville en partage : les "savoir administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », in *Revue d'histoire des sciences*

de peser face à l'Etat, laissant entrevoir un dynamisme vertical ascendant. Ainsi, à Paris, le département de la Seine utilisera très régulièrement la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de commune à vocation unique, dans une perspective d'intégration des communes de la banlieue parisienne à la problématique d'ensemble de ce que l'on n'appelle pas encore le « Grand Paris ». Plusieurs personnalités emblématiques sont à l'origine de cet effort : Théodore Tissier, maire (radical) de Bagneux entre 1899 et 1935 et vice-président du Conseil d'Etat ; Henri Sellier, maire (socialiste) de Suresnes de 1919 à 1941 et fondateur en 1915 de l'Office départemental d'habitation bon marché ; André Morizet, maire (socialiste) de Boulogne-Billancourt entre 1919 et 1935. Pour l'essentiel élus de la gauche socialiste et communiste, ces maires promeuvent à travers la coopération intercommunale l'idée d'un compromis politique avec l'Etat, au-delà des logiques partisanes. Ils créent entre 1903 et 1905 des syndicats du gaz et des pompes funèbres, un syndicat des eaux en 1922, de l'électricité en 1924... La ville de Paris participe à certains d'entre eux, impulsant notamment la fondation des services urbains d'assainissement et de traitement des déchets[201].

En cinquante ans, entre la fin des années 1880 et la fin des années 1930, la coopération intercommunale opère ainsi un changement de perspective. Une modernité chasse l'autre : à l'origine conçu comme un moyen d'action permettant de développer le progrès social, le syndicat de communes est désormais convoqué pour mettre en place les grands réseaux d'électricité et d'assainissement des villages et des villes. Largement plébiscitée dans la France rurale, la coopération intercommunale est également mobilisée dans la banlieue parisienne, où le syndicat constitue un levier d'action, c'est-à-dire de pouvoir, pour les élus locaux. D'essence communale, la coopération intercommunale apparaît alors comme étant très largement adoptée par les maires. En cette première moitié du XXe siècle, le syndicat communautaire se présente comme un outil au service de la sphère locale.

---

humaines, dossier « Discipliner la ville. L'émergence des savoirs urbains (XVIIe-XXe siècles), n° 12, mai 2005, pp. 79-95.

[201] BELLANGER, Emmanuel, *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe siècles)*, avec la collaboration d'Eléonore Pineau, Paris, Editions de l'Atelier, 2010, 352 pages.

2. Vers un second modèle de coopération: l'intercommunalité, outil d'aménagement du territoire pour l'Etat

Le régime de Vichy, puis les IVe et Ve Républiques, vont contribuer à faire évoluer dans d'importantes proportions cette première approche de la coopération intercommunale. Le syndicat de communes va peu à peu gagner en autonomie à l'égard de sa base municipale, dans un contexte de refonte totale des rapports qu'entretiennent en France le « centre » et la « périphérie », l'Etat et la société locale.

2.1. De l'Etat planificateur à l'Etat aménageur : vers une nouvelle approche de la coopération intercommunale

Entre la Seconde guerre mondiale et le retour du général de Gaulle au pouvoir en 1958, l'intercommunalité fait l'objet de plusieurs propositions d'évolution qui la détournent progressivement du socle municipal sur lequel elle reposait jusqu'à présent. Outils de défense des intérêts locaux, les syndicats intercommunaux tendent de plus en plus à être conçus comme des leviers d'action pour l'Etat.

L'administration vichyste est la première à franchir le pas, grâce à deux lois peu connues. La première est votée le 31 octobre 1941. Elle affirme clairement l'autorité gouvernementale en matière syndicale, le comité pouvant être dissous « *pour des motifs d'ordre public par arrêté du ministère d'Etat à l'Intérieur*[202] ». La seconde intervient le 28 février 1942. Elle vise à remplacer le terme de « syndicat » par celui d'« association ». Dans ses articles 11 et 12, elle rend surtout obligatoire tout regroupement impulsé par l'Etat, et élargit le champ des compétences syndicales à l'ensemble des compétences communales. Bien qu'annulées à la Libération (par l'ordonnance du 9 août 1944), ces dispositions constituent un important tournant conceptuel en ce qu'elles inscrivent de manière volontariste le pouvoir central dans les affaires locales. Pour Vichy, l'intercommunalité constitue un outil, à une époque où ses services jettent les bases de ce qui deviendra, sous la Ve République, la

[202] VERDUN, Louis-Georges, *Le groupement des communes en France*, *op. cit.*, p. 92.

politique publique d'aménagement du territoire[203]. L'évolution est notable dans le secteur de l'urbanisme, où la loi du 15 juin 1943 a pour ambition d'organiser la gestion du fait urbain de manière cohérente à l'échelle de la France ; elle l'est également sur le territoire de la région parisienne, le CSAORP institué en 1928 étant remplacé le 2 février 1941 par le Commissariat aux travaux de la région parisienne[204].

La pensée vichyste en matière intercommunale se prolonge-t-elle dans les textes de loi votés ultérieurement ? A partir de la Libération, nous observons que le référentiel communautaire se désolidarise peu à peu du champ communal. En d'autres termes, la commune constitue de moins en moins le socle identitaire du regroupement des communes. Pouvant notamment être créé ou dissous sur simple injonction de l'Etat, celui-ci voit son éventail de compétences s'élargir jusqu'à venir directement concurrencer les communes sur leur propre terrain. De la IVe République aux premières années de la Ve, plusieurs textes de loi (propositions, décrets, ordonnances) témoignent de la montée en puissance de cette nouvelle approche de la coopération intercommunale. Ils ne sont pas sans lien avec l'évolution culturelle qui traverse l'Etat français, en marche depuis la fin de la Seconde guerre mondiale vers une « modernité » toute réformatrice. Entre la Libération et les premières années de la Ve République, les parlementaires s'expriment à de nombreuses reprises sur la nécessité de revoir le cadre des institutions locales françaises. Entre 1945 et 1958, deux projets de loi, un décret et une loi nous permettent ainsi de constater combien l'idée communautaire évolue dans l'esprit du législateur.

1- Le 10 juin 1949, Jacques Fonlupt-Esperaber, député du Haut-Rhin depuis 1946 représentant le MRP, présente devant l'Assemblée nationale un projet de loi destiné à lever ce qu'il estime être les deux obstacles principaux de la législation communautaire : la « *nécessité d'obtenir le consentement unanime des communes intéressées pour que le syndicat puisse être formé* » d'une part ; la « *règle*

[203] CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, actes du colloque de Besançon, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002 ; DARD, Olivier, « Décentralisation et aménagement du territoire de l'avant premier conflit mondial aux années cinquante », in revue *Pour Mémoire*, actes de la journée d'études du 8 juin 2009 sur l'Equipement et la décentralisation (1981-1992), pp. 22-23.
[204] Comité supérieur d'aménagement et d'organisation de la région parisienne. Sur ce point, voir FOURCAUT, Annie, *La banlieue en morceaux*, *op. cit.*, p. 219.

traditionnelle de la spécialité des établissements publics » d'autre part. Le souhait de cet avocat de formation, ancien résistant aux cotés de ses gendres Pierre-Henri Teitgen et Louis Mauroux[205], est de mettre en place « *les prémices d'une véritable réforme de structure de notre administration municipale, qui permettra d'organiser en un ensemble l'activité de certaines communes et de leur assurer le concours de fonctionnaires compétents et honorablement rétribués*[206] ». Le Parlement ne le suivra pas dans cette direction.

2- Le 12 juin 1952, une nouvelle proposition, présentée par le ministre de l'Intérieur Charles Brune et soutenue par les députés Schneiter, Bettencourt, Bonnefous, Molinier, de Félice et Mignot[207], est exposée à l'Assemblée. Elle a pour ambition de redonner une réponse législative aux « *exigences imposées par l'évolution de la vie moderne* » en permettant de créer des regroupements communaux sans être tenu par la règle de l'unanimité. La règle proposée est la suivante : un syndicat communautaire pourrait désormais être créé lorsque les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ont manifesté leur volonté de créer un syndicat dans un « *cadre territorial déterminé*[208] ». Ancien conseiller de la République du département d'Eure-et-Loir et ex-président du Rassemblement des gauches républicaines (RGR), Charles Brune, dont la permanence dans les gouvernements de la IVe République des années 1950-1953

[205] Certains éléments biographiques concernant ce député nous semblent intéressants à mentionner. Docteur en droit (1912), Jacques Fonlupt-Esperaber a servi le second bureau de l'Etat-major de l'armée dans les années 1914-1918. En novembre 1918, il est nommé secrétaire général du haut-commissaire de la République à Strasbourg, puis secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin (avril 1919). Très tôt engagé dans la Résistance, il sera nommé conseiller d'Etat en décembre 1944, en application d'une décision prise clandestinement en 1943, et sera immédiatement détaché pour exercer les fonctions de préfet du Haut-Rhin. Elu à la première constituante sous une liste MRP, il vote pour la nationalisation du crédit (décembre 1945), de l'électricité, du gaz et des assurances (mars-avril 1946). Au moment où il présente son projet de loi sur l'intercommunalité, le député fait partie des commissions des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Il a également été le rapporteur du projet de loi portant statut organique de l'Algérie. Jacques Fonlupt-Esperaber apparaît ainsi sous le jour d'un démocrate-chrétien, gaulliste et centriste au plan politique. Son engagement dans la préfectorale ainsi que ses votes en faveur des nationalisations au sortir de la guerre semblent en faire un défenseur du volontarisme d'Etat. www.assemblee-nationale.fr.

[206] « Annexe n° 7426 », *Documents parlementaires*, Assemblée nationale, législature de 1949, session du 7 juin au 27 juillet 1949, p. 1042.

[207] Il s'agit vraisemblablement d'André Mignot, maire de Versailles entre 1947 et 1976, membre du district de la région de Paris dans les années 1960, dont nous verrons plus loin qu'il fut très impliqué sur la question des villes nouvelles.

[208] « Annexe n° 3628 », *Annales de l'Assemblée nationale*, documents parlementaires, 2e législature, session de 1952, tome 5, article 2, p. 1326.

peut être soulignée[209], suggère par ailleurs que le syndicat perçoive directement les impôts nécessaires à son fonctionnement, sans que ceux-ci ne transitent au préalable par les communes. « *Cela permettrait notamment au groupement de recouvrer des centimes additionnels intercommunaux entrant directement dans la caisse syndicale et touchant les contribuables exactement dans les mêmes conditions que si les conseils municipaux intéressés avaient eux-mêmes voté cet impôt*[210]. » Une fois encore, cette proposition restera lettre morte.

3- Le 20 mai 1955, le ministère de l'Intérieur[211] rend public le décret n° 55-606 « relatif aux syndicats de communes ». Celui-ci prend acte des « *réalisations particulièrement intéressantes, telles que l'électrification et l'équipement hydraulique des communes rurales, la reconstruction des localités détruites par la guerre, l'exploitation des services publics à caractère industriel ou commercial, la création de services d'incendie intercommunaux, l'exécution de travaux de protection contre les inondations et contre la mer et les travaux d'urbanisme*[212] ». Il propose une importante innovation en matière de regroupement communautaire, en permettant aux organisations intercommunales de contracter des emprunts, et de voter les centimes nécessaires à ces derniers. L'article 2 du décret indique ainsi :

> « *Les communes syndiquées pourront affecter à* [la contribution communale obligatoire] *les ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles. Dans le cas d'un emprunt garanti par des centimes, le comité du syndicat pourra voter les centimes correspondant à cette garantie. Toutefois, la mise en recouvrement ne pourra être décidée que si, avant la clôture de la première session suivant la notification de la décision du comité, le conseil municipal,*

[209] Charles Brune est ministre des PTT entre 1950 et 1951 sous les gouvernements de Georges Bidault, Henri Queuille (deux fois) et René Pléven. Nommé ministre de l'Intérieur en 1951, il y demeurera deux années sous les gouvernements Pleven, Faure, Pinay et Mayer.
[210] *Idem*, p. 1325.
[211] Le ministre de l'Intérieur est alors le radical socialiste et ancien résistant Maurice Bourgès-Maunoury (gouvernement Edgard Faure). Celui-ci occupe depuis 1947 plusieurs fonctions ministérielles : secrétariat d'Etat au Budget, aux Forces armées, ministre adjoint de la Défense nationale du gouvernement Pleven en 1950-1951, ministre de l'Armement du gouvernement Edgard Faure en 1952, ministre des Finances du gouvernement René Mayer en 1953, ministre du Commerce et de l'Industrie du gouvernement de Pierre Mendès-France en 1954.
[212] « Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes », *Journal officiel de la République française*, 22 mai 1955, p. 5141.

obligatoirement consulté sur cette question, ne s'y est pas opposé en affectant d'autres ressources au payement de sa quote-part dans ledit emprunt[213]. »

Cette possibilité donnée à l'intercommunalité de lever l'impôt constitue une nette avancée par rapport à la loi de 1890, mais également par rapport à toutes les lois relatives aux syndicats de communes votées depuis. Un temps envisagée lors des débats parlementaires de la fin du XIXe siècle, la mesure avait finalement été abandonnée au motif que seules les collectivités territoriales devaient être en capacité de jouir d'une telle latitude financière. En permettant à l'organisation communautaire d'exercer un droit d'imposition (même si celui-ci s'effectue dans le cadre strict d'emprunts garantis par des centimes), le décret du 20 mai 1955 constitue un précédent juridique que souligne Maurice Bourjol dès le début des années 1960. Pour ce professeur de droit, spécialiste des regroupements intercommunaux, le texte contredit le « *principe fondamental de notre droit public interdisant à des organes qui n'émanent pas du suffrage universel de voter l'impôt*[214] ». Certes, cette liberté financière est soumise à la validation des conseils municipaux concernés. Il n'en reste pas moins vrai que cette décision permet à l'organisation communautaire de gagner en autonomie, ce qui constitue un précédent. L'enjeu, pour l'Etat, ne consiste-t-il pas à trouver des leviers pour l'équipement, la construction et l'aménagement local ?

Les dispositions législatives des années 1949, 1952 et 1955, telles qu'elles se trouvent dessinées par le texte de loi, rendent compte d'une évolution structurelle, tout à la fois culturelle et politique, de la coopération intercommunale. Nous remarquerons tout d'abord que l'objectif poursuivi par le Parlement n'est pas tant lié à une question d'ordre social qu'à une problématique nouvelle. Loin du « solidarisme », la réforme vise à articuler entre elles les institutions locales, et doit être rapprochée de l'évolution qui touche alors l'aménagement du territoire. En 1955, le décret Bloch-Lainé permet aux sociétés d'économie mixte d'investir ce champ nouveau. La participation maximale des collectivités locales – communes, départements – est portée à 65 % du capital, les années 1954 et 1955 voyant la création des filiales de la Caisse des dépôts et consignations que sont la Société centrale immobilière (1954) et la Société centrale d'équipement du territoire (1955). Il

[213] « Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes », alinéa 1, *op. cit.*, p. 5142.
[214] BOURJOL, Maurice, *Les districts urbains,* Paris, Berger-Levrault, 1963, p. 189.

est désormais acquis que l'Etat ne peut plus faire face seul aux chantiers de construction, les collectivités et leurs Sem étant appelée en renfort. En 1963, la barre des 300 sociétés d'économie mixte est franchie en France : elles étaient, huit années plus tôt, à peine une vingtaine[215].

Corollaire de ce changement, le mode d'expression de certains parlementaires et membres de gouvernements devient plus technique. En s'inscrivant dans la « modernité[216] », dans une perspective de densification urbaine, il signe un changement de registre, ainsi qu'en témoignent les initiatives de Jacques Fonlupt-Esperaber et Charles Brune. Dans un contexte de reconstruction et de keynésianisme notamment symbolisé par les nationalisations[217], le rôle de l'Etat apparaît comme moteur. Planificateur au nom de l'« anti-hasard[218] », l'Etat prend également de plus en plus de responsabilité en tant qu'aménageur. Par voie de conséquence, les communes se voient contester dans le secteur de la coopération intercommunale l'autonomie dont elles jouissaient jusqu'alors. A l'inverse de 1890, la sphère étatique ne se fixe plus pour objet de créer les conditions de regroupements de communes pour ensuite les encadrer ; elle n'entend pas respecter strictement les communes dans leur intégrité. En proposant à des communes de s'agglomérer en dépit du vote contraire d'un tiers d'entre elles, l'Etat suggère une règle nouvelle à l'échelle locale, qui va radicalement à l'encontre de la posture communaliste ancienne. Telle que conçue dans les propositions de 1949 et 1952, l'approche municipale s'efface devant une logique qui lui est supérieure : celle de l'institution communautaire. Voilà peut-être la raison qui explique le fait que ni la proposition de Jacques Fonlupt-Esperaber, ni celle du ministre de l'Intérieur Charles Brune ne seront votées par le Parlement. En matière de regroupement des communes, même si les débats trahissent une évolution culturelle d'une partie des élites de l'Etat sur la question intercommunale, le communalisme demeure une règle difficile à transgresser.

---

[215] RIOUX, Jean-Pierre, dans BOUVIER, Jean et BLOCH-LAINE, François, *Le France restaurée, 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Paris, Fayard, 1986.
[216] ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, *op. cit.*, p. 246.
[217] ANDRIEU, Claire, LE VAN, Lucette et PROST, Antoine, *Les Nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la Fondation nationale de Science politique, 1986, 2 volumes.
[218] MASSE, Pierre, *Le Plan ou l'anti hasard*, Paris, Gallimard, 1967. Sur la planification : ATREIZE, Michel, *La planification française en pratique*, Paris, Editions ouvrières, 1971 ; BAUCHET, Pierre, *Le Plan dans l'économie française*, Paris, Economica et Presses de la FNSP, 1986.

Une évolution s'est néanmoins amorcée, sur laquelle il sera bien difficile de revenir. S'il ne revient pas sur la règle de l'unanimité qui permet aux communes de maîtriser pleinement leur intégration dans un regroupement intercommunal, le décret rédigé en 1955 par le service du ministre de l'Intérieur Maurice Bourgès-Maunoury (UDSR) renforce le pouvoir financier du syndicat. L'acte, dont nous avons vu qu'il constitue un précédent juridique en ce qu'il permet à une structure non issue du suffrage universel direct de voter l'impôt, signe une rupture sur le fond. Il opère également une rupture sur la forme, dans la mesure où la décision de modifier la coopération entre les communes est prise par décret, c'est-à-dire via un geste législatif unilatéral émanant du seul pouvoir exécutif. S'agit-il alors pour l'Etat de faire avancer la politique publique de l'intercommunalité en l'extrayant du débat parlementaire dans lequel elle pourrait s'enliser ? Le gouvernement d'Edgard Faure, qui a pris ses fonctions le 23 février 1955 à la suite de celui de Pierre Mendès-France, a-t-il pris note de l'échec de la proposition de loi de Charles Brune ? On ne sera guère étonné de constater, dans de telles conditions, l'accueil prudent que lui réserveront les maires. En 1963, soit moins de dix ans après la parution du texte législatif, seulement quatre établissements publics de coopération intercommunale de ce type sont créés [219]. Il n'en reste pas moins vrai qu'une brèche vient de se former dans la législation communautaire. L'Etat en tiendra compte au moment de donner à la politique publique de l'intercommunalité une impulsion nouvelle.

2.2. Les ordonnances de 1959 : la règle d'or du « communalisme » originel transgressée

En 1958, alors que le général de Gaulle effectue son retour au pouvoir et qu'une nouvelle constitution est en préparation en France, le gouvernement manifeste sa volonté de prendre à bras-le-corps la question institutionnelle locale. Le 13 septembre 1959, ouvrant la session d'automne du Parlement, le Premier ministre Michel Debré fait de la réforme municipale un grand chantier gouvernemental et explique que l'Hexagone ne pourra pas être un pays moderne tant qu'il continuera de s'appuyer sur

[219] Il s'agit du syndicat mixte des eaux du Bas-Rhin, le syndicat mixte de l'agglomération malouine « Indusma », le syndicat mixte d'exploitation des transports en communs de Lille et de sa banlieue, et enfin le syndicat mixte pour la réalisation de zones industrielles dans le département de Meurthe-et-Moselle. VERDUN, Louis-Georges, *op. cit*., pp. 164-165.

un socle municipal par trop morcelé. « *Nous vous demanderons, comme les gouvernements au début de la IIIe République l'avaient fait, de constituer une commission formée avant tout de députés et de sénateurs pour examiner l'ensemble des problèmes que l'on englobe sous le nom de réforme municipale* », avance-t-il. « *Cette commission aura devant elle de longs mois de travail et avec l'aide du gouvernement aboutira, je l'espère, à des textes importants dans un domaine capital pour le renouvellement, c'est-à-dire l'avenir des institutions démocratiques…*[220] » Le Premier ministre officialise en cela la volonté gaulliste de résoudre le problème séculaire du morcellement communal. Le pays demeure en effet sujet à ce que certains hommes politiques considèrent comme un problème structurel en France, celui-là même qui justifie depuis près de soixante-dix années la politique publique de l'intercommunalité. En 1954, le recensement de la population indique que sur les 38 000 communes de l'Hexagone, 26,7 % se composent de moins de 200 habitants, 62,7 % en comptent moins de 500 et 97,4 % moins de 5 000[221]. Cette question préoccupe Michel Debré depuis longtemps. Dans son ouvrage *La mort de l'Etat républicain*, paru dès 1947, le compagnon du général de Gaulle stigmatisait déjà l'indigence communale et la dépendance dont les municipalités étaient selon lui victimes vis-à-vis de l'Etat :

> « *Le pouvoir central se taille la part du lion dans les recettes publiques. La règle c'est la pauvreté. Nos villes ne subsistent que par la générosité du Parlement et du gouvernement qui accordent les impôts, fixent les taux et distribuent les subventions nécessaires pour faire face au déficit devenu partout à peu près permanent. La pauvreté est une limite terrible à la liberté.* (…) *La compétence des municipalités est étendue : elles peuvent s'occuper d'aviation et créer des aérodromes. Mais ce qui est le domaine naturel de la vie municipale, l'hygiène, l'assistance et d'autres formes de solidarité, l'organisation des transports et bien d'autres travaux de production et d'économie locale n'est pas du seul ressort des collectivités ; l'Etat, compétent pour fixer les directives et pour contrôler, se mêle de gestion et d'exécution*[222]. »

[220] Cité par VERDUN, Louis-Georges, *Le groupement des communes en France*, *op. cit.*, p. 8.
[221] *Idem*, p. 27.
[222] DEBRE, Michel, *La mort de l'Etat républicain*, Paris, Gallimard, 1947, p. 54.

Pour Michel Debré, c'est l'équilibre général des pouvoirs entre l'Etat et la sphère locale qui doit, dans le cadre de cette réforme, être refondu. Certaines compétences exercées par les communes ne peuvent ni ne doivent être transférées à l'Etat, et inversement. L'élan réformiste que Michel Debré entend insuffler s'inscrit par ailleurs dans la problématique des inégalités territoriales, en prise directe avec les inégalités sociales :

> « *Certaines villes sont aujourd'hui trop grandes. (…) En sens inverse trop de communes ont si peu d'habitants qu'elles ne peuvent avoir aucune activité valable. (…) On ne pourra pas en France parler de vie locale tant que subsistera l'ancienne division administrative, son cadre et ses autorités*[223]… »

Les idées défendues par le Premier ministre se traduisent, le 5 janvier 1959, par la parution de deux actes législatifs majeurs : les ordonnances n°59-29 et n°59-30 relatives aux syndicats de communes à vocation intercommunale (Sivom) et aux Districts urbains[224]. Pouvoir financier du regroupement, modalités de création de celui-ci, compétences exercées : les trois indicateurs de la grille analytique que nous avons déterminée nous permettent de constater combien l'intercommunalité est désormais invitée à se déployer en prenant ses distances d'avec le « communalisme » de 1890.

Le pouvoir financier des Sivom et districts urbains se révèle important dans la mesure où l'un et l'autre de ces regroupements de communes se trouve en capacité de voter l'impôt. L'article 149 de l'ordonnance relative aux syndicats de communes indique ainsi :

> « *Les recettes de ce budget comprennent :*
> *1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée.*

[223] *Idem*.
[224] Ces textes sont reproduits dans notre volume d'annexes (Partie 1).

Le comité du syndicat peut décider que cette contribution sera remplacée par des centimes [nous soulignons]. *La mise en recouvrement de ces centimes ne peut toutefois être poursuivie que si le conseil municipal, obligatoirement consulté dans un délai de quarante jours, ne s'y est pas opposé en affectant d'autres ressources au payement de sa quote-part.*[225] »

La possibilité est la même en ce qui concerne le district. En vertu de l'ordonnance n° 59-30, l'institution dite « districale » dispose de recettes issues des centimes additionnels ainsi que de la taxe locale, dans le cadre de ses attributions[226]. Cette disposition reconduit l'orientation nouvelle observée dans le texte du décret de 1955. Elle vient confirmer la transgression du principe juridique fondamental selon lequel seules des structures élues au suffrage universel direct ont la possibilité de lever leurs propres centimes.

Second indicateur, les compétences données aux nouveaux regroupements de communes se veulent très larges. Il ne s'agit plus seulement d'embrasser classiquement des objets de nature sociale, mais aussi d'agir dans des secteurs plus stratégiques, liés à l'urbanisation et au logement. L'exemple du district urbain nous le démontre :

> « *Art. 3. – Les districts urbains exercent de plein droit et au lieu et place des communes de l'agglomération la gestion :*
> *Des services de logement créés en application des articles 3 et 4 du décret n° 55-612 du 20 mai 1955.*
> *Des services assurés par les syndicats de communes associant, à l'exclusion de toute autre, les mêmes communes que le district ;*
> *Des services énumérés à la décision institutive.*
> *Art. 4. – Les attributions du district peuvent être étendues par délibération du conseil avec l'accord des conseils municipaux ou des comités des syndicats de communes intéressés lorsqu'il s'agit :*
> *a) De la gestion des services communaux de l'une ou de plusieurs communes du district ;*

[225] Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959, article 149, *Journal officiel de la République française*, année 1959, 6 janvier 1959, p. 314.
[226] Article 8, alinéa 2.

b) De l'étude ou de l'exécution de travaux neufs.[227] »

« Omnivalent », c'est-à-dire exerçant des compétences plurielles, le syndicat ou le district est susceptible d'intervenir dans des secteurs jusqu'à présent placés sous la responsabilité des conseils municipaux. L'accent est plus particulièrement mis sur le logement et l'aménagement du territoire, que nous devinons à travers les termes « *étude* » et « *exécution de travaux neufs* » de l'article 4.

Enfin, troisième et dernier indicateur, la procédure de création des regroupements de communes affirme une notion nouvelle en matière d'intercommunalité : celle de majorité relative. Ainsi :

> « *Un syndicat de communes peut être créé :*
> *1° Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal et qu'ils ont décidé de consacrer à ces œuvres ou à ces services les ressources suffisantes.*
> *2° Lorsque, pour la création ou la gestion d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentent plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentants plus des deux tiers de la population totale* [nous soulignons] *ont fait connaître leur volonté de créer un syndicat regroupant la totalité des communes intéressées.*[228] »

Proposée sans succès en 1949 et en 1952, cette notion est pour la première fois gravée dans le marbre d'un document législatif. Nous la retrouvons dans le cas du district[229]. Rappelons que la loi fondatrice de la IIIe République associait de façon très

[227] Ordonnance n° 59-30 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, articles 3 et 4 (cf notre volume d'annexes, Partie 1). Notons que cette pluralité de compétences se retrouve au niveau du syndicat de communes, même si le législateur a été en la matière moins explicite. L'article 141 de l'ordonnance n°59-29 évoque ainsi des « *œuvres ou des services d'intérêt intercommunal* », sans préciser leur nature.
[228] Ordonnance n° 59-29 relative aux syndicats de communes, article 1er.
[229] « *Le district urbain (...) peut être créé sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant au moins la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des*

étroite la procédure de création de l'organisation intercommunale avec le principe d'unanimité[230]. Aucune commune ne pouvait se retrouver arrimée à un syndicat sans l'accord express de son conseil municipal – accord qu'il fallait également obtenir en cas d'élargissement des communes associées. Ce point évolue radicalement en 1959, une commune pouvant être intégrée à une organisation intercommunale contre son gré. Le message envoyé à la sphère locale par l'Etat est ainsi clair : les conseils municipaux ne sont plus souverains, la formule syndicale pouvant s'affranchir de leur traditionnelle tutelle. Cette rupture de nature juridique constitue également une rupture d'ordre culturel. A l'échelle de la politique publique de l'intercommunalité, le pouvoir municipal ne constitue plus exactement le centre de la vie du regroupement des communes, celui-ci pouvant désormais être formé en dépit d'avis communaux contraires. Avec cette évolution, la réforme syndicale de 1959 parachève les innovations proposées sous le régime de Vichy ainsi que sous la IVe République. L'intercommunalité a progressé sur trois plans : son autonomie financière (c'est-à-dire son pouvoir), son rapport filial à la commune (c'est-à-dire son identité) et son aptitude à exercer des compétences larges (son rayonnement).

2.3. La loi de 1966 sur les Communautés urbaines : l'Etat dirigiste, l'intercommunalité exacerbée

La loi du 31 décembre 1966 reprend ces trois points, dont elle accentue encore un peu plus la portée tant au plan financier qu'au niveau des compétences assumées. Tout d'abord, le texte reconduit la règle dite des « deux tiers », selon laquelle une structure de coopération intercommunale peut être créée sans que la totalité des communes la composant ait accepté sa mise en place. Ainsi l'article second du texte indique-t-il :

> « *Une communauté urbaine peut être créée dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la*

conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population [nous soulignons]*(…).* » Ordonnance n° 59-30 relative aux districts urbains, article 1er.

[230] Loi du 22 mars 1890, article 1er, *cf supra*. Texte reproduit en annexe.

population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population [nous soulignons]*, par décret lorsque toutes les communes ont donné leur accord, par décret en conseil d'Etat dans le cas contraire.*

L'aire géographique dans laquelle la demande des conseils municipaux doit être prise en considération, pour consultation des intéressés, sera définie par le préfet, après avis du conseil général.[231] »

Cette notion de proportionnalité, dont les règles de fonctionnement sont comparables à celles mises en place dans le cadre de la Ceca créée quelques années auparavant[232], et au sein de laquelle Paul Delouvrier a travaillé[233], se retrouve jusque dans le processus de désignation des membres du conseil communautaire. Tout en stipulant que toutes les communes doivent y être représentées directement, le texte indique que « *la répartition des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés, à la majorité fixée à l'article 2 ci-dessus* [majorité relative des deux tiers][234] ».

La loi du 31 décembre 1966 crée ensuite un système financier à la fois précis et complexe, détaillé dans les articles 29 et 30 :

« *Art. 29.*

Les recettes de la communauté urbaine comprennent :

1) *dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : le produit de centimes additionnels aux quatre contributions directes. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : le produit des centimes portant sur les taxes foncières, sur la taxe d'habitation et sur la patente ;*

[231] Loi du 31 décembre 1966, article 2.
[232] La Communauté européenne du charbon et de l'acier créée en 1951 met en place une assemblée composée de 78 parlementaires. Ces délégués des parlements nationaux sont au nombre de 18 pour l'Allemagne, la France et l'Italie, de 10 pour la Belgique et les Pays-Bas, et de 4 pour le Luxembourg.
[233] Dans son ouvrage sur Paul Delouvrier, Alessandro Giacone fait le parallèle entre Jean Monnet et Paul Delouvrier, soulignant l'importance de son passage à la Ceca à travers le témoignage du secrétaire particulier de Monnet, Eric Westphal. GIACONE, Alessandro, *Paul Delouvrier. Un demi siècle au service de la France et del'Europe*, Paris, Descartes et Cie, 2004, p. 45.
[234] Loi du 31 décembre 1966, article 15.

2) le produit des taxes constituant le prix d'un service rendu par la communauté ;

3) le produit des surtaxes locales temporaires prévues par l'article 231 du Code de l'administration communale pour les compétences transférées ;

4) le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie (…).

5) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (…).

6) Le produit de la taxe de régularisation des valeurs foncières ou de toute autre taxe de remplacement pour les compétences transférées ;

7) Les produits des participations des constructeurs (…) ;

8) Le produit des participations et remboursements prévus par les articles L 34, L 35, L 35-4 et L 35-8 du Code de la santé publique et le produit des redevances instituées par les articles 12 et 18 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 ;

9) Le revenu de ses biens meubles ou immeubles ;

10) Les subventions de l'Etat, des collectivités locales, de leurs regroupements et des syndicats mixtes ;

11) Le produit des dons et legs ;

12) Le produit des emprunts ;

13) Le produit de la part locale de la taxe sur les salaires qui lui est attribuée (…).

Art. 30.

Dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la communauté urbaine peut percevoir des impositions au titre des quatre anciennes contributions directes : contribution mobilière et contribution des patentes, contributions foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties, dont les règles d'assiette sont fixées par les articles 1381 et 1493 bis du Code général des impôts.[235] »

Ces recettes se révèlent quantitativement sans commune mesure avec celles du district et des Sivom. Si les communautés urbaines bénéficient en propre des produits des centimes additionnels liés aux quatre contributions directes que constituent les

[235] Loi du 31 décembre 1966, articles 29 et 30.

contributions foncières de propriétés bâties et non bâties, la contribution mobilière et la contribution des patentes[236], elles ont en outre la possibilité de lever elles-mêmes leur propre impôt, dans une logique d'autonomie affirmée. Le pouvoir du regroupement intercommunal s'en trouve renforcé.

Celui-ci est par ailleurs consolidé par la marge d'intervention du regroupement de communes. Les communautés urbaines ont en effet autorité dans les secteurs de l'urbanisation, du logement, des constructions scolaires, de l'assainissement, de la voirie, des abattoirs, des cimetières… Elles ont la possibilité de jouer sur une palette très large de compétences, lesquelles dépassent désormais largement le cadre technique (eau, électricité, lutte contre l'incendie…) dont étaient responsables, à l'origine, les syndicats de communes :

> « *Sont transférées à la communauté urbaine les compétences des communes dans les domaines suivants :*
>
> 1) *Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ;*
> 2) *création et équipement des zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ;*
> 3) *Construction et aménagement des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; entretien de ces locaux lorsque la zone s'étend sur plusieurs communes ;*
> 4) *Service du logement et organismes d'HLM ;*
> 5) *Services de secours et lutte contre l'incendie ;*
> 6) *Transports urbains de voyageurs ;*
> 7) *Lycées et collèges ;*
> 8) *Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;*
> 9) *Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés ; fours crématoires ;*

[236] Cette possibilité ne concerne pas trois départements bien localisés : le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle.

10) Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;
11) Voirie et signalisation ;
12) Parcs de stationnement.[237] »

Déjà variées, ces compétences peuvent encore être complétée par d'autres, dans des secteurs aussi divers que les équipements culturels, les équipements sportifs et socio-éducatifs, les équipements sanitaires et services sanitaires et sociaux, les espaces verts, l'éclairage public ou encore les travaux autres que ceux prévus précédemment[238]. Avec la confirmation de la règle des deux tiers et la consolidation des finances intercommunales, elles témoignent de l'autonomie croissante dont jouissent les regroupements de communes. Au-delà de la simple confirmation des dispositions de 1959, le gouvernement Pompidou prescrit sept années plus tard le renforcement, par la législation, de l'indépendance de l'intercommunalité. Volontariste, l'Etat gaulliste dévoile ainsi son intention de restaurer l'autorité des regroupements de communes au sein de la sphère locale. Entre communes et syndicats, par son entremise, les cartes sont appelées à être rebattues entre une structure historiquement et démocratiquement légitime – la commune – et une structure nouvelle, « moderne », destinée à répondre aux défis urbains du siècle : le regroupement intercommunal. Selon Michel Debré, l'un ne va pas sans l'autre, l'intercommunalité étant appelée à renforcer un morcellement communal qu'il tient pour acquis, voire qu'il défend[239]. Pour les gouvernements de la Ve République, il s'agit bien d'articuler aménagement du territoire et organisation des collectivités locales, expansion économique et structure administrative.

Dans un discours prononcé le 29 mars 1960 devant l'assemblée des présidents de conseils généraux, le ministre de l'Intérieur Pierre Chatenet explique combien s'impose, au niveau local, un développement nouveau de compétences. Le « *gros effort d'adaptation* » qu'il décrit passe par la présence renouvelée de l'Etat auprès des maires et conseillers généraux. Constatant la croissance de l'activité économique des

[237] Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, article 4.
[238] *Idem*, articles 5 et 6.
[239] « *Je vous dis tout de suite que la sociologie française, c'est le maintien des communes (…). Il faut prendre la France comme elle est, elle n'est pas si mal, au moins de ce point de vue-là. Simplement, il faut des organisations intercommunales.* » « Entretien avec Michel Debré », par Bernard Hirsch, in *L'aménagement de la Région parisienne (1961-1969)*, Institut Paul-Delouvrier, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2003, p. 217.

départements, les problèmes d'équipements et d'aménagement qu'ils rencontrent ainsi que ceux liés à ce qu'il nomme la « *déconcentration industrielle* » et démographique, l'ex-secrétaire d'Etat auprès de Michel Debré (janvier-mai 1959) se prononce en faveur d'une croissance égale des territoires locaux et d'un équilibre à préserver au plan national : « *Certaines régions (…), essentiellement en région parisienne, risquent par un développement incontrôlé de mettre en cause cet équilibre. Il est certain que si on laissait aller les choses, on pourrait se trouver en présence de sortes de monstres économiques* », explique-t-il[240]. Or, l'évolution des dernières décennies aurait introduit deux facteurs de déséquilibre, le premier lié à l'augmentation des très petites communes, le second lié à « *la part la plus dévorante de l'agglomération parisienne* » dans le pays. Se plaçant implicitement dans une approche de type graviériste[241], le ministre de l'Intérieur développe un discours construit sur la « *tâche difficile* » qui attend le gouvernement dans les années à venir[242]. Dans un double contexte de sauvegarde des équilibres anciens et d'adaptation à une ère nouvelle, le rôle qui lui incombe passe par l'action. Se prononçant contre la fatalité de cette évolution, l'ancien conseiller de Pierre Mendès-France au moment de la Communauté européenne de défense en appelle à l'action raisonnée du commissariat général du Plan, mais aussi à un engagement nouveau du gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire. « *Vous apprendrez* […] *que le ministre de l'Intérieur, votre ministre, qui avait été dans un passé récent trop tenu à l'écart de ces questions, participe désormais, au sein du gouvernement, beaucoup plus étroitement à l'élaboration des mesures et des textes qui les concernent* », avertit-il[243]. Multipliant l'emploi de l'adverbe « raisonnablement » qui témoigne selon nous d'une rhétorique[244], Pierre Chatenet conclut en affichant

---

[240] « Au Congrès de Paris, M. Pierre Chatenet expose les problèmes d'équipement et d'aménagement du territoire », in *Départements et communes*, avril 1960, p. 98.
[241] GRAVIER, Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1947.
[242] « *La tâche est difficile parce qu'il faut évidemment sauvegarder cet équilibre si harmonieux qui fut longtemps celui des différentes parties de l'ensemble français les unes par rapport aux autres, mais en même temps, il n'est pas raisonnable de penser qu'on peut aller à contre-courant de certaines évolutions quand elles sont les conséquences impératives de données économiques ou techniques propres à notre* époque. » « Au Congrès de Paris, M. Pierre Chatenet expose les problèmes d'équipement et d'aménagement du territoire », in *Départements et communes*, *op. cit*., p. 98.
[243] *Idem.*
[244] « *Je suis sûr qu'il est possible de faire raisonnablement* [nous soulignons] *ce que l'on souhaite dans nos provinces. Mais j'avais le devoir de vous dire qu'il faut le faire raisonnablement* [nous soulignons] *pour que cela est possible.* » Ces références à la « raison » sont à placer en regard de l'« anarchie » dont serait frappé l'aménagement du territoire, selon les élus gaullistes, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Confrontés au désordre d'un monde urbain qui serait comme laissé en jachère, pour ne pas dire en pâture aux élus locaux, l'Etat doit s'imposer par une méthode rigoureuse : la planification. *Ibidem*, p. 99.

l'engagement fort qui est désormais celui du ministère de l'Intérieur, qualifié au passage de « *ministère de la vie locale* », à l'égard des territoires. Il annonce qu'il multipliera les réunions avec les élus locaux, et s'engage à effectuer une série de visites dans les départements. Ce faisant, le ministre affiche toute la dimension volontariste du gouvernement Débré, et à travers celui-ci celle de l'Etat gaulliste dans sa globalité. Dans son analyse de « *la République recommencée* », et plus particulièrement du gaullisme, Serge Berstein évoque la quête de l'indépendance qui est celle du général de Gaulle à partir de 1958 et rappelle l'inversion des hiérarchies institutionnelles qui s'opère alors. En ces premières années de la Ve République, la vie politique consiste au développement d'une action qui s'affiche comme cohérente et efficace, débarrassée de contraintes parlementaires qui empêchent toute résolution d'affaires complexes et prétendument modernes[245].

C'est dans cette dynamique à la fois moderniste et volontariste que doit être située l'intercommunalité nouvelle qui, entre 1959 et 1966, apparaît à travers la législation gouvernementale. Liée à la croissance des villes et non plus à une solidarité rurale diffuse, investissant l'urbanisme à défaut de se cantonner au secteur social, cette intercommunalité rompt nettement d'avec le socle communal sur lequel elle reposait jusqu'à présent. La rupture d'avec la sphère locale qui constituait la référence en 1890 semble consommée : par la loi du 31 décembre 1966, le gouvernement de Georges Pompidou crée de manière autoritaire quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg[246]. Les communes ne sont plus maîtresses de leur destin communautaire ; désormais, l'Etat s'arroge le droit de décider à leur place de la nécessité qu'il y a pour elle à se regrouper. Dirigistes, les gouvernements Debré, puis Pompidou, entendent peser de tout leur poids sur la vie locale, et font pour cela évoluer l'intercommunalité en deux temps. Dans un premier temps, districts et Sivom valident des dispositions permettant aux regroupements de communes d'échapper à la mainmise des communes ; dans un second temps, les communautés urbaines se voient proposer des compétences plus larges encore, et surtout permettent à l'Etat de créer de son propre fait une structure communautaire à l'échelle locale. Les syndicats de communes échappent désormais non seulement aux communes qui le composent, mais en plus ils peuvent être décidés par un gouvernement, de manière parfaitement

[245] BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, coll. Points Histoire, 2008 (édition mise à jour), p. 387.
[246] Loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, article 3.

univoque. L'Etat va au-delà du rôle classique qui était jusqu'alors le sien en matière d'affaires intercommunales ; s'attachant à créer les conditions de l'intercommunalité en France, il est désormais très directif, quitte à accepter certains « arrangements » avec les élites locales[247].

2.4. La sphère locale en réaction : le cas des maires de France et des parlementaires

L'action gouvernementale ne laisse guère les élus indifférents. Qu'il s'agisse des maires entre 1958 et 1966 ou des parlementaires lors des débats sur les communautés urbaines, le dirigisme assumé respectivement par Michel Debré et Georges Pompidou en matière d'intercommunalité et d'aménagement du territoire fait l'objet de nombreuses critiques et protestations. Celles-ci se concentrent principalement sur la méthode de l'Etat.

L'Association des maires de France (AMF) est la première à faire état de ses préoccupations. Son opposition aux réformes gaullistes est connue[248]. Dès 1958, celles-ci mobilisent les élus locaux de l'association créée en 1907 par le maire de Nantes, Paul-Emile Sarradin. Méticuleuse, organisée, progressive, la démarche du gouvernement s'appuierait sur l'action complice du législateur afin de quadriller, au plan juridique, une problématique nationale. Elle ferait pour cela appel à des outils volontaristes, les décrets et les ordonnances, dont la particularité est de ne faire l'objet d'aucun débat devant le Parlement. Les membres de l'AMF se mobilisent très tôt. Reçue par le ministre de l'Intérieur Emile Pelletier le 8 juillet 1958, une délégation de l'association[249] apprend l'existence de groupes de travail constitués autour de la réforme du statut des collectivités locales et de la « refonte des circonscriptions de déconcentration ». Il est dit que l'AMF sera « entendue » sur ces questions, notamment en ce qui concerne la création des syndicats et des districts. Il est également indiqué, dans un article paru dans le journal de l'association,

[247] DESAGE, Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1965-1971) », in *Genèses*, 80, 2010, pp. 90-113.
[248] LE LIDEC, Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de Science Politique, Université de Paris I, 2001, 648 pages.
[249] Celle-ci est composée de 10 personnes, dont Raymond Mondon, secrétaire général de l'association, qui sera plus tard à l'origine de la loi Boscher. *Cf infra.*

Départements et communes, que si la question de la majorité des deux tiers a bien été traitée au cours de cette audience officielle, « *le problème du maintien de la spécialité des syndicats n'a pas été abordé*[250] ». De cette méthode, Alphonse Le Gallo se plaint ouvertement. Dans son « rapport moral » de 1959, le secrétaire général de l'AMF, maire de Boulogne-Billancourt et ancien président du conseil général de la Seine, pointe du doigt « *l'atteinte aux libertés locales dans plusieurs ordonnances concernant l'urbanisme, la réforme hospitalière, les districts et secteurs de communes* ». Il évoque également le retour au « *centralisme de l'époque napoléonienne* » qui caractériserait, selon lui, les agissements du gouvernement[251].

Entre 1959 et 1966, l'AMF manifeste à plusieurs reprises des désaccords comparables. Le 2 décembre 1960, lors de la réunion du comité directeur de l'association, les élus se déclarent « *surpris* » par la circulaire du 30 mai 1960 relative à l'aménagement rural du territoire. Selon eux, « *il apparaît certain que les maires n'ont pas été consultés par les préfets sur les programmes établis*[252] ». En janvier 1963, l'Association des maires de France rappelle « *l'hostilité des maires à toute modification de structure des communes par voie autoritaire* » ; la réforme « *doit tout d'abord être approuvée par les élus locaux eux-mêmes qui demeurent les gardiens des libertés locales désignés par le suffrage universel*[253] ». Le président du Sénat ne dit pas autre chose. Le 5 mai de la même année, Gaston Monnerville estime « *que ces réformes ne doivent pas être imposées d'en haut* », mais bien « *préparées en étroite liaison avec les élus locaux et être réalisées avec leur concours réel.(…) Une simple demande d'avis ne saurait constituer la collaboration avec les élus*[254] ».

Observateur averti de la réforme municipale, le juriste Maurice Bourjol convient du fait que les élus locaux (et tout particulièrement les maires) n'auraient pas assez été consultés, et entendus, par les réformistes de l'Etat central. Dans son ouvrage sur *Les districts urbains*, paru en 1963 et préfacé par le doyen de la Faculté de Droit et de Sciences économiques de Paris Georges Vedel, il avance que « *c'est de l'absence de*

[250] « Audience du bureau auprès de M. le Ministre de l'Intérieur », *Départements et communes*, juillet-août 1958, pp. 5-6.
[251] LE GALLO, M. « Rapport moral », *Départements et communes*, septembre-octobre 1959, p. 5.
[252] « Compte-rendu de la réunion du Comité directeur du 2 décembre 1960 », in *Départements et communes*, janvier 1961, p. 3.
[253] « Réforme administrative et libertés locales » présentée par Georges Dardel (sénateur-maire de Puteaux), in *Départements et communes*, janvier 1963, p. 20.
[254] « XLVIIIe congrès de l'Association des maires de France : compte-rendu analytique », in *Départements et communes*, juin 1964, p. 4.

discussion et de délibération que souffre la réforme administrative[255] ». Pour ce spécialiste de la coopération intercommunale, la législation sur les districts urbains et les Sivom aurait cependant été mûrement réfléchie. Elle constituerait l'une des premières étapes législatives d'une réforme générale des municipalités, visant à minorer l'action de ces dernières au plan local.

Les débats parlementaires relatifs à la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines viennent confirmer la réaction de méfiance des élus locaux. Entre les mois d'octobre et de décembre, les discussions relatives à la loi n° 66-1069 sur les communautés urbaines révèlent une tension entre les « dirigistes étatiques » et les « localistes », et transcendent les clivages politiques traditionnels.

Le 7 octobre 1966, le député communiste Marcel Houël, maire d'une commune appelée à être intégrée dans l'agglomération lyonnaise (Vénissieux), considère en préambule de son intervention que « *le projet de loi a été déposé sans consultation des conseils municipaux et des conseils généraux concernés* ». Ce projet ne tiendrait en cela « *aucun compte des efforts concrets de coopération intercommunale déjà réalisés et des expériences en cours* », et se verrait confronté à une « *opposition parfois unanime manifestée par les maires et les conseils municipaux des communes concernées* ». Victimes, les communes le seraient d'autant plus qu'elles ne disposeraient pas « *de ressources financières suffisantes*[256] ». Face à de telles pratiques, le député insiste sur le fait que le groupe communiste n'est nullement opposé à l'intercommunalité, à condition que cette coopération communautaire « *ne porte atteinte ni aux libertés communales, ni à l'existence des communes, cellules de base de la démocratie*[257] ». Nous découvrons là, indirectement exprimée, la crainte de voir certaines communes fusionner, entraînant un certain nombre de disparitions.

D'autres élus de gauche viennent étayer cette position. Maire de Cenon, l'une des communes girondines concernées par l'agglomération bordelaise, le socialiste René Cassagne (Fédération de la gauche démocrate et socialiste), instituteur de profession, s'estime pour sa part non convaincu par la proposition de loi. « *Nous ne rejetons pas les transferts obligatoires. Nous les demandons (…). Nous les réclamons (…) et nous*

[255] BOURJOL, Maurice, *Les districts urbains*, *op. cit*., p. 283.
[256] *Journal officiel de la République française, débats parlementaires de l'Assemblée nationale*, 1re séance du vendredi 7 octobre 1966, p. 3219.
[257] *Idem*.

voulons une meilleure organisation[258]. » Le maire fustige au passage le travail effectué, au niveau de l'Etat, par une technostructure péchant par excès de théorisation et qui ne tiendrait nullement compte ni de l'histoire des communes, ni de l'avis des élus locaux.

La critique va jusqu'à émaner des propres rangs de la majorité parlementaire. Toujours le 7 octobre, le député UDR René Lecoq, maire de Tourcoing et conseiller général, se désolidarise du rapporteur Raymond Zimmermann ainsi que du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur André Bord, tous deux membres du même parti que lui. Vraisemblablement inquiet à l'idée de voir sa commune intégrée dans une agglomération socialiste[259], il déclare :

> *« (…) Je crois nécessaire de faire quelques remarques dont la portée est bien loin d'être malveillante mais qui auront valeur d'autant de questions qui attendent une réponse.*
> *Pendant trois ans, m'a-t-on dit au ministère de l'Intérieur, des experts ont "cogité" sur les mille questions relatives aux métropoles d'équilibre et on a eu bien du mal à se mettre d'accord.*
> *De nombreux contacts ont été pris avec divers organismes au cours de ces trois ans mais on ne m'a pas dit quels organismes avaient été consultés.*
> *Je crois, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il serait bon que les parlementaires le sachent, ne serait-ce qu'à titre d'information.*
> *En tout cas, ce que je sais bien, c'est que <u>ces organismes qu'auraient pu consulter les maires des différentes métropoles à venir n'ont pas été consultés</u> [nous soulignons], tout au moins pendant la dernière année où s'élaborait la loi sur les communautés urbaines.*
> *Dans ces réunions que vous auriez provoquées, comme vous le fîtes naguère avec tant de bonheur, vous auriez pu grosso modo mettre les maires au courant de ce qui se préparait et je ne suis pas loin de penser que leurs réflexions auraient pu éviter au Gouvernement de commettre certaines erreurs d'optique.*

[258] *Ibidem*, p. 3221.
[259] Appelée à être composée de 89 communes, la communauté urbaine de Lille devrait logiquement être présidée par un homme de gauche. Elle le sera bientôt, dans les faits, par le maire socialiste de Lille, Augustin Laurent.

Or aucun maire n'a été consulté [nous soulignons encore].[260] »

Absence de concertation, réforme menée à la hussarde : ces deux critiques sont celles qui reviennent le plus souvent, en octobre et novembre 1966, au sein des hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Pour nombre de parlementaires, la méthode employée par le gouvernement serait impropre. Non sans lien avec l'exercice gaulliste du pouvoir, elle révèle le clivage qui est en train de se creuser, depuis plusieurs années déjà, entre le gouvernement et les maires de France – clivage qui s'est aggravé avec l'arrivée de Georges Pompidou à Matignon en 1962, banquier d'affaires pour lequel les communes peuvent être considérées comme des entreprises en puissance.

2.5. Les communautés urbaines en représentation : la « modernité » contre l'« immobilisme »

Le débat portant sur les communautés urbaines nous donne l'occasion de mettre en évidence les représentations qui sont faites de la nouvelle formule de regroupement communautaire. En réponse aux critiques qui leur sont adressées, les membres du gouvernement et leurs partisans s'expriment longuement. Ils indiquent en premier lieu combien la réforme intercommunale à l'étude serait tout à la fois indispensable, exemplaire et souhaitée par nombre d'acteurs locaux. Au mois d'octobre 1966, le député rapporteur du projet de loi sur les communautés urbaines, Raymond Zimmermann[261], explique combien la mesure serait attendue par les responsables économiques, sociaux, syndicaux et politiques locaux :

> « *Au cours du voyage d'information que j'ai effectué dans les quatre agglomérations de Strasbourg, Lille, Lyon et Bordeaux, j'ai pu me rendre compte que les responsables des milieux économiques et sociaux comme des milieux patronaux et syndicaux, que les chefs des grands services publics comme les élus locaux étaient convaincus de l'impérieuse nécessité d'apporter*

[260] *Journal officiel de la République française, débats parlementaires de l'Assemblée nationale*, 1ère séance du vendredi 7 octobre 1966, p. 3219.
[261] Raymond Zimmermann est membre de l'Union des démocrates pour la République. Avocat de profession, il représente le Haut-Rhin à l'Assemblée nationale, où il a fait son entrée le 23 juin 1968.

rapidement une réponse concrète aux aspirations des populations urbaines.[262] »

Cette « *impérieuse nécessité* », que l'on retrouve mise en avant au plan régional[263], s'accompagnerait, toujours selon Raymond Zimmermann, d'un véritable plébiscite populaire en faveur de l'évolution des méthodes de l'Etat :

« *De récents sondages d'opinion dans les grandes villes et dans leurs banlieues ont confirmé cette aspiration des habitants des réseaux urbains à voir évoluer les méthodes de gestion et de fonctionnement des services publics dont l'inadaptation et le défaut d'organisation sont très souvent la source de difficultés et de charges financières pour tout le monde. L'heure n'est plus aux opérations de retardement et il importe, sans doute, que les pouvoirs publics prennent leurs responsabilités, car il y va de l'avenir de plusieurs générations.*[264] »

Représentant du ministre de l'Intérieur, André Bord explique de son côté « *combien l'isolement de chaque commune entraîne, dans maints domaines, de multiples inconvénients, à l'heure, précisément, où toutes les collectivités publiques en France doivent consentir à un énorme effort d'équipement*[265] ». Rappelant les profondes mutations démographiques, urbaines et économiques que connaît le territoire national, le secrétaire d'Etat du gouvernement Couve de Murville, par ailleurs président du conseil général du Bas-Rhin, justifie le regroupement unilatéral des agglomérations de Lille, Bordeaux, Lyon et Strasbourg par le fait que l'Etat, principal investisseur financier, doit assumer son rôle d'aménageur.

« *Dans ce qu'il a été convenu d'appeler les métropoles d'équilibre, un effort considérable d'équipement va être réalisé tout au long du Ve Plan et sans doute des plans suivants. Ces métropoles vont bénéficier d'un apport financier particulièrement important de l'Etat qui ne pouvait se permettre de voir son*

[262] *Journal officiel de la République française, débats parlementaires de l'Assemblée nationale*, 7 octobre 1966, *op. cit*., p. 3211.
[263] VADELORGE, Loïc, « Mythe et réalité de la décentralisation en Normandie de 1951 à 1972 », in revue *Etudes normandes*, n° 4-2006, « Décentralisation en Normandie : acteurs et politiques », p. 34.
[264] *Idem*.
[265] *Ibidem*, p. 3215.

action mise en échec, et le rendement de ses subventions mis en cause, par les structures existantes où toute volonté de coordination s'avère, dans la plupart des cas, impuissante[266]. »

En faisant appel à des méthodes innovantes pour l'époque (emploi du sondage d'opinion en tant qu'indicateur opérationnel), les responsables UDR estiment devoir faire face à un monde en pleine refonte, au sein duquel les phénomènes d'urbanisation exercent désormais une influence déterminante. « *Vous méconnaissez l'évolution même du monde moderne* », s'exclame ainsi le garde des Sceaux René Capitant à l'attention des contradicteurs du projet de loi. A croire ce conseiller de Paris (depuis 1965), docteur et agrégé en Droit, le phénomène d'urbanisation, la croissance chaque jour plus nette des agglomérations nécessiteraient la mise en place de moyens politico-administratifs innovants[267].

Un tel recours à la figure de la « modernité » relève-t-il, pour les représentants de l'UDR, d'une posture ? A y regarder de près, les déplacements effectués en province semblent relever bien plus de l'audience que de l'échange. En se fondant sur ces « voyages d'information » réalisés à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg pour justifier la loi sur les communautés urbaines, les membres du gouvernement restent fort évasifs sur l'attitude des maires qu'ils ont croisés sur le terrain, et ne disent rien des échanges contradictoires qu'ils ont pu avoir avec les élus locaux. Face à des communes qu'ils jugent paralysées par un « *immobilisme communal*[268] », ils n'ont de cesse de répéter un discours somme toute assez classique, selon lequel le combat qu'ils mènent serait celui des « modernes » contre les « anciens ». Dans un article contemporain consacré aux mythes opératoires permettant de justifier l'action d'Etat, le politologue et urbaniste Jean-Marc Offner indique de quelle manière ce recours à la figure de la modernité est presque systématiquement opéré dans le cadre du renouvellement des politiques publiques[269]. La posture moderniste jouerait, ici comme ailleurs, un rôle de levier permettant de justifier la mise en place d'un

[266] *Ibid*, p. 3216.
[267] *Journal officiel de la République française, débats parlementaires de l'Assemblée nationale*, *op. cit*., p. 3220.
[268] *Idem*.
[269] OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, pp. 27-47, URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-p-27.htm

nouveau cadre politico-administratif dans le secteur de la coopération intercommunale.

Cette dimension stratégique constitue sans conteste l'un des fils directeurs de la période. Tout au long des années 1960, par-delà le dirigisme prôné par le général de Gaulle dans ses mémoires[270], l'évolution des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux passe par la mobilisation d'une dialectique de la mutation, du défi et de l'avenir, développée à la fois par les gouvernements de Michel Debré et de Georges Pompidou. Au-delà de ces discours, c'est en réalité une évolution radicale des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux, pour ne pas dire un renouvellement des méthodes de gouvernement[271], qui semble à l'œuvre. Tournant partiellement le dos au parlementarisme[272], le gaullisme entend établir une relation directe avec le citoyen français, et refuse de s'appuyer sur les relais classiques des IIIe et IVe Républiques que sont les institutions communale et départementale. Régionaliste, adepte d'un suffrage universel direct établi en 1962 dans le cadre de l'élection présidentielle, opposé au Sénat, le pouvoir agit dans le cadre de la réforme de la coopération intercommunale comme il agit vis-à-vis de l'Europe ou de l'Otan, c'est-à-dire en revendiquant une autonomie et un libre-arbitre pleinement assumés.

*

* *

Il est traditionnellement admis que la politique de coopération intercommunale présente, sur le temps long de l'histoire, deux visages radicalement différents. Créés en 1890, les syndicats de communes auraient été la condition du développement de services techniques indispensables aux territoires communaux anciens, à l'image de l'assainissement. A partir des années 1960, une nouvelle formule de coopération

---

[270] « *Chez nous* [en France]*, la tâche de l'Etat consiste (…) non pas à faire entrer de force la nation dans un carcan, mais à conduire son évolution. Pourtant, bien que la liberté reste un levier essentiel de l'œuvre économique, celle-ci n'est est pas moins collective, commande directement le destin national et engage à tout instant les rapports sociaux. Cela implique donc une impulsion, une harmonisation, des règles, qui ne sauraient procéder que de l'Etat. Bref, il faut le dirigisme* [nous soulignons]. *Pour ma part, j'y suis décidé et c'est une des raisons pour lesquelles j'ai voulu pour la République des institutions telles que les moyens du pouvoir correspondent à ses responsabilités*. » DE GAULLE, Charles, *Les mémoires d'espoir, 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p. 159.

[271] THEULE, Frédéric, « Des Sivom aux villes nouvelles de la région parisienne, 1959-1970 », revue *Espoir*, n° 160, printemps 2010, pp. 57-69.

[272] Le général de Gaulle s'est toujours placé au-dessus de son Parlement, qui devient dans les années soixante . une « *institution de seconde zone* ». BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, *op. cit.*, p. 366.

verrait le jour. Moins technique, celle-ci signerait le début de la longue marche de l'intercommunalité vers l'autonomie[273]. Jugée dépassée, l'échelle communale serait alors délaissée au profit de la notion plus large d'agglomération, la France entrant dans une ère nouvelle, celle de l'urbanisation.

Notre analyse corrobore pour partie cette approche tranchée du phénomène intercommunal. Entre la fin du XIXe siècle et la fin des années 1960, l'intercommunalité présente en effet deux modèles culturellement contrastés. En 1890, il est avant tout question de faire face à un impératif d'ordre social et sociétal – lutter contre la pauvreté de la société, atténuer les inégalités communales – en permettant aux communes de se regrouper. Les syndicats répondent alors à un objet unique, ne disposent d'aucune marge de manœuvre financière et sont strictement placés sous la houlette des communes membres.

Les années 1960 viennent bouleverser ce modèle. Dès le début de la Ve République, la culture communaliste originelle cède sa place à une approche plus globale, l'Etat allant jusqu'à imposer la création de plusieurs communautés urbaines aux villes de Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg. Un impératif national supérieur voit le jour, la coopération intercommunale étant désormais plébiscitée non plus « par le bas », c'est-à-dire par la sphère locale, mais bien « par le haut », à savoir par l'Etat, au nom du modernisme. Dans ses *Mémoires d'espoir*, le général de Gaulle le rappelle alors qu'il évoque les tournées qu'il effectue à cette époque dans les provinces françaises :

> « *Ce que j'entends et vois me fait discerner sur place, dans leur rigueur et leur étendue, les nécessités nationales que sont : l'équipement et l'aménagement du territoire, la création de régions et la fusion de communes en vue d'agrandir les circonscriptions administratives trop petites pour notre temps* [nous soulignons] *(…). Au retour à Paris, les conclusions que je tire de mes voyages et les observations qu'en rapportent les ministres qui m'ont accompagné contribuent à éclairer l'action du gouvernement*[274]. »

Les indicateurs que nous avons mobilisés dans le cadre de ce chapitre (*cf tableau ci-dessous*) corroborent cette idée d'un « avant » et d'un « après » 1959. Créées à

[273] KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en* France, *op. cit.,* pp. 37-38.
[274] DE GAULLE, Charles, *Mémoires d'espoir. Le renouveau, 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p. 307.

l'unanimité des communes membres en 1890, les structures de coopération intercommunale le sont à la majorité des deux tiers à partir des années 1960. Districts et communautés urbaines ont la capacité de voter l'impôt, et peuvent désormais exercer des compétences larges. L'échelle communautaire prend son envol, les communes apparaissant de plus en plus comme une institution dépassée, pour ne pas dire passéiste.

EVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE, 1890-1966

Texte juridique de référence	Mode de création	Compétence(s)	Nature du budget	Rôle du Préfet
Loi sur les syndicats de communes, 22 mars 1890	A l'unanimité des communes concernées	Unique et à caractère social	Majoritairement issu des communes concernées et de contributions extérieures (subventions, dons…)	Contrôle sur la nomination des délégués, la décision institutive ; présence au sein du comité
Ordonnances du 5 janvier 1959 (Sivom et Districts)	Majorité relative (2/3 des communes concernées)	Multiples : logement, secours contre l'incendie, etc.	Importante (capacité de voter l'impôt)	Autorisation de création (arrêté)
Loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines	Contraint (Conseil d'Etat) + majorité relative (2/3 des communes concernées)	Quasi-totales : urbanisme, logement, équipements scolaires, transports, lutte contre l'incendie, eau, assainissement, abattoirs, voirie, cimetières…	Autonomie totale : capacité de voter l'impôt + bénéfice en propre du produit des centimes additionnels	Autorisation de création (arrêté)

Pourtant, la coopération intercommunale de la Ve République présente certaines similitudes avec celle qui lui est antérieure. Le rôle de l'Etat y demeure fondamental. Omniprésent dans le paysage institutionnel de la IIIe République, le préfet continue de peser sur les affaires communautaires dans les années 1960, comme pour mieux contrôler la sphère locale. L'Etat accorde les autorisations de création des districts urbains comme il autorisait, à la fin du XIXe siècle, celles des syndicats de communes. Il demeure le seul et unique régulateur du fait communautaire en France.

Autre réalité qui rapproche les deux modèles : son élément déclencheur. C'est toujours au nom de la modernité, afin de faire face à des défis nouveaux, de nature

sociale, économique ou culturelle, qu'intervient la réforme. Si le « solidarisme » de la fin du XIXe siècle est certes différent de la planification urbaine prônée par le gaullisme, sa dimension réformatrice demeure. Les services à la population qui permettent aux ministres de justifier la loi du 22 mars 1890 ne sont pas très éloignés de la croissance urbaine qui amène les communautés urbaines près de quatre-vingts ans plus tard.

Enfin et surtout, entre la Ve République et le régime qui la précède, les frontières temporelles ne sont pas aussi étanches qu'on l'indique parfois. En 1959, la mise en place par décret des districts urbains et des Sivom ne crée pas véritablement de rupture, dans la mesure où plusieurs des avancées ont déjà été suggérées par le législateur. Le volontarisme étatique testé sous Vichy, les projets de Jacques Fonlupt-Esperabert en 1949 et de Charles Brune en 1952, le décret du 20 mai 1955 constituent d'importants précédents qui attestent des liens étroits qu'entretient la république gaullienne avec les régimes antérieurs. La marche vers l'autonomie financière, l'abandon du veto communal au moment de la création du syndicat, l'évolution vers un modèle communautaire administrativement plus étoffé constituent des avancées prises pendant les années 1950. Contrairement aux conclusions habituellement présentées, c'est ainsi sous la IVe République, et non sous la Ve, que s'effectue un premier rapprochement entre la politique publique d'aménagement du territoire[275] et la coopération intercommunale.

[275] CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, *op. cit*.

Chapitre II

A la recherche d'un territoire politique, 1965-1970

Elaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier, délégué général du district, le Sdaurp infléchit considérablement, en 1965, la politique d'aménagement de la Région parisienne. En proposant une carte du « *Paris de l'an 2000* » où se trouvent dessinés les principaux axes d'aménagement, le document part du constat selon lequel la Région doit faire face à une très forte pression démographique. Afin de désengorger Paris, il crée cinq « centres urbains nouveaux » autour de la capitale[276]. Leur vocation est d'accueillir entre trois cent mille et un million de personnes à l'échéance de l'an 2000. Ces villes nouvelles appellent à un « *urbanisme novateur*[277] », à une époque « *où le progrès va très vite*[278] ».

C'est avec peine que l'on trouve dans ce document une référence à la coopération intercommunale. Le Sdaurp évoque cette dernière de manière indirecte, dans un paragraphe intitulé « Portée du Schéma directeur » et destiné à établir la trame théorique des plans d'urbanisme et des programmes d'équipements à venir. De l'échelle nationale à l'échelle locale, une organisation de type pyramidal est proposée, chaque échelle correspondant à une démographie donnée[279]. Il y est successivement question de « *Schémas directeurs de structure* », de « *plans d'urbanisme communaux ou intercommunaux* » (PDUC ou PDUI, héritages du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne[280]) et de « *plans d'urbanisme de détail* ».

---

[276] Egalement appelées villes nouvelles, ces cinq « centres urbains nouveaux » sont alors localisées à Cergy-Pontoise, au sud-ouest de Mantes-la-Jolie, à Trappes – Saint-Quentin, à Evry-Tigery et à Noisy-le-Grand – Bry-sur-Marne.

[277] Introduction générale au Sdaurp, p. 21, http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=970.

[278] *Idem*, p. 23.

[279] *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Délégation générale au District de la région de Paris, Paris, 1965, p. 36.

[280] Dans sa thèse de doctorat sur *Le Grand Paris*, Michel Carmona explique que les PDUI sont les documents d'aménagement élaborés par les aménageurs du District dès le début des années 1960, et étroitement liés à la

Laissant de côté l'organisation politique et administrative des « centres urbains nouveaux », cette approche doit être placée dans le cadre culturel et professionnel du métier d'aménageur[281]. Les récents ouvrages de témoignages publiés sous l'impulsion du PHEVN montrent combien les urbanistes des villes nouvelles ont peu anticipé l'administration des territoires sur lesquels ils travaillaient[282]. Le vocabulaire employé témoigne du fait que c'est à un champ technique constitué que nous avons affaire, avec ses savoirs et ses savoir-faire, ses pratiques et ses concepts[283]. Cette pensée urbaine est résolument raisonnée et cartésienne.

Dans l'ouvrage qu'il consacre à la ville, Marcel Roncayolo cite l'historien moderniste Lucien Febvre afin de rappeler combien « *il est toujours dangereux de considérer le territoire comme simple support, simple mesure alors que le définir en termes de construction territoriale rappelle une dimension fondamentale des sciences sociales*[284] ». Nous savons également, grâce au travail d'Armand Frémont, que les hommes ne vivent pas tant dans l'espace tel qu'il est mais dans l'espace tel qu'ils se le représentent[285]. L'anthropologue Marc Abélès insiste pour sa part sur l'ancrage politique des travaux effectués sur un espace géographique donné. Quant aux historiens de la ville, ils montrent de quelle manière les territoires urbains, notamment ceux de la banlieue parisienne, mettent aux prises des acteurs impliqués dans des relations à caractère hégémonique, pour ne pas dire des relations de pouvoir[286]. Toute approche, aussi technique soit-elle, a ainsi pour finalité de produire

---

mise en place du Padog. Ces documents techniques permettent alors aux aménageurs de définir des secteurs d'urbanisation à cheval sur plusieurs communes, mais n'abordent pas la question du gouvernement de l'agglomération. CARMONA, Michel, *Le Grand Paris*, Bagneux, Girotype, tome 1, 1979, p. 85.

[281] Nous désignons par ce terme toutes les personnes qui, au plan technique, à l'échelle régionale ou locale, ont exercé une influence sur les villes nouvelles. Il s'agit essentiellement, pour nous, des techniciens du district, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP) ou encore de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle de Trappes (MEAVN). Polytechniciens, diplômés de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées, architectes, urbanistes, voire démographes… : les aménageurs constituent selon nous un « groupe d'acteurs » pour lesquels la négociation constitue une stratégie d'acquisition de pouvoir, au sens défini par la sociologie des organisations. CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 113.

[282] MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2004 ; Institut Paul-Delouvrier, *L'aménagement de la Région parisienne*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2003.

[283] On se reportera sur ce sujet aux travaux de Viviane Claude. CLAUDE, Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Paris, Parenthèse, 2006 ; CLAUDE, Viviane, « Les équipes d'aménagement des villes nouvelles. Avatars d'une expérience collective nationale », in les *Annales de la Recherche urbaine*, 98, octobre 2005, p. 18.

[284] RONCAYOLO, Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, Folio, Essais, 1990, p. 217.

[285] FREMONT, Armand, *La région, espace vécu*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1976.

[286] FOURCAUT, Annie, BELLANGER, Emmanuel, FLONNEAU, Matthieu (dir.), *Paris/banlieues. Conflits et solidarités*, Paris, Créaphis, 2007 ; BELLANGER, Emmanuel, *Administrer la "banlieue municipale" : activité*

ou de renforcer une domination, et se doit d'être située par rapport à cette dernière[287]. Loin de n'être qu'un simple support, l'espace constitue une zone à administrer, et donc un enjeu. Il appelle à un dépassement du cadre de la géographie physique, des réseaux et des schémas, par une mise en perspective sociopolitique. Au-delà du périmètre, nous avons affaire à un *territoire*, c'est-à-dire à un espace proprement politique appelant à une analyse des forces sociales en présence.

La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines doit être inscrite dans cette perspective, et ce dès son origine. Contrairement à ce qu'indiquent la plupart des analyses locales[288], l'histoire politique de la ville nouvelle – entendue comme système de gouvernement local – n'y débute pas avec la création de son EPA (1970), encore moins avec celle de son syndicat intercommunal (1973). Comme l'indiquent notamment Thibault Tellier et Jacques Guyard[289] pour les cas lillois[290] et évrysien, et plus récemment Auriane Moignoux[291] et Simon Maisonobe[292] pour Melun-Sénart et Marne-la-Vallée, nous avons affaire très tôt à un espace traversé par des luttes de domination entre plusieurs catégories de groupes sociaux. La mise en place de la Mission d'études et d'aménagement de la « ville nouvelle de Trappes » (MEAVN) en 1968, les liens que les maires tissent alors avec les aménageurs, les prises de position successives du conseil général de Seine-et-Oise puis des Yvelines[293] sur le Sdaurp, l'affinage du périmètre, les études menées sur la présence des syndicats intercommunaux de la zone tendent à montrer que la zone sur laquelle la ville

---

municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950, Saint-Denis, Université de Paris VIII, thèse de doctorat sous la direction de Jean-Paul Brunet et Michel Margairaz, 2004. Lire également BAUDUI, Rémi, FAURE, Alain, FOURCAUT, Annie, MOREL, Martine et VOLDMAN, Danièle, « Ecrire une histoire contemporaine de l'urbain », in revue *Vingtième siècle*, 1990, 27, pp. 97-106.

[287] ABELES, Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, Armand Colin, 1990, p. 110.

[288] EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 1 à 6, 1991-1994 ; EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tomes 1 et 2, Paris, Cliomédia, 1993 et 1994.

[289] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003. La troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 27.

[290] TELLIER, Thibaut, « Intercommunalité et villes nouvelles entre conflits et partage : Villeneuve d'Ascq et la construction de la communauté urbaine de Lille, 1969-1983 », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat e des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit Université, 2005, pp. 317-337.

[291] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, université de Paris I, juin 2011.

[292] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, université de Paris I, juin 2011.

[293] Le conseil général des Yvelines remplace celui de Seine-et-Oise le 1er janvier 1968, conformément à la réforme départementale de 1964.

nouvelle est appelée à être bâtie est, dans la seconde moitié des années 1960, un espace politique constitué.

Afin de mettre à jour les ressorts politiques qui caractérisent dès l'origine la ville nouvelle, notre raisonnement s'articulera en trois temps. Dans un premier temps, nous appuyant tout particulièrement sur les archives du conseil général des Yvelines et les archives municipales de la commune de Trappes, nous tâcherons de décrire la mobilisation des élus locaux[294] entre 1965 et 1973. Comment se positionnent-ils à l'égard du Sdaurp ? Défendent-ils une position unique ou, au contraire, sont-ils traversés par des divergences ?

Dans un second temps, faisant appel aux archives de l'EPA[295], nous évoquerons l'action entreprise par la MEAVN. Détaillant plus particulièrement la réflexion qui anime les aménageurs au sujet de la future agglomération, nous tâcherons de montrer quels sont les ressorts des décisions qui sont alors prises afin de déterminer les frontières du périmètre à urbaniser. Dans quelle mesure avons-nous ici affaire à une approche politique du territoire ?

Enfin, dans un troisième temps, nous appuyant toujours sur les archives de l'EPA, nous tâcherons de situer la coopération intercommunale dans les échanges qu'entretiennent élus et urbanistes à cette époque. Pour quelle raison les syndicats intercommunaux font-ils l'objet d'une attention particulière de la part des aménageurs et de l'Etat ? Que pensent les élus locaux des modèles de coopération qui existent alors ?

[294] Nous regroupons sous ce vocable un groupe constitué des maires des communes concernées par la ville nouvelle et des conseillers généraux de Seine-et-Oise.
[295] Archives départementales des Yvelines.

1. Les élus locaux face à la ville nouvelle : le rôle clé du conseil général

A partir de 1965, les élus locaux concernés par le « centre urbain nouveau » de Trappes évoquent à de nombreuses reprises le Sdaurp et les agglomérations nouvelles qui en découlent. Les arguments qu'ils développent s'expriment principalement à deux niveaux institutionnels : au conseil général et au sein de communes qui, à l'image de Trappes, sont directement touchées par le périmètre de la ville nouvelle. Dans leurs grandes lignes, les stratégies mobilisées par les uns et les autres divergent : si le conseil général semble avec le temps plus perméable aux alliances qui se nouent à l'échelle nationale, les maires s'opposent sans détour aux choix d'aménagement qui les concernent.

1.1. Le rejet des élus du conseil général en 1965 : le poids d'André Mignot

Dans la seconde partie de l'année 1965, les élus du conseil général de Seine-et-Oise abordent longuement la mise en place du Sdaurp. Peu après la présentation officielle du schéma directeur, ils élaborent un rapport complet sur le sujet. Le document se compose d'un « rapport général » d'une cinquantaine de pages, écrit par André Mignot, ainsi que de trois « rapports spéciaux » dédiés aux transports, aux activités, aux loisirs et espaces verts. Ces derniers sont signés par Pierre Ceccaldi et Paul-Louis Tenaillon, deux conseillers généraux de la droite libérale[296]. L'ensemble est présenté en séance ouverte, le 23 décembre 1965, en présence de Paul Delouvrier et du préfet de la Région parisienne.

André Mignot : un rapport critique à l'égard du Sdaurp et des villes nouvelles

[296] Directeur de coopérative agricole, âgé de 44 ans, Paul-Louis Tenaillon est en 1965 membre de l'Union du centre national des Indépendants.

Par la voix d'André Mignot, maire de Versailles, les conseillers généraux se montrent extrêmement négatifs envers le Sdaurp. Selon eux, le nouveau schéma directeur pose d'importantes « *questions préalables de principe* », à la fois « *d'ordre juridique, financier, foncier, économique et social*[297] ».

La première critique qui s'exprime concerne la politique des Zad. Créées par voie législative le 26 juillet 1962, les zones d'aménagement différé permettent à l'Etat de bénéficier d'un droit de préemption de deux mois dès lors qu'un propriétaire entend vendre un terrain[298]. Les communes participent activement à cette procédure en ayant la possibilité d'émettre un avis qui peut, dans certains cas, ralentir l'acquisition des terrains. En 1965, quelques semaines après la parution du Sdaurp, la loi fait l'objet d'une modification. Désormais, les conseils municipaux ne se manifestent plus en première instance lorsqu'un terrain est préempté. L'avis des élus locaux intervient dans un second temps, sur sollicitation du préfet. L'Etat détient dès lors des pouvoirs territoriaux accrus, que Paul Delouvrier justifie par des raisons à la fois stratégiques et préventives. Dans l'ouvrage d'entretien que lui a consacré Roselyne Chenu, l'ancien délégué général du District indique que cette réforme du « zadage » permet alors au gouvernement de réserver plus aisément les terrains destinés à la construction des villes nouvelles[299]. Il explique notamment que les zones d'aménagement différé permettaient d'éviter la spéculation financière, et ainsi de préserver l'intérêt général[300].

En 1965, cet argument ne convainc pas les conseillers généraux de Seine-et-Oise. Dans leur rapport présenté à Paul Delouvrier le 23 décembre, André Mignot, Paul-Louis Tenaillon et Pierre Ceccaldi rejettent le principe des Zad. Reconnaissant que

---

[297] *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, archives du District, Conseil régional d'Ile-de-France, année 1965, 23 décembre 1965, p. 5.

[298] D'après la loi, tout propriétaire souhaitant vendre doit effectuer une DIA, déclaration d'intention d'aliéner. Ainsi avertie, la collectivité publique bénéficie d'un délai de deux mois pour faire jouer son droit de préemption. Elle a également la possibilité d'acquérir ledit terrain à un tarif avantageux, le prix affiché par le propriétaire pouvant être corrigé par le juge foncier. CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 251. Lire également BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales,* Paris : Berger-Levrault, 1974, p. 68 et suivantes.

[299] Au total, l'Etat « zadera » pour les villes nouvelles l'équivalent de quatre fois la superficie de la ville de Paris. CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, *op. cit.*, p. 251. Sur ce point, lire également DELOUVRIER, Paul, « Un chef d'équipe », in *Les Cahiers de l'IHTP*, *Les origines des villes nouvelles de la région parisienne (1919-1969)*, sous la direction de Danièle Voldman, décembre 1990, n° 17, p. 93.

[300] *Idem*, pp. 259-260. Paul Delouvrier justifie également les Zad lors du débat auquel il participe, le 23 décembre 1965, au Conseil général de Seine-et-Oise. Délibérations du Conseil général, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, p. 1276.

« *de telles mesures atteignent le (…) but (…) de créer des réserves* », ils estiment qu'« *elles n'atteignent pas le deuxième but qui est de lutter contre la spéculation*[301] ». Nocif aux plans économique et social en ce qu'il bouleverserait les activités agricoles de la Région parisienne, le « zadage » est par ailleurs critiqué au niveau de la méthode :

> « *(…) La transformation de la destination des terrains risque de bouleverser la production agricole de la région parisienne. Ainsi, 50 p. 100 des agriculteurs de Seine-et-Oise sont atteints par les territoires "zadés" qu'ils devraient évacuer tôt ou tard. (…)*
> *S'il est nécessaire de mettre un terme à l'anarchie actuelle et donc de réglementer et de planifier, il paraît souhaitable cependant d'atteindre le but recherché, autant que possible et non par coercition, si celle-ci peut être évitée, mais beaucoup plus par l'incitation*[302]*.* »

Cet argument est particulièrement défendu par André Mignot. Face au délégué général du District de la Région parisienne, le maire de Versailles, avocat de formation, ne cache pas une divergence de point de vue sur la méthode d'emprise territoriale employée par l'Etat, et n'hésite pas à le rappeler. André Mignot le fait d'autant plus volontiers qu'il connaît bien Paul Delouvrier pour le fréquenter, par ailleurs, dans le cadre de ses responsabilités au District de la Région parisienne.

Les deux personnalités sont issues du même terreau gaulliste. Maire de Versailles depuis 1947, décoré de la Croix de guerre suite à la campagne de France des années 1939-1940, André Mignot a été élu le 2 juin 1946 à la seconde assemblée constituante en tant que tête de liste du Parti républicain de la liberté. Adhérant en 1947 au Rassemblement du peuple français, l'année même où Paul Delouvrier hésite à le faire[303], le député prend bientôt ses distances d'avec le gaullisme pour se rapprocher de l'Union du centre national des Indépendants. Anti-mendésiste, peu convaincu par la construction européenne (il a voté contre la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951, mais votera la ratification des traités de Rome en juillet 1957), il est un parlementaire actif, particulièrement sur les relations entre bailleurs et

[301] *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, *op. cit*., p. 7.
[302] *Idem*, p. 8.
[303] Il finira par refuser d'entrer au RPF et d'en créer la section parisienne, comme cela lui était proposé. CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, *op.cit.*, p. 122.

locataires. Au moment où Paul Delouvrier, de retour d'Algérie, retrouve la France métropolitaine et poursuit sa carrière de grand commis de l'Etat auprès du général de Gaulle, André Mignot est battu aux législatives (1962). Le républicain indépendant devient alors président du conseil d'administration du District de la Région parisienne (jusqu'en 1965), au moment même où est élaboré le Sdaurp par le délégué général et les équipes de l'IAURP. Face à un Etat s'apprêtant à concentrer ses efforts sur la région parisienne, confronté à une administration très proche du pouvoir politique et au dirigisme prôné par Michel Debré[304], André Mignot émet plusieurs critiques, notamment sur les autorisations de construction à délivrer[305]. Trop volontariste, trop pressé, le gouvernement pose dans sa démarche d'ensemble « *des problèmes de principe d'ordre juridique, financier et foncier*[306] ». La méthode présente également le handicap de ne pas tenir suffisamment compte de l'avis des élus locaux, que défend avec force le président du conseil général.

Absence de concertation des élus locaux – qu'ils soient issus des communes ou de l'échelon départemental –, mesures coercitives et non pas incitatives : l'opinion émise par André Mignot se révèle très proche de celle exprimée par l'Association des maires de France depuis 1959[307] et préfigure les critiques émises, à la fin de l'année 1966, par certains parlementaires débattant de la loi sur les communautés urbaines[308]. Elle s'inscrit à ce titre dans une logique de nature institutionnelle, le maire de Versailles et président du conseil général défendant les intérêts de la sphère locale. Elle doit également être replacée dans une perspective politique, les relations entretenues entre les républicains et les gaullistes dans les années 1965-1966 s'avérant conflictuelles suite à la mise en ballotage du général de Gaulle lors des élections présidentielles[309]. Paul Delouvrier, qui conçoit son action au service exclusif de l'Etat (« *Mon patron, c'est l'Etat* », déclare-t-il à Roselyne Chenu dans ses mémoires[310]),

[304] ZYLBERBERG, Laurent, *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, thèse de doctorat, Fondation nationale des sciences politiques, IEP Paris, 1992, pp. 43-44 ; CARMONA, Michel., *Le grand Paris*, Volume I, Paris, Gyrotype, 1979, p. 95.
[305] Lire à ce sujet la déclaration que fait André Mignot face à Paul Delouvrier lors de la séance du Conseil général de Seine-et-Oise, le 23 décembre 1965. Délibérations du Conseil général, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, p. 1231.
[306] *Idem.*
[307] *Cf supra*, chapitre 1.
[308] *Idem*.
[309] Cette mise en ballotage du Général est imputée à Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances et des Affaires économiques. En 1966, celui-ci doit quitter le gouvernement. BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, coll. Points Histoire, 2008 (édition mise à jour), p. 594.
[310] CHENU, Roselyne, *op. cit.*, p. 139.

demeure de son côté fidèle à ses engagements premiers aux côtés du général de Gaulle.

La relative autonomie dont jouit ainsi André Mignot l'autorise, en 1965, à se montrer très réservé à l'égard du projet urbain défendu par l'Etat. Cette opposition franche est d'autant plus vive que le maire de Versailles goûte avec peu d'aménité la perspective de voir se créer, à une dizaine de kilomètres de la cité dont il est le premier magistrat, un « monstre urbain » dont on estime alors la démographie à plusieurs centaines de milliers d'habitants. Dans quelle mesure cette agglomération tentaculaire constitue-t-elle un risque pour la cité versaillaise et ses quelque quatre-vingt-dix mille habitants ?

« *Il s'agit de savoir ce qu'est une ville nouvelle dans l'esprit de l'auteur du Schéma directeur*[311] », écrit-il dans la partie préliminaire du rapport présenté le 23 décembre 1965, soulignant à juste titre le flou du texte sur la définition même des villes nouvelles[312]. S'agit-il d'agglomérations de cinquante à cent mille habitants, ou bien de villes pouvant regrouper jusqu'à un million deux cent mille habitants ? La question reste ouverte, et demeure une importante inconnue dans la perspective de l'organisation des transports.

A cette démographie incertaine s'ajoute une inconnue législative. Il est en effet évident que les villes nouvelles ne pourront se développer sans « *une modification totale de la législation sur la décentralisation* », ni sans moyens financiers dont on ne voit pas très bien comment ils pourraient être mobilisés. Dans un article du quotidien *Le Monde* daté du 15 septembre 1965[313], l'ambition de l'Etat est détaillée, d'importants investissements étant à consentir au sein des « centres urbains nouveaux ». Ayant connaissance de ces paramètres, le rapport soutenu par André Mignot fait part des inquiétudes des collectivités locales face à des financements de l'Etat allant massivement aux villes nouvelles et non aux communes traditionnelles. Le texte évoque également la qualité de la vie propre à la ville.

[311] *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, *op. cit*., p. 24.
[312] Cet aspect est en effet relativement flou dans le Sdaurp, les « centres urbains nouveaux » pouvant accueillir entre 500 000 et 1 million de personnes. Au total, les « centres urbains nouveaux devraient accueillir « *plus de trois millions de personnes* ». *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, 1965, Premier ministre, Délégation générale au District de la Région de Paris, p. 209. Archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[313] « Huit villes nouvelles en quête de bâtisseurs », Pierre Trey, *Le Monde*, 15 septembre 1965, cité dans le *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, *idem*, p. 26.

Comment parvenir à un « équilibre » entre l'emploi et les loisirs ? Prenant en exemple plusieurs agglomérations françaises et étrangères, il fait référence au temps, seul véritable paramètre de maturation urbaine. « *N'oublions pas que la ville de Washington a mis 125 ans à assurer son équilibre et que Versailles, pour voir plus près de nous, qui est une des rares villes de la Région parisienne à avoir ses activités propres, a mis deux siècles pour s'équilibrer*[314] ».

Le rapport pose par ailleurs le problème politique de l'administration de la ville nouvelle, au sujet duquel l'essentiel des questions demeurent en suspens. Comment pourra fonctionner un conseil municipal et s'exécuter un budget annuel alors qu'il faudra faire face à toutes les tâches à la fois ? Qui seront les représentants des villes nouvelles ? Seront-ils démocratiquement élus ou, au contraire, simplement désignés par l'Etat ? « *C'est sur le plan politique un danger certain fort grave qui paraît, poussé plus loin, porter atteinte aux collectivités locales et aux libertés de celles-ci*[315]. »

Le document évoque enfin une série d'aspects techniques, liés au développement économique, aux transports ainsi qu'aux loisirs[316]. Contestant les projections économiques du Sdaurp quant à l'évolution du nombre d'emplois dans les années à venir et leur répartition, il avance l'idée selon laquelle le secteur agricole demeurera en croissance bien plus importante que prévue. A quoi bon aller à l'encontre de cette évolution structurelle ? Selon André Mignot, il est opportun de répartir de manière plus équilibrée les activités économiques à l'échelle du département, le parti-pris du schéma directeur allant à l'encontre de la volonté des habitants de la région de vivre dans des « *villes à dimension humaine* ». André Mignot semble ici récuser le virage pris par le Sdaurp et s'inscrire dans une vision régionale proche du Padog. Face à un Etat qui entend désormais densifier la région parisienne, sa posture est à rapprocher de la pensée « graviériste[317] ». Pour le président du conseil général, qui exprime une

[314] *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, *idem*, p. 26.
[315] *Ibid*, p. 28.
[316] *Ibid,* p. 51 et suivantes.
[317] GRAVIER, Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1972 (1947 pour la première édition), 284 p. ; sur la politique étatique graviériste mise en place entre 1948 et 1955, voir PHILIPPONEAU, Michel, « Industrie et aménagement du territoire. Essai de périodisation », in CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, actes du colloque de Besançon, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 107.

solution qu'il défend depuis plusieurs années, « *il faut s'efforcer de limiter l'afflux de population nouvelle par le développement du régionalisme*[318] ». Ainsi conteste-t-il tout de go le choix des liaisons ferroviaires du Sdaurp, les bouleversements inéluctables du cadre naturel départemental, fortement boisé, et pour tout dire le choix d'une urbanité affirmée en région parisienne.

La vision que présente André Mignot du projet de ville nouvelle est toute entière contenue dans son approche culturelle de la ville. Pour le maire de Versailles, la future agglomération ne pourra être qu'une cité artificielle. Mobilisant un appareil descriptif dépourvu de toute ambiguïté sur la « banlieue » et les grands ensembles populaires[319] , faisant appel à une série d'images d'Epinal, le maire de Versailles oppose de manière tranchée, pour ne pas dire caricaturale, l'anonymat présupposé dépressif des futurs « centres urbains nouveaux » à la vie animée du village traditionnel de France, dont le clocher et la vie associative semblent à eux seuls garants d'un bonheur en passe d'être perdu :

> « *On a assez critiqué la banlieue parisienne en raison de son caractère d'anonymat. Il n'en reste pas moins que chaque commune a au moins une part quelconque d'activités locales. A l'origine la commune a ses traditions, ses liens, ses usages autour de sa mairie, son clocher, ses associations locales et même dans les villes-dortoirs on se connaît peu mais on se connaît tout de même. Si on implante d'emblée une masse humaine dans un centre nouveau, il n'y aura aucun habitant qui, à l'origine connaîtra son voisin de palier. C'est un phénomène qui a été constaté dans les grands ensembles où quelquefois la neurasthénie a atteint ses habitants qui ont préféré retourner au taudis d'où ils étaient sortis pour retrouver les habitudes bonnes ou mauvaises de leur quartier d'origine*[320]. »

[318] Délibérations du Conseil général, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, p. 1231.
[319] CHAUVREAU, Geneviève, « Logement et habitat populaires de la fin de la deuxième guerre mondiale aux années soixante », in FOURCAUT, Annie (dir.), *Un siècle de banlieue parisienne (1858-1964)*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 138 ; AUBRUN, Juliette. *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, Lyon, Université de Lyon II, thèse de doctorat sous la direction d'Yves Lequin, 2004.
[320] *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, *idem*, p. 27.

Quartiers-dortoirs, masses humaines, anonymat et grisaille émaillent la vision caricaturée qu'a André Mignot des futures villes nouvelles, et dont il contestera longtemps les fondements[321]. La ville nouvelle, cité « *triste* », « *sans relation humaine* », « *dépourvue d'âme* » sera assurément composée de « *gens* [...] *parfois désaxés* », à l'image de ce qui se passe dans les grands ensembles[322], déclare-t-il face à Paul Delouvrier. A l'entendre, on ne peut que penser à certaines images de la banlieue qui émergent alors. Dans l'un de ses premiers films, *L'amour existe*[323], Maurice Pialat témoigne de la grisaille et de l'inhumanité *a priori* sous-tendue par la nouvelle urbanité en construction. La solitude urbaine, la massification progressive des déplacements quotidiens des populations actives, le passage d'un urbanisme de banlieue lotie à une banlieue engagée dans l'habitat collectif y sont décrits avec force[324]. Nous sommes aux antipodes de la modernité urbaine du « Grand Paris », telle que présentée à cette époque dans la presse grand public[325].

Les conclusions du rapport écrit par le conseil général, au sein duquel André Mignot joue un rôle de premier plan, sont ainsi sans appel : rien de « solide » ne pourra être créé dans les villes nouvelles. Ainsi le rapport suggère-t-il le gel pur et simple du Sdaurp et des « centres urbains nouveaux ». A tout le moins ses auteurs accepteraient-ils qu'une seule d'entre elles soit construite en région parisienne, à titre expérimental[326].

Le débat du 23 décembre 1965 : un avis unanime, des logiques plurielles

[321] MIGNOT, André, « Libre opinion : pourquoi les villes nouvelles ? », in *Bulletin d'information de la région parisienne*, n° 3, juin 1971, édité par l'IAURP, p. 42.
[322] Délibérations du Conseil général, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, p. 1239. Sur le sujet, lire TELLIER, Thibault, *Le temps des HLM, 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Editions Autrement, collection Mémoires/Cultures, 2007.
[323] Datant de 1961, ce film aux accents poétiques emporte la même année le Prix Lumière et le Lion de Saint-Marc (Venise). Maurice Pialat y déclare notamment : « *"La banlieue triste qui s'ennuie, défile grise sous la pluie" chantait Piaf. La banlieue triste qui s'ennuie, défile grise sous la pluie. L'ennui est le principal agent d'érosion des paysages pauvres*. » Film visible sur You Tube : http://www.youtube.com/watch?v=VJgp8_yOJAc
[324] Sur les représentations de la banlieue, on se reportera également à la thèse de Camille Canteux : CANTEUX, Camille, *Villes rêvées, villes introuvables, Histoire des représentations audiovisuelles des grands ensembles à la télévision, au cinéma et dans les films institutionnels du milieu des années 1930 au début des années 1980*, Paris, Université de Paris I –Sorbonne, thèse d'histoire, sous la direction d'Annie Fourcaut, soutenue le 5 mai 2008, dactyl.
[325] On consultera à ce sujet les numéros 951 et 952 de l'hebdomadaire *Paris Match*, publiés en juillet 1967 et dont nous reproduisons quelques extraits dans notre volume d'annexes (Partie 5)..
[326] *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, *idem*, p. 28.

Le 23 décembre 1965, le débat qui se déroule au sein du conseil général de Seine-et-Oise permet de mesurer l'opinion d'ensemble des conseillers généraux. Nous y constatons que le maire de Versailles trouve parmi ses pairs plusieurs voix pour abonder dans son sens.

La première est celle de Raymond Berrurier, maire de la commune du Mesnil-Saint-Denis, directement concernée par le projet de ville nouvelle tel qu'il est dessiné dans le schéma directeur[327]. Classé à droite, appartenant à la même famille politique qu'André Mignot et notaire de profession, le maire est décrit comme un « *modéré*[328] » proche des républicains indépendants. Conseiller général depuis 1951, il reprend les arguments développés par le maire de Versailles en prenant position contre le Sdaurp. S'inscrivant lui aussi dans l'argumentation développée par Jean-François Gravier dans son ouvrage *Paris et le désert français*, il explique, chiffres à l'appui, que le gouvernement serait en train d'abandonner une formule de décentralisation qui aurait dû permettre à la France de se rééquilibrer, au profit d'une solution contestable d'aménagement massif de la région parisienne. Chaque année, cent cinquante mille familles de provinciaux viennent s'y installer, coûtant entre quatre et cinq millions d'anciens francs à l'Etat et obligeant ce dernier à contracter d'importants emprunts auprès de la CDC. Le conseiller général suggère ainsi de favoriser une approche décentralisée de l'aménagement du territoire :

> « *Il me semble que les murs de cette salle résonnent encore des propos de M. Sudreau, qui déclarait que c'était un problème de civilisation qui obligeait à freiner la croissance de la Région parisienne. En vertu de quoi, pour quelles raisons prend-on maintenant une position exactement inverse à celle de Monsieur Sudreau*[329] *?* ».

Premier édile d'une commune rurale située à cinq kilomètres de Trappes et habitée en 1962 par 1 727 personnes, Raymond Berrurier est très conscient du tournant qui est en train de s'opérer au niveau des services de l'Etat, et notamment

[327] A cette époque, les premiers plans de la ville nouvelle de Trappes-Est et de Trappes-Ouest incluent une cinquantaine de communes dans la zone d'agglomération urbaine, parmi lesquelles Le Mesnil Saint-Denis. *Cf infra.* Voir également la cartographie des périmètres de la ville nouvelle proposée dans notre volume d'annexes (partie 3).
[328] TENINE-MICHEL, Nadia, « Un nouveau personnel politique en Seine-et-Oise ? », CNRS, article de 4 pages disponible sur Internet (http://www.ihtp.cnrs.fr/Dossier_francais_politique_II/tenine_seineoise.html).
[329] *Délibérations du Conseil général*, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, p. 1269.

des équilibres démographiques recherchés[330]. Il faut dire que l'homme n'est pas le premier venu. Maire depuis 1938, il est le secrétaire général adjoint de l'Association des maires de France depuis 1957. Très actif au sein de cette institution, ainsi qu'en témoignent les archives de l'AMF, il y prend plusieurs fois position en faveur des élus des communes rurales, contre le pouvoir central et l'omniprésence des fonctionnaires dans le secteur de l'urbanisme. Au mois de mars 1958, Raymond Berrurier, rapporteur de la commission Aménagement du territoire à l'association, critique la mise en place du District de la Région parisienne en évoquant la « *confusion* » qui règnerait au sein du gouvernement Debré. Il propose alors la création d'une « *structure représentative et administrative propre* » dans laquelle les maires seraient partie prenante. Il appuie par ailleurs une « *politique de déconcentration et décentralisation généralisée* » qui permettrait aux communes urbaines et rurales de régler directement leurs problèmes d'aménagement[331].

Raymond Berrurier démontre un même allant au sein du conseil général, où il s'érige à de nombreuses reprises en tant que défenseur d'un monde rural engagé dans une lutte contre les grands ensembles et la « sarcellite ». Le 20 janvier 1960, le maire du Mesnil déclare ainsi que « *les grands ensembles auront beau vieillir, ils ne se bonifieront pas… Ils pourriront debout et nous vaudront à nous ou à nos successeurs les drames que nous connaissons aujourd'hui avec les lotissements défectueux*[332]. » Au cours de l'année 1965, il soumet au conseil général l'adoption de plusieurs « vœux[333] » ayant tous pour objectif de faire entendre la voix des maires concernés par le périmètre de la future ville nouvelle de Trappes. Le 4 janvier, le conseiller général promeut une « *organisation démocratique* » au sein de la Région parisienne, qu'il oppose à une « *atmosphère de secret et de travail en cercles fermés*[334] ». Il milite alors en faveur de la suppression pure et simple du District ainsi que de l'IAURP. Le 14 mai 1965, il revient sur la culture du secret des administrations

[330] BRISACIER, Michel, « Du Padog au Schéma directeur », in *Les Cahiers de l'IHTP,* n°17, décembre 1990, p. 59.
[331] Compte-rendu de la commission Aménagement du territoire, in *Départements et communes*, mars 1958, pp. 71-72.
[332] Cité par Nadia Tenine-Michel, *op. cit.*, p. 3.
[333] Il s'agit là de souhaits émis par une assemblée délibérante. Les « vœux » peuvent être pris dans le cadre d'un conseil général, mais aussi d'un conseil municipal. Ne correspondant pas à une décision officielle, ils permettent de mesurer la tendance générale d'une assemblée sur une question précise.
[334] « Aménagement du territoire, adoption d'un vœu », séance du 4 janvier 1965. Archives départementales des Yvelines, *Délibérations du Conseil général*, année 1965, tome 1, p. 1609.

de mission telles que définies par Edgard Pisani[335] et condamne les « *méthodes d'action du District* » qui favoriseraient les dérives financières au sein de la région trappiste. Selon Raymond Berrurier, les spéculateurs seraient informés, bien avant les élus locaux, des différents projets prévus par le District. Ce serait notamment le cas, au Mesnil Saint-Denis, pour le tracé de l'autoroute A12, dossier majeur au plan local. Fort de ces constatations, le conseil général demande à ce que les populations puissent intervenir sur les projets d'aménagement décidés par le District, « *en ne laissant plus à des techniciens irresponsables* [nous soulignons] *le pouvoir exorbitant de disposer des familles sans leur intervention et parfois au bénéfice de spéculateurs bien informés*[336]. »

Les arguments du maire du Mesnil sont relayés par de nombreux autres conseillers généraux. Ce 23 décembre 1965, c'est au total une dizaine d'élus départementaux qui s'expriment sur le dossier du Sdaurp. Certains, tel le maire de Chatou Jean-François Henry, représentent la droite et s'inscrivent dans le droit fil de la défense des communes qui préexistent aux « centres urbains nouveaux ». « *Aux villes nouvelles, il faut un cœur vivant. Rien ne s'édifie en dehors du temps*[337] », s'exclame cet élu au cours de la discussion. Premier magistrat d'une commune passée de 15 000 habitants en 1954 à 22 000 en 1965, Jean-François Henry salue le travail de planification du Sdaurp, tout en proposant que les investissements de l'Etat aillent aux communes de la Région parisienne qui en ont besoin, et non pas à des villes nouvelles sans âme.

Il est rejoint, à gauche, par des conseillers généraux tels la radicale Thome-Patenôtre et le socialiste Mazurier. Pour ce dernier, représentant PS de Seine-et-Oise, la planification de la Région parisienne est une nécessité, mais le plan présenté par le gouvernement serait « *utopique* ». Comment envisager la création de *« villes nouvelles d'une ampleur presque monstrueuse* » sans prévoir les ressources nécessaires[338] ? Jacqueline Thome-Patenôtre se déclare pour sa part préoccupée par le déséquilibre démographique que le Sdaurp est en passe de créer entre la ville

[335] PISANI, Edgard, « Administration de mission, administration de gestion », *Revue française de science politique*, 1956, 6, p. 315-331.
[336] « Consultation des collectivités locales sur les projets d'aménagement, adoption d'un vœu », Conseil général de Seine-et-Oise, séance du 14 mai 1965. Archives départementales des Yvelines, *Délibérations du Conseil général*, année 1965, Tome 2, p. 643.
[337] *Idem*, p. 1266.
[338] *Ibidem*, p. 1262.

capitale et la région. « *Si ce Schéma directeur est intéressant, il est loin d'aller au fond des problèmes* », avance la maire de Rambouillet, membre du parti radical-socialiste, députée et ancienne sous-secrétaire d'Etat à la Reconstruction et au Logement en 1957[339]. « *Pourquoi va-t-on construire dans les champs de betteraves au lieu de restructurer Paris ? Est-ce parce que des lois interdisent de démolir ? Est-ce simplement une solution de facilité ?* » Pour cette députée, figure du conseil général de Seine-et-Oise avec André Mignot, les prévisions démographiques d'un Paris appelé à accueillir quatorze millions d'habitants à l'échéance de l'an 2000 constituent une « *pilule amère* » à laquelle il convient de se préparer en équilibrant les logements à l'échelle régionale, et non pas en créant artificiellement des villes aussi importantes que Lyon ou Marseille[340].

D'autres conseillers généraux manifestent des opinions plus tranchées encore. Représentant le groupe communiste au sein du Conseil général, Roger Combrisson (par ailleurs évoqué par Jacques Guyard[341]) intervient longuement, ce 23 décembre 1965, afin de condamner l'intervention « *énergique* » de l'Etat en matière d'urbanisme. Adhérent aux Jeunesses communistes dès 1936, cet ancien employé SNCF, maire de Corbeil-Essonnes depuis 1959, explique combien le Sdaurp traduit une approche partisane de l'aménagement du territoire, fondée sur une méthode non démocratique :

> « *Ce Schéma directeur est le produit d'une politique. S'il en fallait une preuve supplémentaire, nous la trouverions dans le fait que le pouvoir politique, c'est-à-dire le Conseil des ministres, l'a adopté et transmis sous la forme d'instructions gouvernementales aux préfets et aux administrations pour la révision du Padog avant que les assemblées politiques ou consultatives intéressées aient formulé leurs avis*[342]. »

---

[339] En 1965, Jacqueline Thome-Patenôtre occupe le poste de maire de Rambouillet depuis dix-huit ans. Elle a participé en 1957 au gouvernement de Maurice Bourgès-Maunoury, et préside le Rassemblement des femmes républicaines, organisation liée au Rassemblement des gauches républicaines. Conseillère générale de Dourdan et de Saint-Léger-en-Yvelines depuis 1946, elle est députée de Seine-et-Oise depuis 1958 et vice-présidente de l'Assemblée nationale (depuis 1960). A noter que Jacqueline Thome-Patenôtre a été sénatrice de Seine-et-Oise entre 1948 et 1958. Source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Jacqueline_Thome-Paten%C3%B4tre

[340] *Délibérations du Conseil général*, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, pp. 1270-1271.

[341] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003. La troisième banlieue*, *op.cit.*, p. 29.

[342] *Délibérations du Conseil général*, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, p. 1257.

Pour Roger Combrisson, il ne fait aucun doute que « *les vrais ressorts sont cachés* », le nouveau schéma directeur ayant été décidé par l'Etat de manière dirigiste, sans la moindre concertation avec les élus locaux. S'élevant contre la « *spéculation galopante* » qui règne alors en Région parisienne, il s'interroge sur l'administration des futures villes nouvelles. Pourquoi le Sdaurp ne mentionne-t-il pas les mots « hôtel de ville » lorsqu'il évoque les « centres urbains nouveaux » ? Se référant à un entretien accordé par le Premier ministre Georges Pompidou dans le numéro de décembre 1965 du journal de l'AMF *Départements et communes*, le conseiller général dénonce la mainmise de l'Etat dans la gestion locale pendant la période transitoire au cours de laquelle les villes nouvelles seront en voie d'édification. Il s'appuie pour cela sur l'idée, avancée par Georges Pompidou en personne, d'une gestion « *non classique* » des villes nouvelles[343]. L'Etat serait ainsi en passe de prendre le contrôle du pouvoir local, ce que le maire de Corbeil-Essonnes refuse vigoureusement en proposant la mise en place de syndicats intercommunaux et interdépartementaux dans les « centres urbains nouveaux » :

> « *Nous préconisons plus encore aujourd'hui qu'hier la coopération démocratique intercommunale et interdépartementale sur la base des possibilités qu'offrent les lois de 1871 et 1884 pour résoudre les problèmes posés à la Région parisienne, ainsi que le priorité des financements à l'urbanisation et à l'équipement des villes existantes*[344] ».

S'exprimant au nom du groupe communiste du conseil général, Roger Combrisson demande alors la tenue d'un débat « démocratique » à l'échelle départementale, dans le respect des communes.

Au sein de l'assemblée des conseillers généraux de Seine-et-Oise, un seul élu prend position en faveur du Sdaurp. Ancien déporté de guerre, classé à droite mais n'adhérant à aucun parti, Lucien-René Duchesne est maire de La Celle Saint-Cloud depuis 1959, ville dont la particularité est de connaître alors une très forte poussée démographique. Entre 1954 et 1962, la commune passe de 5 018 à 20 284

[343] FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010.
[344] *Idem*, p. 1259.

habitants[345]. Lucien-René Duchesne se prononce pour les villes nouvelles, au nom de la modernité qui serait en marche en région parisienne :

> « *Nous estimons que peu importent les dimensions minimales ou maximales, que peu importe le chiffre de la population. Ce qui importe, c'est que les centres nouveaux aient des dimensions optimales, choisies en fonction des activités qui doivent y trouver place* », explique-t-il[346], non sans rappeler les déclarations faites par Roland Nungesser à Sabine Effosse dans le cadre du PHEVN[347].

Le maire de La Celle Saint-Cloud soutient également l'idée d'une administration fonctionnarisée des futures agglomérations :

> « *Favorable à la création des villes nouvelles, je ne pense pas que leur administration puisse constituer un véritable problème. J'estime qu'elles auront besoin d'une infrastructure de fonctionnaires. Je souhaite qu'elles soient dotées de secrétaires généraux qui devraient être des hommes de valeur, peut-être des sous-préfets détachés*[348]. »

Frisant la provocation, cette prise de parole provoque d'importants remous au sein de l'assemblée[349]. Elle nous semble intéressante à souligner dans la mesure où s'y exprime un avis radicalement différent de celui qui, aujourd'hui, prévaut lorsque l'on évoque l'action des conseillers généraux. Soulignons également qu'elle traduit la volonté gaulliste de faire émerger, en France, une nouvelle élite locale et régionale, à l'image de Michel Boscher[350].

---

[345] Ils seront 24 687 en 1968 (source : Cassini et Insee). http://fr.wikipedia.org/wiki/La_Celle_Saint-Cloud#Histoire

[346] *Délibérations du Conseil général*, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, p. 1260.

[347] « *Il fallait sortir de l'urbanisme clandestin* », explique Roland Nungesser, ancien député UNR de la Seine (1958-1966), ex-président du District de la région de Paris (1962-1964) et secrétaire d'Etat au Logement (1966-1967) en inscrivant son action dans une logique modernisatrice et dirigiste gaulliste. NUNGESSER, Roland, entretien réalisé par Sabine Effosse, le 4 juillet 2002, numéro 1, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel Histoire et Evaluation des villes nouvelles, p. 17.

[348] *Délibérations du Conseil général*, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, p. 1261.

[349] Le compte-rendu de séance fait état de « *mouvements divers* », et plusieurs conseillers généraux évoquent Vichy à la fin de la prise de parole de Lucien-René Duchesne. *Ibidem*, p. 1261.

[350] Cf *infra*, chapitre III.

L'opinion de Lucien-René Duchesne est anecdotique. Le vote de la délibération du 23 décembre en fait foi : le conseil général est massivement contre le Sdaurp et les villes nouvelles. En dépit de quelques abstentions[351], les élus du département se rejoignent sur l'essentiel. Tous ou presque conviennent que le schéma directeur est acceptable sur le fond, tout en étant réprouvable sur la forme. Les arguments convergent sur la nécessité qu'il y aurait à soutenir l'essor des communes traditionnelles de la Région parisienne, et trahissent une forme de défiance à l'égard de la politique autoritaire du gouvernement. Les déclarations d'André Mignot, et plus largement l'influence exercée par la famille politique des républicains indépendants, qui trouve auprès du PCF un relais de taille, semblent ici avoir pesé. Les conseillers généraux de Seine-et-Oise sont favorables à une approche équilibrée entre le « centre » et la « périphérie », et s'inscrivent dans la droite lignée du Padog, contre le Sdaurp. Par delà le clivage droite-gauche, ils se retrouvent dans la négation d'une méthode et d'un modèle urbain imposés. Ils refusent ainsi les villes nouvelles, agglomérations tentaculaires appelées à happer la société des notables locaux dont ils sont les garants.

1.2. Les élus des communes, entre refus et résignation

Les élus des communes concernées par le « centre urbain nouveau » de Trappes – Saint-Quentin manifestent une inquiétude semblable en bien des points à celle des conseillers généraux de Seine-et-Oise. Le cas de la commune de Trappes peut être ici cité en exemple. Située au cœur même de la future ville nouvelle que le Sdaurp appelle à construire à l'ouest de la région parisienne, cette municipalité communiste prend la tête, à la fin des années 1960, d'une fronde locale qu'il convient d'articuler avec l'action du conseil général.

Trappes et la ville nouvelle en 1966-1967 : la mairie entre crainte et fierté

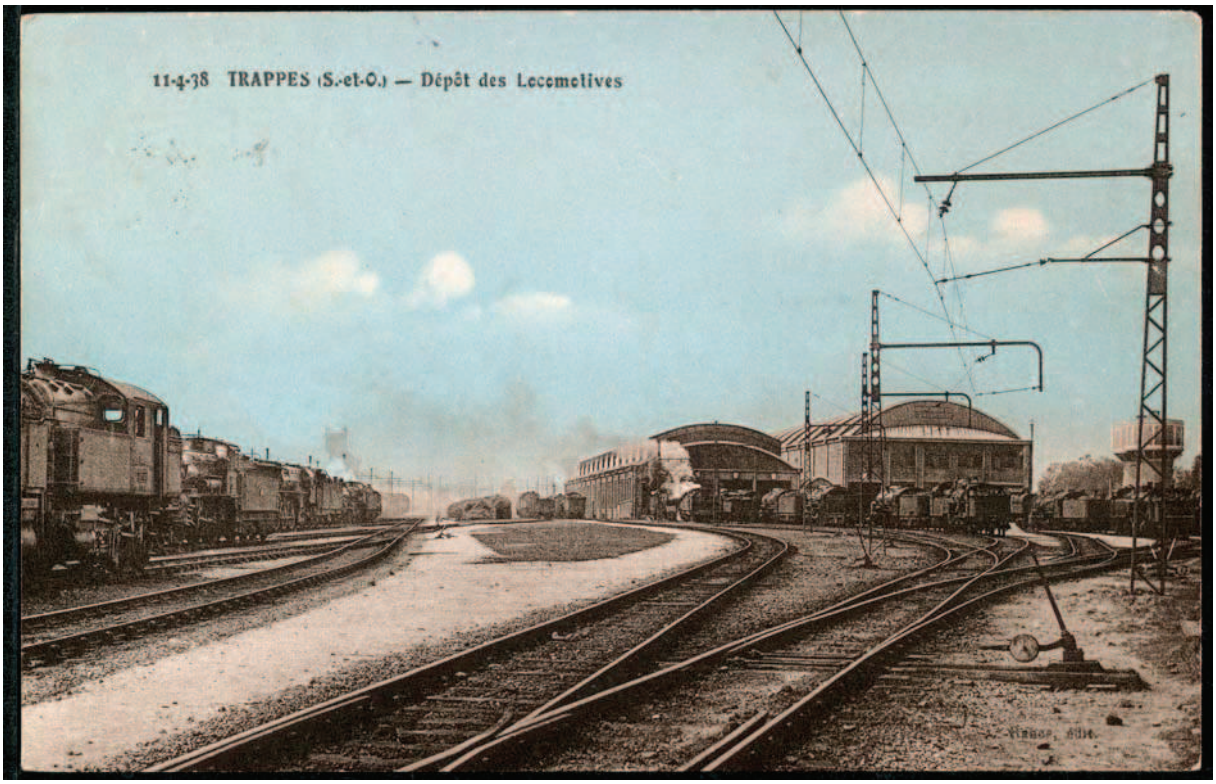
[351] L'alinéa « *condamnant formellement* » les villes nouvelles fait ainsi l'objet d'une adoption à l'unanimité, avec trois abstentions. *Délibérations du Conseil général*, 23 décembre 1965, Archives départementales des Yvelines, *op. cit.*, p. 1289.

Trappes est une ancienne cité médiévale, traversée par une antique voie romaine. Son emplacement stratégique, à mi-chemin entre les deux cités royales de Rambouillet et Versailles, en fait un relais de poste à l'époque moderne[352].

A la fin du XIXe siècle, elle est avant tout un village rural, composé de soixante six maisons et d'un millier d'habitants[353]. L'agriculture y est dominée par deux grosses exploitations où les ouvriers saisonniers affluent à la période des moissons – majoritairement en provenance de Bretagne. Une génération plus tard, la cité opère une importante mutation démographique. En 1911, les premiers éléments d'une gare de triage sont construits. Celle-ci devient bientôt un centre ferroviaire d'envergure érigé le long de la Nationale 10, sur la ligne Versailles-Chartres. On dénombre alors trente-trois employés du chemin de fer. En 1935, un vaste dépôt de locomotives s'étend sur treize hectares. Les employés de la SNCF sont alors plus de trois cents, soit dix fois plus que vingt ans auparavant. En 1930, les familles de cheminots représentent 36 % de la population totale, estimée à 2 600 habitants. Un an auparavant, le 17 mai 1929, un ouvrier des chemins de fer, Jean Fourcassa, a été élu maire de la ville. Cité cheminote, Trappes devient durablement un bastion local du Parti communiste français.

La population trappiste habite alors majoritairement des lotissements, que la municipalité va bientôt remplacer. A la fin des années 1950, plusieurs groupes d'immeubles et de squares sont construits[354]. Inauguré en 1959 par la municipalité que dirige Robert Gravaud, le groupe d'immeubles Henri-Barbusse symbolise cette première vague d'urbanisation. Ces tours et barres sont complétées par les immeubles Boubas et Million (1959-1960), puis par plusieurs squares (Gérard-Philipe, Paul-Langevin, Henri-Wallon, Léo-Lagrange, Yves-Farge, etc.), réalisés à partir de 1964.

[352] Sur l'histoire ancienne, médiévale et moderne de Trappes, on peut notamment consulter l'article de Michel Renoult publié dans le second numéro du bulletin municipal de la commune. Il convient également de se plonger dans les travaux de l'association Mémoire de Trappes. RENOULT, Michel, « L'histoire de Trappes », bulletin municipal de l'année 1966, pp. 38-41 (disponible au Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines).
« Mémoire de Trappes, le territoire », brochure réalisée par la ville de Trappes en avril 1989, 24 pages (disponible à l'Association Mémoire de Trappes, service municipal de la mairie).
[353] « Mémoire de Trappes, le territoire », *op. cit.*, p. 11.
[354] *Idem*, pp. 18-19 et 21.



Carte postale représentant la gare de triage de Trappes.
Fonds du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Dans la seconde partie des années 1960, les élus de Trappes prennent connaissance avec étonnement, puis inquiétude, du projet des villes nouvelles. La municipalité vient alors de changer de maire. Décédé en 1966, Robert Gravaud a été remplacé par Bernard Hugo, jeune conseiller municipal, militant actif au PCF. C'est à cette époque que Bernard Hugo, qui exerce le métier d'instituteur, découvre l'existence du projet de la ville nouvelle :

> « *Il s'agissait alors d'opérations d'urbanisme à l'échelle régionale, liées aux prévisions démographiques selon lesquelles Paris atteindrait quelque chose comme seize millions d'habitants à l'échéance de l'an 2000. D'emblée s'est posée pour moi une question d'ordre financier : comment allait-on parvenir à construire des équipements pour une telle masse d'habitants ?*[355] »

Bernard Hugo se tourne vers son conseiller général, Raymond Berrurier, dont il connaît l'engagement au sein de l'Association des maires de France. Particulièrement bien informé des projets du gouvernement Pompidou, ce dernier l'aide à mieux

[355] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004 (cf notre volume d'annexes, Partie 2).

comprendre les enjeux locaux du Ve Plan, et ainsi le sens de la planification régionale en marche. Accompagné de Raymond Berrurier, Bernard Hugo a également plusieurs contacts avec la mission d'études et d'animation qui, au mois d'octobre 1967, s'installe à Trappes avant de prendre ses quartiers quelques mois plus tard à la ferme de Buloyer (commune de Magny-les-Hameaux). « *Nous avons rencontré là un jeune et brillant haut fonctionnaire, Serge Goldberg* », explique-t-il aujourd'hui[356]. « *On nous a fait part de projets un peu démentiels. Raymond Berrurier m'a alors dit, et c'était un peu aussi mon avis, "*il faut surtout qu'on ne se laisse pas faire, embarqués là-dedans ça va être une catastrophe*". Les objectifs étaient démographiques, mais ils étaient aussi politiques.* » Le maire de Trappes connaît les prises de position qui sont celles de son homologue du Mesnil Saint-Denis, que ce soit au sein du conseil général ou à l'Association des maires de France. Il sait combien Raymond Berrurier est informé par les réseaux locaux, départementaux et nationaux qu'il fréquente. Il sait également combien cet élu peut jouer un rôle de relais pour les habitants de Trappes à l'échelon départemental.

Le Sdaurp pose alors de sérieux problèmes à l'équipe municipale, comme en témoigne la lecture du bulletin d'information de la ville. A l'instar de nombreuses autres communes de la région, Trappes connaît dans les années 1960 un important développement démographique. S'élevant à 4 885 en 1954, sa population a presque doublé en 1962 (9 643 habitants), et dépasse en 1966 le seuil des 15 000 personnes (16 799 habitants sont dénombrés au recensement de 1968). En l'espace de quinze ans, la ville a vu le nombre de ses habitants multiplié par trois. Les familles qui viennent alors s'y installer sont majoritairement constituées de jeunes couples avec enfants en bas âge. Comment faire face à la construction massive de groupes scolaires et de gymnases afin d'accueillir dans les meilleures conditions ces nouveaux entrants ? Dans son éditorial de 1966 – le bulletin municipal est alors annuel – le maire rappelle combien des « *charges toujours plus lourdes pèsent sur le budget municipal* », alors que « *le développement rapide de notre cité (…) atteindra 60 000 habitants dans les 15 années à venir*[357] ».

La perspective de la construction d'une ville nouvelle estimée à cinq cent mille, voire à un million de personnes, vient décupler ces inquiétudes. Le maire, Bernard

[356] *Idem*.
[357] *Trappes 1966*, éditorial du maire, p. 3.

Hugo, craint que l'endettement de sa ville atteigne un niveau trop important, l'obligeant à augmenter drastiquement les impôts. Dans le bulletin municipal de l'année 1967, il décide de communiquer fortement sur les difficultés financières qu'il rencontre afin de mobiliser sa population. Il prend pour cela l'exemple d'un gymnase à construire, avec l'objectif de démontrer que la commune ne peut agir seule :

> « *Ainsi, même inscrit au Ve Plan, la réalisation d'un projet pose à la Municipalité de graves soucis financiers d'autant plus que les organismes privés, banques, compagnies d'assurances, etc. acceptant de prêter de l'argent sont de plus en plus rares. Ces emprunts pèsent lourdement sur le budget municipal*[358]. »

Ces craintes se doublent dans le même temps d'une certaine fierté : celle de voir Trappes incarner l'avenir de la région parisienne. Ce soutien implicite au projet de développement urbain doit être souligné avec force. Pour les élus trappistes, en ces années 1966-1967, il y aurait une certaine logique à voir la cité devenir une « ville support » à la création d'un centre urbain nouveau. Dans le bulletin municipal de 1967, un article défend la cohérence qu'il y aurait, pour l'ancien relais de poste, à accueillir une ville nouvelle :

> « *La ville de Trappes, qui fut fondée sur un lieu d'étapes le long d'une voie d'origine romaine, a trouvé, pendant des siècles, ses raisons de vivre et de se développer dans sa fonction de "ville étape" : routes et voies ferrées. Elle fut, ensuite, "ville accueil" pour les besoins du développement de la Région parisienne. Elle atteint, aujourd'hui, un point de développement qui lui acquiert une dynamique propre, allant en s'amplifiant, au point de devenir "ville support" à la création d'une ville nouvelle*[359]. »

Dans son éditorial de 1967, le maire renchérit en expliquant que la démographie de la ville a triplé en quinze années. « *Le sort de Trappes est lié à celui de la région parisienne* », poursuit-il, critiquant au passage le District, « *dont les structures et l'esprit ne sont pas des plus démocratiques* ». Bernard Hugo indique par ailleurs

[358] « Trappes et le Ve Plan », article rédigé par B. Hugo, *Trappes 1967*, p. 12.
[359] « Quelques notes sur le carnet de nos urbanistes », article rédigé par Alberto Cuggiani et Françoise Maquigny, *Trappes 1967*, p. 16.

combien les efforts développés par l'équipe municipale, mais aussi par des élus de toutes les tendances politiques, se heurtent à la politique gouvernementale. Cette dernière « *inflige* (aux) *collectivités des charges toujours plus lourdes*[360] ».

1968-1970 : vers un durcissement du débat local

Dans les années 1968 et 1969, alors que la mission d'études et d'animation de la ville nouvelle vient de s'installer à Trappes, ces critiques s'intensifient et adoptent un ton plus politique. Les élections législatives et présidentielles de juin 1968 et juin 1969, qui se soldent respectivement par un raz-de-marée gaulliste (293 sièges pour l'UDR, sur un total de 387) et la victoire de Georges Pompidou, expliquent certainement ce changement. Dans un article prospectif destiné à expliquer ce que pourrait être l'agglomération communale à l'aube de l'an 2000 (il s'agit en réalité d'un extrait d'article paru dans le quotidien *L'Humanité* le 26 avril 1968), le maire de Trappes se révèle très sévère, et ce pour la première fois, à l'égard de la méthode employée par les aménageurs :

> « "*Selon les habitudes chères au pouvoir gaulliste, l'étude de ces projets grandioses était menée par des technocrates, sans aucune consultation des élus locaux pourtant bien au fait des besoins et des possibilités", enchaîne Bernard Hugo. "Les services de M. Delouvrier nous convoquaient simplement pour nous mettre au courant de leurs décisions. Ils écoutaient nos objections, nos propositions, mais semblaient bien décidés à n'en pas tenir compte. Il a même fallu se battre pour qu'un procès-verbal de ces réunions soit établi ! Nous n'étions pas contre la ville nouvelle par principe, mais nous voulions qu'il soit procédé à de véritables études, auxquelles les élus participeraient. Nous voulions aussi empêcher que la population fasse les frais de projets conçus en dehors d'elle*[361]*".* »

Bernard Hugo se montre également très inquiet quant à l'administration du centre urbain nouveau de Trappes. « *Qui va gérer la ville nouvelle ?* », s'interroge-t-il en 1969, posant très directement une question de nature juridique :

[360] Editorial, *Trappes 1967*, pp. 2-3.
[361] Cet article de *L'Humanité* est intégralement reproduit dans le bulletin municipal de Trappes : « Trappes : avant 30 ans, une agglomération de 200 000 habitants », *Trappes 1968-1969*, bulletin municipal, p. 17.

« *Qui va procéder à la réalisation de cette ville nouvelle, acquérir notamment les terrains et immeubles nécessaires à son aménagement ? En application de l'article 78-1 du Code de l'urbanisme, l'administration propose aux dix conseils municipaux* [de la ville nouvelle de Trappes] *un projet de décret créant un établissement public à l'image de celui qui vient d'être institué à Cergy-Pontoise ? On a du mal à imaginer projet plus antidémocratique, j'ose le dire : plus réactionnaire*[362]. »

A partir des années 1969-1970, la position des élus locaux se durcit. Pour Bernard Hugo, il est évident que le Sdaurp et les villes nouvelles comportent un « *sens caché* », pour ne pas dire des objectifs politiques stratégiques d'envergure nationale. Cet argument est le même que celui développé quelques mois plus tôt par le groupe communiste du conseil général, via son représentant, Roger Combrisson[363]. Tout en demeurant au contact étroit des élus locaux concernés par le périmètre de la ville nouvelle, le maire trappiste se rapproche à cette époque de certains cadres du Parti communiste français. Il prend notamment rendez-vous avec Jacques Duclos. Alors responsable de l'activité municipale au PCF, celui-ci est l'un des hiérarques du Parti, auquel il a adhéré en 1920. Membre du comité central depuis 1926, responsable de la propagande dix ans plus tard, Jacques Duclos est un parlementaire expérimenté, élu député au moment du Front populaire. Bien que déclinante à partir de 1958 – il perd son poste de député de Montreuil au profit d'un gaulliste, et est élu sénateur en 1959 –, son influence interne au PCF lui permet encore d'être candidat à l'élection présidentielle de 1969, où il recueille 21,27 % des voix. Bernard Hugo le rencontre précisément cette année-là, cependant qu'au Parlement se trouve débattue la future loi Boscher sur les villes nouvelles. Le groupe communiste de l'Assemblée nationale et du Sénat a alors parfaitement connaissance de la question des villes nouvelles. Le sénateur Duclos lui explique alors combien les « centres urbains nouveaux » ont pour objectif de déstructurer l'influence communiste en banlieue parisienne :

« *Les objectifs politiques du général de Gaulle, c'était d'enlever en quelque sorte autour de Paris, la fameuse "ceinture rouge", qui existait à l'époque, puisque la*

[362] « 10 villes de la région de Trappes concernées par la ville nouvelle », article rédigé par B. Hugo, *Trappes ville d'avenir*, bulletin municipal n°5, 1969, p. 52.
[363] Cf *supra*.

plupart des municipalités autour de Paris étaient gérées par des maires communistes. Et également de transformer Paris en centre d'affaires. Il fallait pour cela vider Paris de ses quartiers populaires, le XIXe, le XVIIIe, tous ces endroits où il y avait énormément d'immigrés, et des gens de milieux sociaux plutôt défavorisés. Donc il y avait un objectif politique, et comme il n'y avait pas beaucoup de mairies communistes autour de Paris, et quelques mairies communistes sur les territoires des futures villes nouvelles, l'objectif était aussi de neutraliser les municipalités de gauche et les communistes en particulier. Donc une volonté politique très, très affirmée[364]. »

Fort de cette conviction, Bernard Hugo décide de structurer la résistance locale. Au niveau municipal, dans un premier temps, il s'attache à recruter ses propres urbanistes, créant au cœur même de la mairie un « bureau du Plan » appelé à travailler directement avec les services du District, de l'IAURP ou encore de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle que dirige Serge Goldberg. « *Notre plan d'aménagement est prêt* », informe-t-il dès avril 1968, imputant au District le blocage institutionnel dont la planification municipale serait victime[365]. Dans un second temps, le maire de Trappes propose à la dizaine de maires concernés par le périmètre de la future ville nouvelle, mais également à plusieurs conseillers généraux, de se regrouper, dans le but de s'affirmer face à l'Etat. Au-delà de leurs sensibilités politiques, les principaux élus locaux du canton se montrent sensibles à cette approche collective :

« *La municipalité de Trappes a pris l'initiative de réunir, le 25 septembre* [1968]*, les dix maires concernés. A l'exception du maire de Magny-les-Hameaux et de celui de Coignières, tous sont venus ou étaient représentés : de nombreux adjoints, les secrétaires de mairie parfois participaient à cette réunion, M. Schmitz, conseiller général, M. Mignot, sénateur-maire de Versailles, et Mme Thome-Patenôtre, député de la 8e circonscription, ont également répondu à cette invitation. C'est dire combien nos élus sont*

[364] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.
[365] « Trappes : avant 30 ans, une agglomération de 200 000 habitants », *op. cit.*, p. 17.

sensibilisés par ce projet : l'unanimité des présents s'est faite pour affirmer le caractère antidémocratique et nocif du projet[366]. »

Cette première réunion est bientôt suivie d'autres, et prend la forme d'une association dirigée par Bernard Hugo. Le projet de ville nouvelle est alors en pleine maturation, tant au niveau des équipes de l'IAURP qui ont essaimé sur les premiers sites (Cergy-Pontoise, Evry, Trappes) qu'au niveau de l'Etat, où un projet de loi vient d'être déposé par le député-maire d'Evry, Michel Boscher. Entre 1968 et 1970, plusieurs voies sont ainsi explorées, plusieurs périmètres pensés, plusieurs solutions politico-administratives abordées par la technostructure et le monde politique[367]. « *Grâce à notre action, les prétentions de la ville nouvelle ont été revues à la baisse, passant d'un million d'habitants à 400 ou 300 000… Nous souhaitions avoir une ville à échelle humaine*[368] », explique Bernard Hugo aujourd'hui, comme pour souligner l'opposition frontale des élus face au projet de ville nouvelle. Dans quelle mesure cette idée doit-elle être précisée ?

L'attitude ambiguë des élus locaux : entre opposition de façade et acceptation officielle

L'action engagée par les élus locaux contre l'Etat dans les années 1960 est relativement méconnue. Elle génère habituellement un discours de type généraliste, les maires et conseillers généraux ayant, d'un bloc, subi l'action de l'Etat sans avoir leur mot à dire. Cette approche doit être précisée. Entre 1965 et 1970, s'ils contestent parfois avec force la mise en place de la ville nouvelle, notamment dans le cadre de l'union des maires de Seine-et-Oise[369], les élus locaux acceptent avec certaines nuances la plupart des décisions d'Etat qui sont prises. A la fin des années 1960, la création de l'établissement public d'aménagement nous montre de quelle manière les conseils municipaux ainsi que le conseil général adoptent une position mitigée, à mi-chemin entre l'acceptation de la ville nouvelle et la critique de celle-ci.

---

[366] « 10 villes de la région de Trappes concernées par la ville nouvelle », article rédigé par B. Hugo, *op. cit*., p. 53.
[367] Cf *infra*, chapitre III.
[368] Entretien avec Bernard Hugo, *op. cit*.
[369] En 1970, Marie-Christine Kesseler rappelle que l'Union des maires de Seine-et-Oise, réunie le 31 mai 1965 à la Mutualité, a manifesté contre les villes nouvelles dont certaines indiscrétions avaient filtré. KESSELER, Marie-Christine, « La décision », in *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris, Armand Colin, Fondation nationale des sciences politiques, 1970, p. 49.

Quel type de structure technique mettre en place au sein de la ville nouvelle ? A l'automne 1969, la sphère locale se trouve devant deux options. La première consiste à créer une société d'économie mixte, ce qui permettrait aux élus de participer de plain-pied aux échanges techniques sur le futur « centre urbain nouveau » ; la seconde revêt la forme institutionnelle d'un EPA, institution au sein de laquelle l'équilibre entre élus et techniciens penche nettement en faveur de ces derniers. Interrogés par le préfet au cours de l'automne, les conseils municipaux des dix communes alors pressenties pour faire partie de l'agglomération[370] font connaître leur préférence. De son côté, le conseil général aborde le sujet à plusieurs reprises, avant de se prononcer officiellement au mois de janvier 1970.

Les communes semblent particulièrement critiques à l'égard de la formule de l'EPA, et lui préférèrent la Sem. La municipalité de Maurepas, dont nous avons consulté les archives, est l'une des plus virulentes. Les remontrances formulées sont nombreuses. Le 31 octobre 1969, son conseil municipal estime tout d'abord que la gestion de l'EPA ne permettra pas une représentation équitable de toutes les collectivités locales concernées. « *En effet, trois cantons ne seront représentés que par deux conseillers généraux, dix communes par quatre élus, ce qui signifie que les communes les plus intéressées* [par la ville nouvelle] *peuvent être exclues du Conseil d'administration* », est-il indiqué dans le compte-rendu de séance[371]. Les élus maurepasiens expriment alors la crainte de voir un représentant de l'Etat prendre la tête de l'institution en charge de l'aménagement de la ville nouvelle. Ils considèrent que cette place doit être dévolue à un élu local, et s'étonnent « *des pouvoirs exorbitants confiés à un fonctionnaire nommé par le gouvernement* ». Selon eux, cette mesure va à l'encontre de « *toutes les traditions démocratiques* » et se trouve « *en opposition aux pouvoirs des élus*[372] ».

Le conseil municipal de Maurepas s'indigne par ailleurs de voir certains de ses représentants nommés d'autorité au sein de l'assemblée spéciale de l'EPA, comme si les conseillers municipaux avaient pour « *habitude de se soustraire à leurs responsabilités* ». Ils affirment que l'établissement public constitue un organisme géré essentiellement par le « *pouvoir central* », tour à tour incarné par les figures du

[370] Il s'agit alors de Bois d'Arcy, Coignières, Elancourt, Guyancourt, La Verrière, Magny-les-Hameaux, Maurepas, Montigny-le-Bretonneux, Trappes et Voisins-le-Bretonneux.
[371] Compte-rendu du conseil municipal de Maurepas, archives municipales, séance du 31 octobre 1969.
[372] *Idem.*

préfet et du gouvernement. Evoquant les modalités de fonctionnement des établissements publics en charge des opérations d'aménagement urbain telles qu'elles sont inscrites au sein du Code de l'urbanisme[373], ils rappellent que tout conseil d'administration doit être composé de la moitié au moins de membres représentant les collectivités et établissements publics intéressés, ce qui n'est pas le cas avec l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines. Ils demandent ainsi l'augmentation du nombre d'élus au sein du conseil d'administration de cet établissement public, et émettent six points de réserve à la création de la nouvelle institution : la représentation égale de chaque canton au sein de l'EPA, la suppression de son « assemblée spéciale », la présence d'un élu des Yvelines en tant que représentant du District de la Région parisienne, la réduction des pouvoirs du directeur au profit de ceux du président, la désignation de ce dernier par voie d'élection, et enfin la suppression d'un article du projet de décret au prétexte qu'il serait « *désobligeant* » à l'égard des élus des communes. Presque quarante années après, le maire de la commune voisine de Trappes, Bernard Hugo, confirme :

> « *Il y avait avec l'EPA, assurément, une volonté d'écarter les élus, une défiance à leur égard ; pour plus de sécurité encore, le directeur de l'établissement était nommé par le ministre de l'Equipement. Il représentait même, paradoxalement, l'établissement en justice*[374]. »

Le conseil général est sur cette même ligne. Dès le 15 janvier 1969, les élus ont demandé à l'administration centrale « *d'étudier dans son principe la constitution d'une Société d'économie mixte à laquelle seraient associées les communes ou syndicats de communes*[375] ». Pour les élus, cette option doit permettre d'associer pleinement les maires et leurs adjoints à la reconfiguration des plans communaux, mais également de favoriser le travail croisé avec les directions départementales de l'Equipement. Pour André Mignot, il est important d'éviter la création de ce qu'il appelle un « *organisme de fonctionnaires*[376] », l'EPA générant un déficit de représentation pour les élus locaux, et tout particulièrement pour les maires des communes concernées.

---

[373] Décret du 19 mai 1959 précisant l'article 78 du Code de l'urbanisme.
[374] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004, *op. cit*.
[375] « Développement des études d'urbanisme », séance du 15 janvier 1969, *Archives départementales*, *op. cit*., pp. 1384.
[376] *Idem.*

Un an plus tard, le conseil général fait volte-face. Le 16 janvier 1970, il se prononce en faveur de la formule de l'établissement public d'aménagement. Les conseillers généraux, pour qui les doutes ne sont pas levés quant à la représentation des élus locaux au sein de la structure d'aménagement, engagent une longue discussion sur les modalités de représentation des communes au sein de l'EPA. Ils se prononcent en faveur d'une hiérarchie respectant les différences démographiques entre les communes[377], proposent l'élection du président du conseil d'administration de l'EPA au suffrage universel, suggèrent une prise de décisions à la majorité absolue et avancent la nécessité de voir l'EPA représenté en justice non pas par son directeur (nommé par l'Etat) mais par son président (élu du suffrage universel). D'un point de vue général, les élus estiment que « *les pouvoirs du Directeur doivent être réduits au profit de ceux du Président et du Conseil d'administration*[378] », privilégiant un représentant issu du suffrage universel direct.

Comment expliquer le changement de position des conseillers généraux ? Sans doute par la combinaison de deux éléments corrélés.

La mise en place des EPA est arrêtée par le Premier ministre, Maurice Couve de Murville, le 24 octobre 1968[379]. Le texte fait état de la volonté qu'a l'Etat d'assumer l'ampleur de l'urbanisation des « centres urbains nouveaux », palliant ainsi l'insuffisance des moyens financiers des communes[380]. Il défend la mise en place d'une nouvelle culture administrative, pour ne pas dire d'une mutation majeure de l'administration traditionnelle. Cette option s'expliquerait également par la nécessité de défendre un anti-modèle aux grands ensembles, forme urbaine étroitement associée à la formule administrative de la Sem[381].

La mise en place des EPA est laborieuse. Alors que certaines villes nouvelles en sont dotées très tôt (c'est notamment le cas de Lille-Est, le 11 avril 1969, et d'Evry, le 12 avril 1969), d'autres sont soumises à une longue attente (Marne-la-Vallée, 17 août

[377] Au sein de l'assemblée spéciale, Montigny-le-Bretonneux (mille habitants) disposera par exemple de trois représentants, soit autant que la ville de Trappes, qui comporte alors seize mille habitants. De son côté, Magny-les-Hameaux, qui comptabilise autant d'habitants que Montigny, n'aurait qu'un seul représentant… De tels écarts sont condamnés par les conseillers généraux, au nom du principe d'équité entre les communes. Cf articles 5 et 6 du projet de décret, « Création d'un établissement public chargé de l'aménagement du centre urbain de Saint-Quentin-en-Yvelines (ville nouvelle de Trappes) », séance du 16 janvier 1970, *op. cit.*, p. 1705.
[378] *Idem*, p. 1709.
[379] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 197.
[380] STEINBERG, Jean, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France,* Paris, Masson, 1981, p. 155.
[381] VADELORGE, Loïc, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement », in *Espaces et sociétés,* « Les villes nouvelles, 30 ans après », 119, n° 4/2004, pp. 50-51.

1972). Cette lenteur témoigne, semble-t-il, des protestations émises par les sociétés locales contre les établissements publics. A Saint-Quentin-en-Yvelines, la création de l'EPA est officialisée le 21 octobre 1970, après que la totalité des dix communes comprises dans le périmètre de la ville nouvelle a formulé un avis positif à sa création[382]. En dépit des critiques émises à l'égard de l'établissement public, les élus locaux semblent craindre que leur participation à une Sem les engage dans des dépenses financières qu'ils ne peuvent se permettre. Maires et conseillers généraux entendent rester prudents sur ce point, et laisser à l'Etat le soin de réaliser l'essentiel des investissements.

Le président du conseil général a-t-il joué un rôle dans cette acceptation ? C'est possible. Redevenu parlementaire en janvier 1968[383], il est envisageable que le maire de Versailles ait souhaité ménager le gouvernement dans le cadre du rapprochement opéré au niveau national entre les républicains indépendants et le parti gaulliste. En 1969, l'accession de Valéry Giscard d'Estaing au poste de ministre de l'Economie et des Finances du cabinet de Jacques Chaban-Delmas[384] conforte cet apaisement. Le maire de Versailles peut avoir été tenu d'assouplir son opposition initiale au projet des villes nouvelles.

L'action du conseil général des Yvelines semble ainsi singulière, dans la mesure où elle aurait fait montre d'une certaine conciliation avec le pouvoir en place. C'est loin d'être le cas dans les autres départements de la région parisienne. En 1968, lors de la création de l'EPA de « Pontoise-Cergy », le conseil général du Val-d'Oise a en effet purement et simplement refusé la création de l'établissement public[385]. Face à un Etat jugé omnipotent à l'échelle locale, les conseillers généraux seine-et-oisiens n'ont pas hésité à s'opposer frontalement à la formule centralisatrice de l'établissement public d'aménagement. Quant à l'assemblée départementale de Seine-et-Marne, elle a également montré sa fermeté en demandant à ce que le schéma directeur soit soumis à l'aval du Parlement, repoussant ainsi sans ménagement la création des villes

[382] Déclaration du rapporteur, François Schmitz au conseil général des Yvelines, séance du 16 janvier 1970, *Délibérations du Conseil général*, *op. cit.*, p. 1702.
[383] Le 1er janvier 1968, André Mignot devient sénateur des Yvelines.
[384] BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, *op. cit.,* p. 396.
[385] « Projet de décret portant création d'un établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Pontoise-Cergy », Conseil général de Seine-et-Oise, séance du 11 octobre 1968, *Délibérations du Conseil général*, *op. cit.*, pp. 955-959.

nouvelles[386]. Les conseillers généraux des Yvelines, plus modérés, se rangent à une option au sein de laquelle les techniciens auront une position de force vis-à-vis des maires.

Cette décision témoigne de la capacité qu'ont les élus locaux d'infléchir concrètement leur environnement, mais aussi de l'impact du contexte sur les acteurs. A la fin des années 1960, maires et conseillers généraux ont avec la Sem l'occasion d'influencer le devenir de la ville nouvelle. L'option qu'ils retiendront finalement témoigne d'une inflexion qui doit beaucoup aux effets conjugués du volontarisme d'Etat et de l'assouplissement de la position d'André Mignot. Contrairement à une idée reçue selon laquelle les élus agiraient d'un bloc, selon des principes déterministes, contre le pouvoir central, nous avons affaire ici à une décision qui se prend semble-t-il pour des raisons conjoncturelles, en lien avec la trajectoire d'une des personnalités politiques les plus puissantes du département.

[386] *Le Monde,* 2 mars 1966, cité in KESSELER, Marie-Christine, « La décision », in *L'expérience française des villes nouvelles*, *op. cit.*, p. 49.

2. Les aménageurs et la ville nouvelle : du périmètre au territoire ?

Les premières missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles sont mises en place entre avril 1966 et 1969, leurs chefs de mission étant choisis « *avec minutie*[387] », par Paul Delouvrier, parmi les cadres de l'IAURP. Dès cette époque, les études et analyses portant sur les « centres urbains nouveaux » se multiplient[388]. A l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, puis à la Mission d'études et d'aménagement de Trappes, une série de cartes du périmètre de la ville nouvelle est tracée, dessinant des options parfois très inégales. Recomposés à partir des archives de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, ces divers périmètres constituent autant de *scenarii* d'aménagement pour l'agglomération. Ils permettent également de saisir l'évolution de la réflexion des urbanistes au cours des cinq années qui suivent la parution du schéma directeur.

2.1. 1965 : une première définition du périmètre dont l'axe est Versailles

Une première délimitation du périmètre de la ville nouvelle de Trappes est effectuée quelques semaines seulement après la présentation du Sdaurp (*carte 1*, ci-après). Elle émane de Serge Goldberg, directeur des études générales de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme.

Agé de trente-huit ans, Serge Goldberg travaille à l'IAURP depuis la création de celui-ci, en 1960. Diplômé de l'Ecole polytechnique et de l'Ecole des ponts et chaussées, il a obtenu un master d'urbanisme à l'université de Yale, aux Etats-Unis. Jeune diplômé, ce technicien a dans un premier temps occupé le poste de directeur à l'Office national de la Sécurité routière, entre 1959 et 1960. Souhaitant pratiquer l'urbanisme de manière opérationnelle, sensible aux études de sociologie urbaine, de démographie et de planification, Serge Goldberg a été embauché à l'Institut

[387] LAURENT, Sébastien et ROULLIER, Jean-Eudes, *Paul Delouvrier, un grand commis de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 84.
[388] C'est par exemple le cas à L'Isle d'Abeau : RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2007, pp. 170 et suivantes.

d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne rapidement, sur les conseils de Joseph Elkoubly, diplômé comme lui des Ponts et Chaussées. Dans la première partie des années 1960, le directeur des études générales participe activement, aux côtés de Paul Delouvrier, Jacques Michel ou Jean Millier, à la mise en place du Sdaurp[389].

Carte 1 : le périmètre de la ville nouvelle en 1966[390]

Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Dans une note du 22 novembre 1965 destinée à Michel Piquard[391], Serge Goldberg effectue une délimitation de la zone concernant le « *centre urbain du sud-ouest* ». S'adressant à celui qu'il considère comme la principale « *tête chercheuse* » du

[389] Voir notamment, sur ces points, Goldberg, Serge, entretien réalisé par Sabine Effosse le 27/06/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, pp. 1-12.
[390] Les cartes suivantes ont été réalisées à partir des archives de l'EPA. Archives départementales, série 1701W78.
[391] « Note à l'attention de Monsieur Piquard », 22 novembre 1965, fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

District[392], il indique les limites territoriales de la future ville nouvelle. Ce bornage est, à notre connaissance, le tout premier effectué par les aménageurs sur la zone de « Trappes – Saint-Quentin ». D'une superficie comparable à Marne-la-Vallée, il se révèle sous un jour particulièrement ambitieux. Comptant quelque cinquante communes, allant de Villiers Saint-Frédéric (à l'ouest) à Villebon-sur-Yvette (à l'est), de Chaville (au nord) à Orsay (au sud), le périmètre de la future ville nouvelle englobe alors Versailles, ville-phare du département. Selon les prévisions émises, ce périmètre est appelé à se développer rapidement, passant de 230 000 habitants en 1962 à 415 000 en 1975, 630 000 en 1985 et enfin 900 000 habitants en l'an 2000.

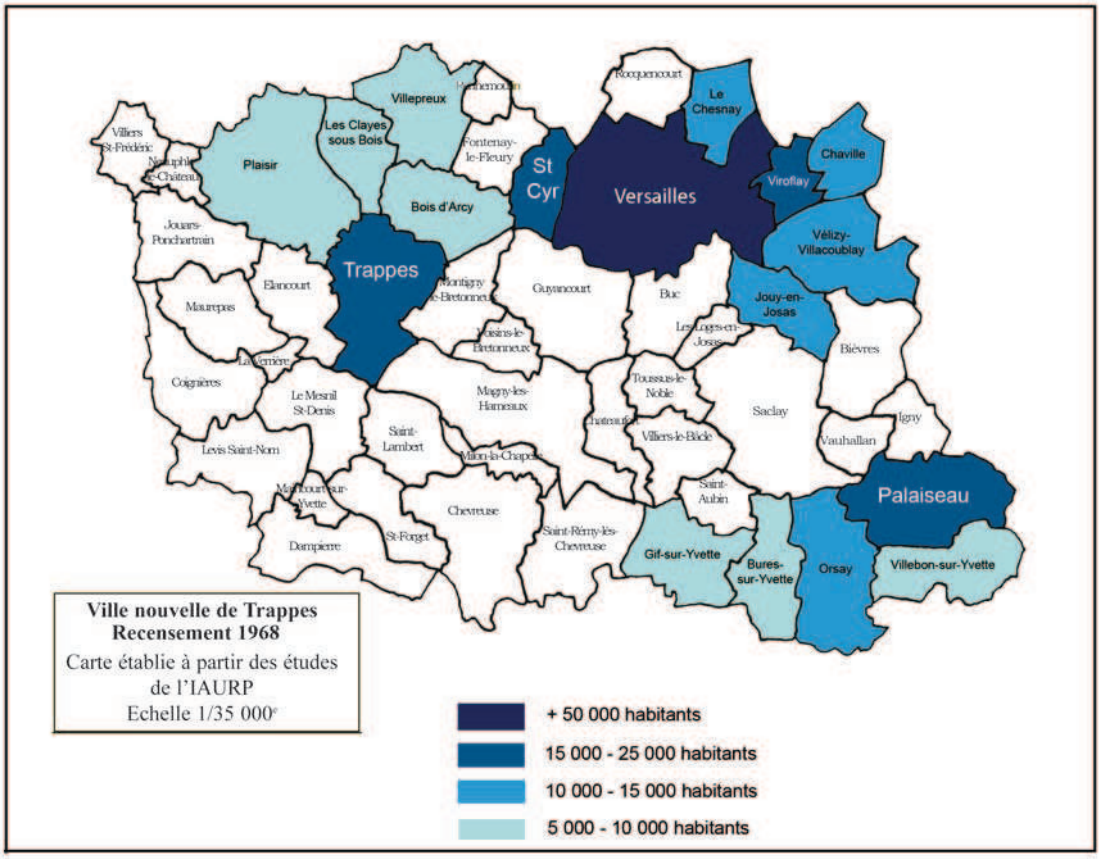
Dans sa note, Serge Goldberg évoque la question du centre de la ville nouvelle. Afin d'étayer son propos, le directeur des études générales de l'IAURP donne quelques « *chiffres repères* » permettant d'établir le rapport entre la superficie de l'agglomération et sa démographie. Il cite en exemple les villes de Toulouse (224 ha pour 330 000 habitants), Liverpool (360 ha, 750 000 habitants), Francfort (180 ha, 670 000 habitants), Turin (390 ha, 900 000 habitants) et Washington (280 ha, 760 000 habitants). Estimant que ces « *centres anciens (…) fonctionnent mal* », Serge Goldberg indique que l'on peut « *avancer comme un minimum qu'un centre unique, pour desservir la population envisagée, devrait avoir de 300 à 400 ha*[393] ». Il s'interroge alors sur la localisation du centre de la future agglomération.

La commune de Versailles peut-elle être l'axe autour duquel la ville nouvelle s'articulera ? La question que pose Serge Goldberg est pertinente du point de vue démographique. En 1965, Versailles compte près de quatre-vingt-dix mille habitants[394]. La cité royale est, de très loin, la ville la plus peuplée de la zone délimitée par l'IAURP. La seconde ville la plus importante est Chaville, avec 16 787 habitants, suivie de près par Palaiseau (16 326 habitants) et Viroflay (16 351

[392] Goldberg, Serge, entretien réalisé par Sabine Effosse le 27/06/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »*, *op. cit.*, page 6. Sur la structuration de l'IAURP et son rôle de « *bête à penser* » pour Paul Delouvrier, on consultera aussi MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, *op. cit*., p. 77.
[393] « Note à l'attention de Monsieur Piquard », 22 novembre 1965, fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.
[394] En 1962, Versailles est créditée de 86 759 habitants ; en 1968, il y en aura 90 829. Sources : Cassini, Insee et EHESS.

habitants[395]). Le périmètre de la future ville nouvelle est en réalité composé de communes majoritairement rurales : trente-trois d'entre elles (66 %) ont moins de cinq mille habitants ; sur les dix-sept communes restantes, sept sont comprises entre 5 000 et 10 000 habitants, neuf entre 10 000 et 25 000, Versailles dominant donc avec 86 759 habitants.

Carte 2 : la démographie de la ville nouvelle[396]



Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Cette suprématie démographique s'accompagne d'une hégémonie politique. Depuis les années 1940, André Mignot, le maire de Versailles, exerce en permanence des mandats de parlementaire et dirige jusqu'en 1965 le District de la Région

[395] Chiffres de 1962. A noter que la commune de Trappes connaît une évolution démographique importante entre 1962 et 1968, passant de 9 643 à 16 799 habitants. Sources : Cassini, Insee et EHESS. Voir notre tableau, en annexes.
[396] Cette carte a été établie à partir des chiffres du recensement de 1968. Cf notre volume d'annexes (démographie des communes de la ville nouvelle en 1965, Partie 3).

parisienne, influençant considérablement la vie locale[397]. Cette lecture politique ne semble cependant pas prioritaire chez Serge Goldberg, qui privilégie un argument technique : la disponibilité foncière. La ville de Versailles ne dispose pas d'une réserve de terrains suffisante à la construction de la future ville nouvelle. Doté d'une centaine d'hectares, le « centre versaillais » n'est pas à l'échelle de ce que l'on est en droit d'attendre du projet dessiné par le Sdaurp, et ne permettrait pas à lui seul une urbanisation massive. A l'exception notable d'un terrain militaire situé sur le plateau de Satory, les zones disponibles sont en effet quasiment nulles à Versailles. Le directeur des études évoque alors, indirectement, le site de Trappes ; il prône un partage équitable entre, d'un côté, la ville de Versailles et, de l'autre, plusieurs zones qu'il conviendrait d'urbaniser :

> « *Il n'y aurait que le terrain militaire de Satory qui pourrait convenir (294 ha) mais il est coupé du site de Versailles et ne soutient pas la comparaison avec les sites de Trappes (ceci seulement pour votre information personnelle !). (…) La seule solution est de répartir les fonctions urbaines sur plusieurs pôles complémentaires, et Versailles est particulièrement indiqué pour assumer les fonctions les plus hautes (université, culture…)*[398]. »

Une analyse démographique du périmètre de la ville nouvelle établie à partir du recensement de 1968 permet de compléter la vision qu'a l'IAURP du périmètre de la future ville nouvelle (*carte 2*, ci-dessus). Nous observons d'emblée que trois ensembles se détachent nettement. Ils s'agrègent autour des communes de Versailles, Trappes et Palaiseau :

- L'ensemble versaillais comprend Versailles et les communes de Saint-Cyr l'Ecole (16 001 habitants), du Chesnay (14 184 habitants), de Chaville (17 476 habitants), de Vélizy (15 471) et de Jouy-en-Josas (5 477 habitants).
- L'ensemble trappiste se compose de communes rurales (Elancourt, 861 habitants ; Montigny, 937 habitants ; Magny-les-Hameaux, 1 228 habitants ; Le Mesnil Saint-Denis, 4 061 habitants) et de villes de plus de 5 000 habitants : Bois d'Arcy (6 766 habitants), Plaisir (6 869 habitants), Les Clayes (9 954 habitants) et Villepreux (6 926 habitants).

[397] Cf *Supra*.
[398] « Note à l'attention de Monsieur Piquard », 22 novembre 1965, fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

- L'ensemble constitué autour de Palaiseau (23 343 habitants en 1968) comprend également Orsay (12 087 habitants), Bures-sur-Yvette (5 733 habitants), Villebon-sur-Yvette (4 949 habitants) et Gif-sur-Yvette (7 298 habitants).

Parmi ces trois ensembles communaux, le premier est indéniablement le plus peuplé : il comporte au total 160 000 habitants, contre 54 401 pour Trappes et 53 410 pour Palaiseau. Du point de vue de l'IAURP, la zone versaillaise comporte cependant le défaut de ne pas présenter de terrains disponibles en vue de l'urbanisation à venir. Le directeur des études générales de l'Institut scelle ainsi le destin des deux ensembles de Versailles et Trappes (près de 215 000 habitants en 1965), qui forment il est vrai un véritable croissant démographique, au nord du périmètre dessiné. Il assigne également à ces deux ensembles des fonctions complémentaires : à Versailles la culture et l'université, à Trappes les logements. Observons que nous avons ici affaire à une approche urbaine de type fonctionnaliste, très différente de la notion de centralité qui sera promue ultérieurement par les aménageurs des villes nouvelles.

2.2. Le paysage saint-quentinois en 1967 : Versailles exclue de la ville nouvelle

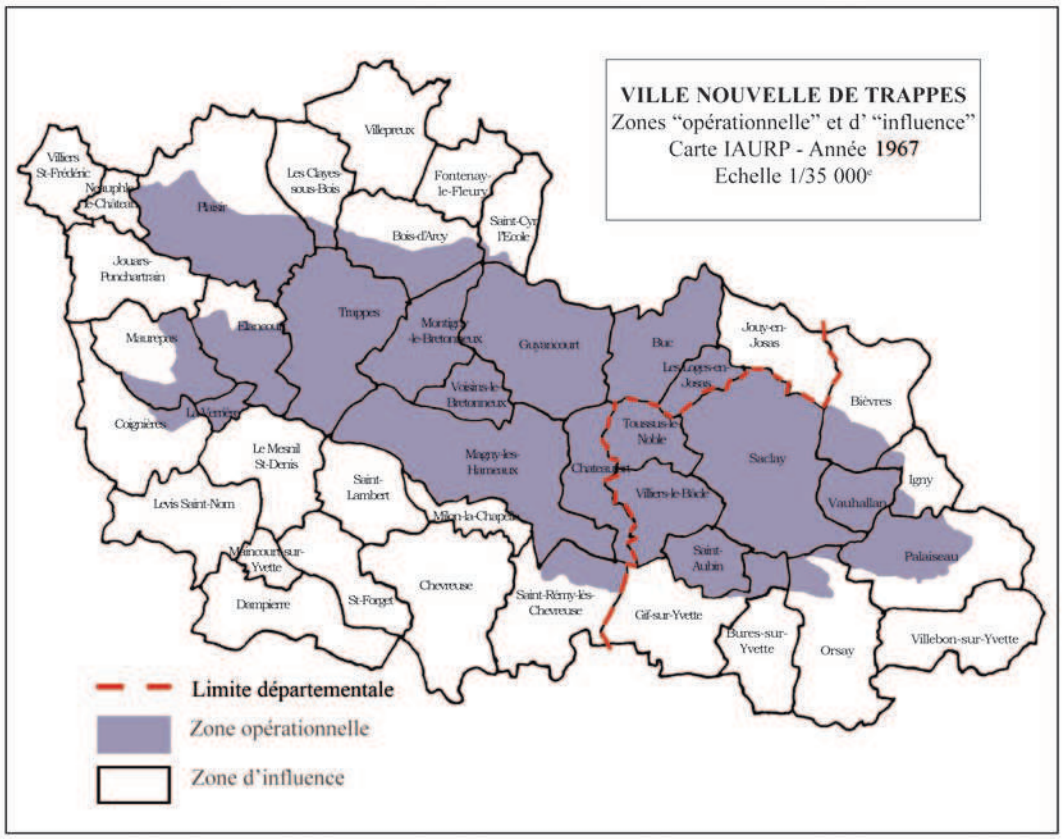
Un an et demi plus tard, le périmètre de la ville nouvelle tel qu'il nous apparait dans les archives de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines et de la Région Ile-de-France est reconfiguré, notamment grâce au concours de la Société pour l'étude technique d'aménagements planifiés[399]. Basée à Neuilly-sur-Seine, la Setap est un cabinet d'urbanistes externes qui, dans la seconde moitié des années 1960, multiplie les missions pour le compte de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne. C'est notamment cette société qui, dès 1966, réalise les premières études topographiques de la future ville nouvelle, missionnée par le District de la Région parisienne[400]. En 1969, c'est encore la Setap qui fournira une partie du personnel de

[399] Dans une note datée du 10 novembre 1968, Serge Goldberg indique que « *les premières études d'aménagement de la ville nouvelle de Trappes ont été entreprises dès 1966 par l'IAURP, avec la collaboration d'un cabinet d'urbanistes de la Setap* ». Archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79.
[400] Cf *infra*.

la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle, deux de ses vingt-neuf membres étant des urbanistes en chef mis à disposition par la société[401].

Au cours de l'été 1967, le nouveau périmètre est formé par quarante-quatre communes, soit six de moins que précédemment (Roquencourt, Le Chesnay, Viroflay, Chaville, Vélizy-Villacoublay et Versailles). A l'exception de la commune de Saint-Cyr, c'est ainsi la totalité du premier ensemble démographique défini plus haut que les aménageurs ont décidé d'exclure de la ville nouvelle, soit près de 140 000 personnes (*carte 3, ci-après*). La ville de Versailles est ainsi placée à l'écart de la zone à urbaniser. Particulièrement opposé au projet de ville nouvelle, le maire – également président du conseil général des Yvelines – semble avoir ici obtenu de n'être plus concerné qu'en voisin par l'urbanisation à venir.

Carte 3 : le périmètre de 1967



Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

[401] Les autres agents de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle sont majoritairement issus de l'IAURP ainsi que de l'AFTRP. Lettre de Serge Goldberg à M. le contrôleur d'Etat de l'AFTRP, 24 janvier 1969, Archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Le nouveau périmètre présente une distinction entre deux zones : une zone dite d'« influence » et une zone dite « opérationnelle » (en bleu sur la carte). Cette dernière ne tient pas nécessairement compte des limites communales : treize des quarante-quatre communes du périmètre se trouvent partiellement concernées par la zone opérationnelle[402].

2.3. La ville nouvelle en 1968 : quatre options, une approche technico-politique

A partir de 1968, la définition du périmètre du futur centre urbain est encore affinée à de nombreuses reprises par les aménageurs. La réflexion est alors menée par la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle qui s'est installée à Trappes à la fin de l'année 1967. Elle est dirigée depuis le 13 décembre 1967 par Serge Goldberg, l'ancien directeur des études générales de l'IAURP, qui avait dès 1965 imaginé les contours du premier périmètre de la ville nouvelle.

L'installation de la MEAVN s'accompagne rapidement de l'élaboration de nombreuses études. La question est alors de savoir quel sera le futur périmètre de la ville nouvelle. Dans une note datée du 21 novembre et adressée au préfet de la Région parisienne, le directeur de la Mission présente quatre options possibles pour l'agglomération.

Option n° 1 : 28 communes

La première option est la plus large (*carte 4*, ci-après). Elle fédère vingt-huit communes – contre quarante-trois dans la version de 1967[403]. Seize sont localisées dans le département des Yvelines qui vient d'être créé, douze dans celui de l'Essonne. Ce découpage se révèle très proche de la « zone opérationnelle » définie par l'IAURP

[402] Ces communes sont les suivantes : Plaisir, Elancourt, Maurepas, Coignières, Les Clayes-sous-Bois, Bois d'Arcy, Saint-Cyr l'Ecole, Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Bièvres, Igny, Palaiseau, Orsay et Gif-sur-Yvette.
[403] Cf notre volume d'annexes, Partie 1 (périmètre de la ville nouvelle en 1967).

et la Setap en 1967, à l'exception notable du Mesnil Saint-Denis, commune dont le maire est Raymond Berrurier[404].

Dans sa note du 21 novembre 1968, Serge Goldberg analyse l'état des lieux des forces et des faiblesses de ce découpage. Le directeur de la Mission évoque précisément la possible réaction des élus locaux, notamment ceux du conseil général :

> « *Ce périmètre a l'avantage d'être le plus large possible et de laisser par conséquence la plus grande latitude d'action. Mais par son importance (16 450 ha, 20 communes entières plus 8 prises en partie) il ne manquera pas d'être mal accueilli par les collectivités locales et les conseils généraux*[405]. »

Carte 4 : le découpage de 1968 / option 1

Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

[404] Cf *supra.*
[405] Serge Goldberg, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet de la Région parisienne », 21 novembre 1968, Archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W78.

Interdépartemental dans son approche, ce périmètre ne tient toujours pas compte des limites institutionnelles classiques. Partiellement intégrées à la ville nouvelle, certaines communes – plus particulièrement situées à l'Est[406] – sont susceptibles de voir se creuser, en leur sein, des inégalités urbaines liées à un aménagement différencié des zones « nouvelles » par rapport aux zones anciennes.

Option n° 2 : le périmètre des Zad

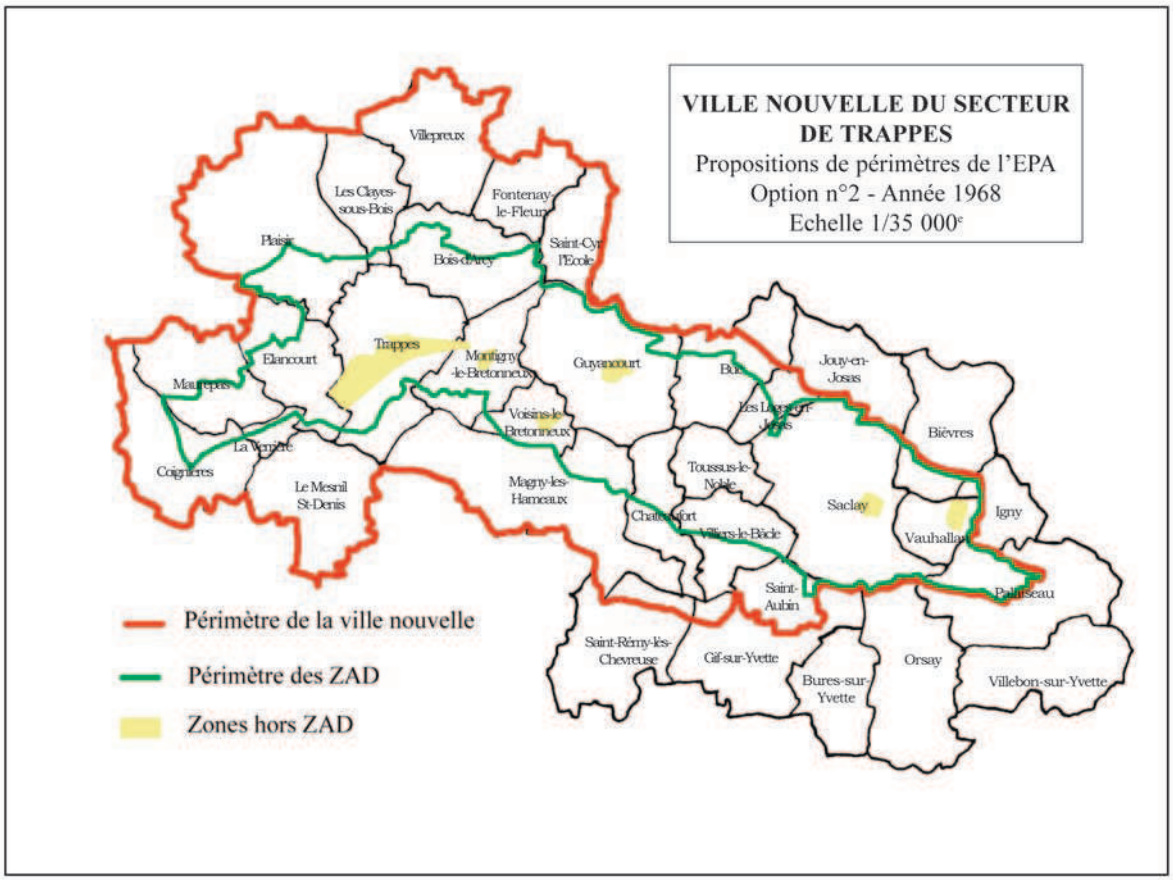
La seconde option (*carte 5*) est directement liée aux Zad. Elle retient un périmètre plus restreint que la précédente (10 245 ha contre 16 450), intéresse directement vingt-neuf communes et a l'avantage, selon Serge Goldberg, d'« *avoir déjà une existence officielle*[407] ». Connues de tous, particulièrement des élus locaux, les zones d'aménagement différé ont à la fin des années 1960 l'avantage d'offrir autant de points d'ancrage à partir desquels l'urbanisation pourra être développée[408].

Serge Goldberg précise dans cette même note du 21 novembre 1968 que deux communes sont exclues de ce découpage : Le Mesnil Saint-Denis et – surtout – Trappes, commune sur laquelle les aménageurs de la Mission s'étaient focalisés jusqu'à présent. Pourquoi une telle option, qui écarte de fait la commune à partir de laquelle l'IAURP, puis la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle, travaillent depuis déjà deux années ? Là encore, nous manquons d'éléments pour avoir une idée exacte de l'état d'esprit qui anime Serge Goldberg. Nous pouvons toutefois estimer que cette option est celle qui comporte le moins de difficultés en termes de négociations politiques. L'un et l'autre des maires concernés disposent en effet d'une influence importante sur leur environnement. Raymond Berrurier occupe une place privilégiée au sein de l'Association des maires de France, et est un conseiller général influent[409]. Quant à Bernard Hugo, bien que récemment élu à la tête de la commune de Trappes, il est tout à la fois le maire d'une importante

[406] Il s'agit de Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Gif-sur-Yvette, Orsay, Palaiseau, Igny, Bièvres, Jouy-en-Josas et Buc. Trois d'entre elles sont yvelinoises (Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Buc et Jouy-en-Josas).
[407] Serge Goldberg, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet de la Région parisienne », *op. cit.*
[408] Cf *supra*. Le 15 juillet 1965, on compte en région parisienne 151 Zad regroupant 190 communes, pour une surface totale de 43440 hectares. *Projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région de Paris*, rapport général présenté par M. Mignot, archives du District, Conseil régional d'Ile-de-France, année 1965, p. 7. Consulter également, sur le sujet, les déclarations effectuées par André Mignot au Conseil général de Seine-et-Oise, lors de la séance du 23 décembre 1965 consacrée à l'analyse du Sdaurp. *Délibérations du Conseil général*, année 1965, page 1232, Archives départementales des Yvelines.
[409] Cf *supra*.

commune au plan démographique (rappelons que plus de seize mille habitants y sont dénombrés au recensement de 1968[410]), le président de l'association de défense des communes concernées par le projet de ville nouvelle et le membre d'un parti – le PCF – qui sait conseiller ses membres dans leurs combats politiques face à l'Etat. Pour les aménageurs de l'EPA, cette seconde option apparaît donc comme la plus aisée à mettre en place.

Carte 5 : le découpage de 1968 / option 2



Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Option n° 3 : les zones d'aménagement volontaire, 15 communes

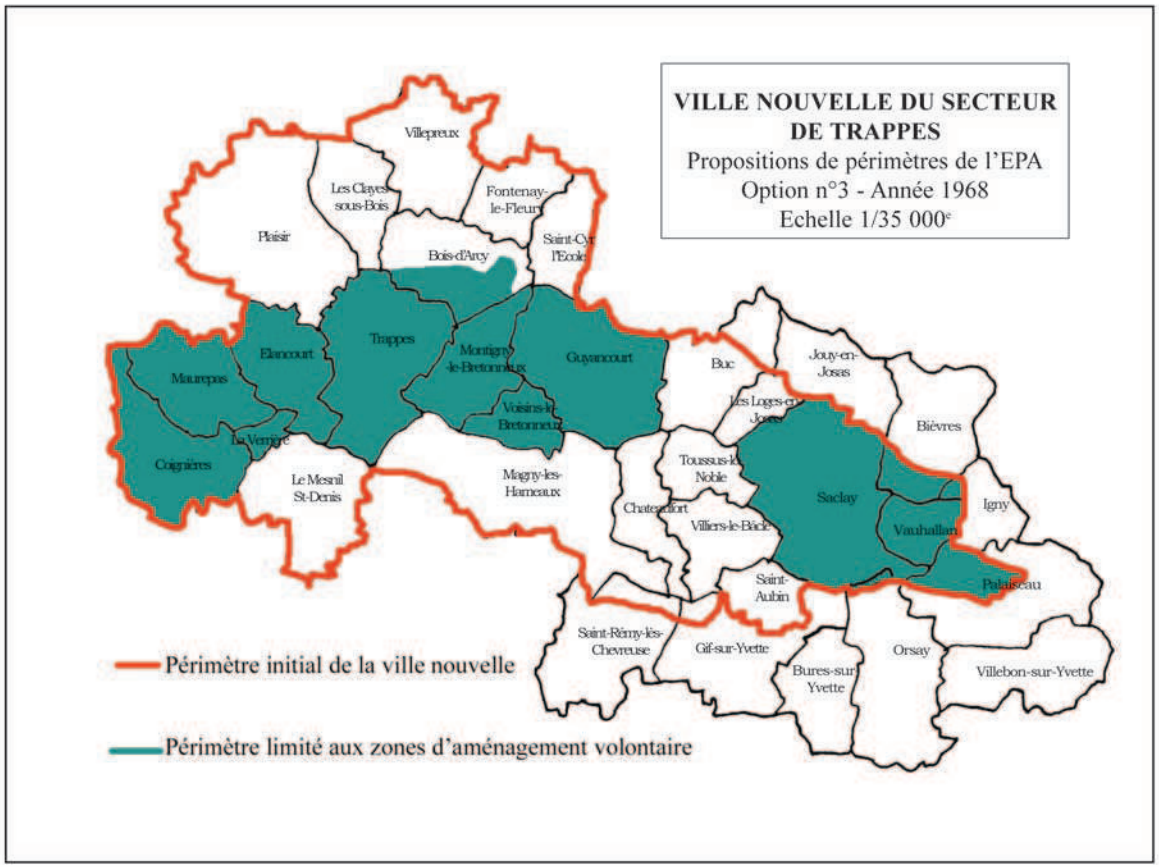
La troisième option (*carte 6*, ci-après) est limitée aux zones dites d'« aménagement volontaire ». Ce périmètre comprend au total quinze communes,

[410] Cf notre volume d'annexes, Partie 2 : démographie de Saint-Quentin-en-Yvelines : évolution communale, 1968-1982 (tableau et graphique).

dont quatre partiellement (Bois d'Arcy dans les Yvelines ; Bièvres, Igny, Palaiseau et Orsay en Essonne).

Dans sa note à Paul Delouvrier, Serge Goldberg indique que les villages de Coignières, Elancourt, Maurepas, La Verrière et la partie agglomérée de Trappes pourraient être exclus du périmètre d'étude de la Mission d'aménagement de la ville nouvelle. Il ajoute cependant que « *cette exclusion n'est pas souhaitable* a priori*, et devrait n'intervenir qu'à la suite d'éventuels compromis, lors de la mise sur pied de l'établissement public*[411] ».

Carte 6 : le découpage de 1968 / option 3



Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Hormis son caractère interdépartemental et intercommunal, ce schéma se caractérise par son absence de cohésion territoriale. Les zones dites « d'aménagement

[411] Serge Goldberg, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet de la Région parisienne », *op. cit.*

volontaire[412] » constituent en effet deux périmètres distincts, respectivement localisés dans les Yvelines et en Essonne. Il s'agit en réalité de deux centres-villes différents : le premier s'organise autour de l'étang de Saint-Quentin, le second autour de l'urbanisation des communes de Palaiseau et de Saclay. Correspondant aux pôles démographiques que nous avons mis en relief précédemment autour des communes de Trappes et de Palaiseau[413], ces deux éléments de centralité sont alors complémentaires pour les aménageurs, ainsi qu'en témoignent à cette époque plusieurs spécialistes. Le 19 avril 1969, lors de la communication qu'ils effectuent sur « Les villes du Schéma directeur de la Région parisienne », les chercheurs Jean-Luc Bodiguel (CNRS) et Jean-Louis Faure (Fondation nationale des Sciences politiques) les évoquent. Ils expliquent notamment que le plan d'eau de Saint-Quentin doit regrouper « *des activités tertiaires de qualité et, éventuellement, de classe internationale, d'importants équipements de loisirs, de forts groupements d'habitations*[414] ». La zone de Palaiseau et de Saclay serait de son côté dédiée aux grandes écoles, l'option d'une université à Versailles semblant dès lors abandonnée.

Option n° 4 : un périmètre minimal

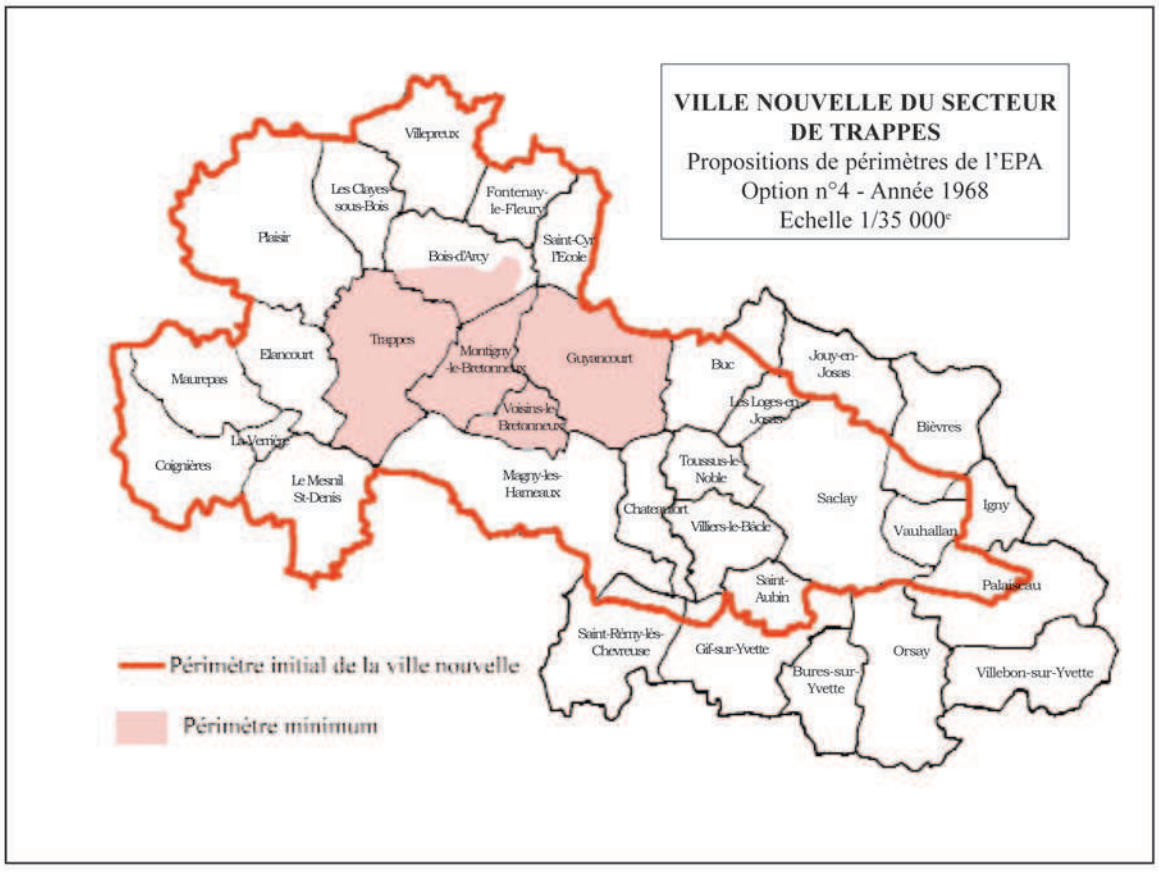
La quatrième et dernière option (*carte 7*, ci-après) établit un périmètre minimum comprenant les communes de Trappes, Bois d'Arcy, Montigny-le-Bretonneux, Voisins-le-Bretonneux et Guyancourt, toutes localisées dans la partie yvelinoise du périmètre. Cette hypothèse basse vise avant tout à offrir un point d'ancrage à l'aménagement de la ville nouvelle, une sorte de « germe[415] » à partir duquel l'agglomération pourra croître.

Serge Goldberg s'en explique à Paul Delouvrier. Dans le cas de figure où cette option n° 4 serait adoptée, « *les zones opérationnelles lancées hors de ce périmètre* [des cinq communes] *restent aménagées par l'AFTRP avec le concours de*

[412] Que signifie exactement cette appellation ? Nous n'avons retrouvé dans les archives aucune définition claire de ces termes.
[413] Cf *supra*.
[414] BODIGUEL, Jean-Luc et FAURE, Jean-Louis, « Les villes du Schéma directeur », in Fondation nationale des sciences politiques, *L'expérience française des villes nouvelles* », Paris, Armand Colin, 1970, pp. 61-62.
[415] Le mot, qui fait référence à l'aménagement du Vaudreuil, n'apparaît pas en tant que tel dans la note rédigée par Serge Goldberg. Nous sommes en revanche frappés de constater que l'approche est comparable à celle mise en place en Haute Normandie à la même époque. VADELORGE, Loïc, « Val-de-Reuil, une histoire nécessaire », in *Etudes normandes*, n° 2/2004, p. 6.

l'établissement public au niveau des études[416] ». De la même manière, la zone dite des « grandes écoles », située à Saclay, ferait l'objet d'un aménagement effectué à la fois par une société d'économie mixte et l'EPA, les deux structures devant être liées par convention. Les autres zones opérationnelles situées en dehors des cinq communes, nécessaires à l'aménagement de la ville nouvelle, demeureraient sous la responsabilité de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), l'activité de l'EPA se concentrant sur Trappes, Bois d'Arcy, Montigny, Voisins et Guyancourt. Outre sa dimension technique, cette configuration minimale nous dévoile une approche « monocentrique » de la ville nouvelle, autour du pôle urbain et industriel de Trappes.

Carte 7 : le découpage de 1968 / option n° 4



Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

[416] Serge Goldberg, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet de la Région parisienne », *op. cit.*

Dans sa note du 21 novembre 1968, Serge Goldberg présente une rapide synthèse à Paul Delouvrier. Le directeur de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle de Trappes lève alors le voile sur plusieurs éléments de nature politique, que nous n'avions jusqu'alors jamais vu exposés en tant que tels dans les archives :

> « *En ce qui me concerne, j'incline à rejeter les solutions 1 et 2, qui par l'importance des territoires mis en avant risquent de soulever des problèmes politiques* [nous soulignons]*, car les collectivités locales ont tendance à voir dans la définition du périmètre de l'établissement public un avant-projet de regroupement communal.*
> *La solution 4, évidemment la plus discrète, a l'inconvénient de restreindre à l'extrême le champ de la ville nouvelle avec des conséquences en ce qui concerne le financement des équipements qui peuvent se révéler fâcheuses. En outre elle fait intervenir 5 communes seulement dont 2 d'extrême gauche* [nous soulignons].
> *C'est donc la solution 3 que je préconise. Son principal inconvénient est de comporter deux noyaux distincts situés l'un dans les Yvelines, l'autre dans l'Essonne. Si ce partage s'avérait très gênant, ont* [sic !] *pourrait envisager d'extraire la zone située dans l'Essonne, pour laquelle la formule suggérée précédemment (AFTRP + Société d'économie mixte) pourrait être envisagée*[417]*.* »

La dimension politique du raisonnement qui s'exprime ici est claire : le directeur de la MEAVN aborde le territoire de la ville nouvelle à l'aune des écueils qui peuvent s'y présenter. Parmi ceux-ci, le fait que deux communes soient gouvernées par des municipalités d'« *extrême gauche* » (c'est-à-dire communistes) est considéré comme un handicap. La solution préconisée vise à éviter toute négociation délicate, et de privilégier une option ambitieuse au plan de la superficie.

Le préfet de la Région parisienne ne suivra pas ces recommandations. Au mois de février 1969, il s'en explique dans une note relative à la mise en place d'un établissement public d'aménagement en lieu et place de la Mission d'études et d'aménagement. Au moment même où députés et sénateurs débattent du cadre

[417] *Idem*.

administratif des villes nouvelles (future loi Boscher[418]), Paul Delouvrier émet le souhait de limiter le périmètre à dix communes, toutes localisées dans le département des Yvelines :

> « *Afin d'éviter que le périmètre de cet établissement ne s'étende sur deux départements, les Yvelines et l'Essonne, comme celui des études de la mission d'aménagement actuelle, il me paraît souhaitable, en accord avec les préfets des départements concernés, de limiter la zone de l'établissement public à la partie centrale de la ville nouvelle, située dans le département des Yvelines : l'établissement d'aménagement pourra, comme l'actuelle mission, continuer à apporter son concours aux directeurs départementaux de l'Equipement des Yvelines et de l'Essonne pour poursuivre des études d'urbanisme intéressant l'ensemble du plateau de Trappes – Saclay, ensemble géographiquement homogène*[419]. »

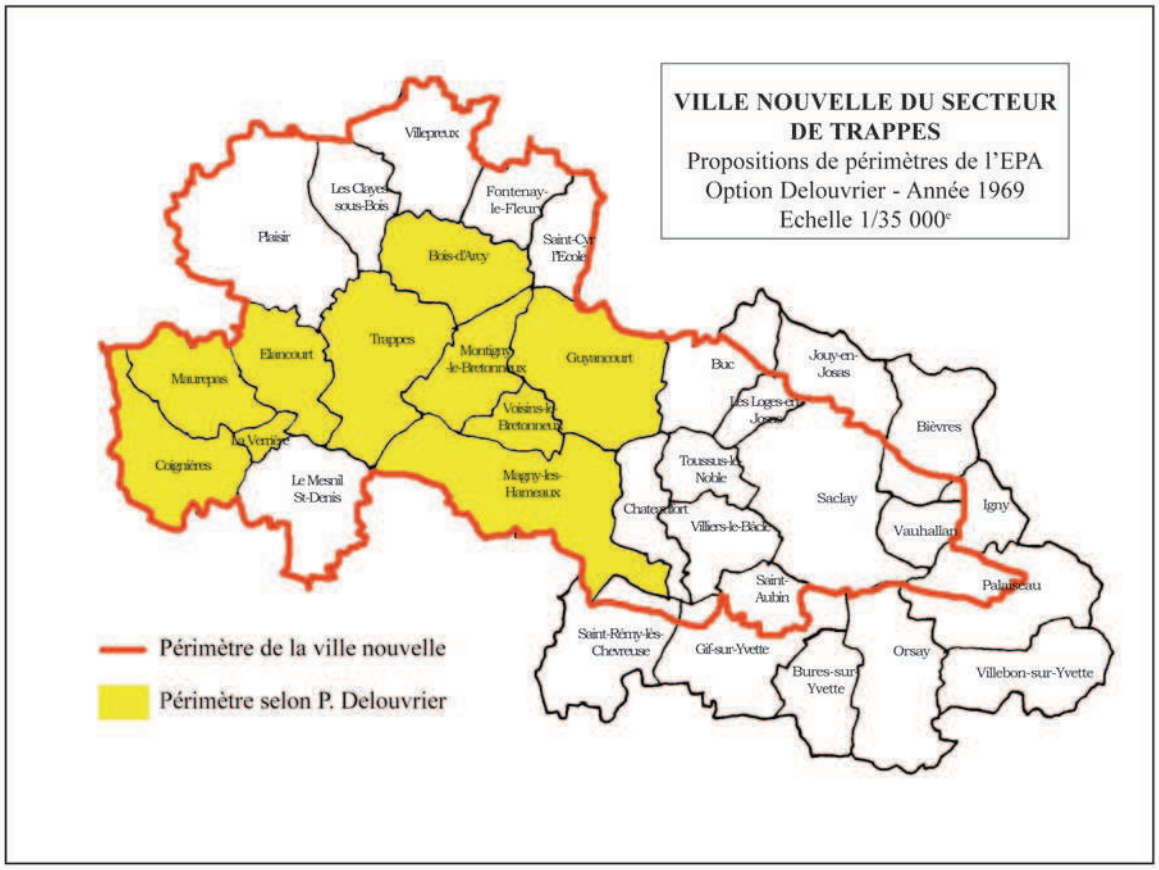
Le préfet de la Région parisienne ne mentionne pas explicitement le nom des dix communes concernées. Nous les retrouvons toutefois listées, cette même année 1969, dans le projet de décret portant création de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines[420] : il s'agit d'Elancourt, de Guyancourt, de Trappes, de Montigny-le-Bretonneux, de Bois d'Arcy, de Maurepas, de La Verrière, de Voisins-le-Bretonneux, de Coignières et de Magny-les-Hameaux (*carte 8*). Paul Delouvrier demande alors officiellement au ministre de l'Equipement et du Logement l'autorisation de « *soumettre ce projet à l'avis des collectivités locales intéressées, dans les mêmes conditions que les projets de décrets relatifs à Evry et à Pontoise*[421] », ainsi que l'exige la procédure.

Ainsi donc, en quatre années, le périmètre de la ville nouvelle de l'ouest parisien se trouve remanié à plusieurs reprises. L'évolution est importante, l'agglomération passant d'une zone composée de cinquante communes en 1965 à une zone de dix

[418] Cf *infra*, chapitre III.
[419] Lettre de Paul Delouvrier à Monsieur le ministre de l'Equipement et du Logement, 6 février 1969, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, fonds 1701W78.
[420] « Projet de décret portant création, par application de l'article 78-1 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation d'un Etablissement public chargé de l'aménagement du centre urbain de Saint-Quentin-en-Yvelines », archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, fonds 1701W78. On observera que, pour la première fois, le nom de Saint-Quentin-en-Yvelines se substitue à celui de Trappes – cf *infra*.
[421] *Idem*.

communes en 1969. A l'origine articulé autour de trois pôles démographiques (Versailles, Trappes, Palaiseau), le « centre urbain nouveau » s'ajuste progressivement autour de Trappes et de Palaiseau (1967), puis finalement autour de la seule commune de Trappes. La présence de scénarios multiples traduit de toute évidence la fragilité du projet urbain à la charnière des années 1969-1970. La création de la mission d'études et d'aménagement n'est pas, à elle seule, la condition de la réussite du dessein des aménageurs, ceux-ci se trouvant très vite confrontés à un ensemble de contraintes politiques locales, départementales et nationales.

Carte 8 : le découpage de 1969



Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Outre les nombreuses approches topographiques, géodésiques et hydrologiques établies à cette même époque[422], bien que ne tenant pas compte des limites

[422] Nous n'avons pu détailler dans ces pages les analyses techniques qui accompagnent, entre 1966 et 1969, la délimitation du périmètre de la future ville nouvelle. Sur ces nombreux points, nous renvoyons aux documents suivants repérés dans les archives : Lettre Setap du 6 avril 1966, archives de l'EPA, Archives départementales

communales, les urbanistes de la MEAVN se veulent pragmatiques dans la mesure où ils analysent le territoire en tenant compte des rapports de force politiques qui s'y exercent. L'exclusion de la commune de Versailles, la mise à l'écart de celle du Mesnil Saint-Denis, une certaine défiance à l'égard des maires communistes en constituent la preuve, même si, pour des raisons de posture, les aménageurs des EPA ont toujours considéré n'avoir jeté qu'un regard technique sur les zones à urbaniser[423]. L'activisme d'un André Mignot, d'un Raymond Berrurier ou d'un Bernard Hugo constitue bel et bien un frein potentiel à la marge de manœuvre des urbanistes. En homme de terrain, Serge Goldberg, qui nous a déclaré s'être beaucoup déplacé entre 1968 et 1970 afin de rencontrer les propriétaires des terrains agricoles et les élus locaux[424], ne peut qu'avoir une conscience aiguë du fait que l'on ne peut travailler un territoire sans l'aval de ses notables. A ce titre, on peut dire que le territoire pèse tout autant sur la technostructure que la technostructure influe sur la zone dont elle a la charge.

---

des Yvelines, série 1701W79 ; « Note sur les travaux topographiques », AFTRP, octobre 1966, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; « Coordination des travaux topographiques », note AFTRP du 25 octobre 1966, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; AFTRP, « Note pour Monsieur le Président-Directeur Général », 4 novembre 1966, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; Lettre de S. Goldberg à M. Catella, 14 mai 1968, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; Lettre de S. Goldberg au PDG de l'AFTRP, 12 février 1969, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; « Note à l'attention de Monsieur le Directeur des Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme » attribuée à S. Goldberg, 18 décembre 1968, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; « Note à Monsieur le Directeur des Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme de l'IAURP », Serge Goldberg, 10 avril 1969, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 ; Lettre de Serge Goldberg à M. le Directeur de l'IGN, 22 novembre 1968, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79 (sur la géodésie) ; Lettre de Serge Goldberg au directeur départemental de l'Equipement de l'Essonne, 14 janvier 1969, archives de l'EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W79. Sur l'analyse d'un objet technique (les égoûts de Rome) perçu comme un enjeu éminemment politique, on se reportera au travail de Denis Bocquet : BOCQUET, Denis, *Rome ville technique (1870-1925). Une modernisation conflictuelle de l'espace urbain*, Rome, Ecole française de Rome, 2007.

[423] CLAUDE, Viviane et FREDENUCCI, Jean-Charles, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, Rapport final du PHEVN, mars 2004.

[424] « *Les discussions n'étaient pas toujours très faciles, mais elles avaient bien lieu* ». Entretien avec Serge Goldberg, 6 février 2002.

3. Les syndicats de coopération intercommunale : des lieux de négociation entre élus et aménageurs

Dans la seconde moitié des années 1960, les deux groupes sociaux que constituent élus et aménageurs nouent leurs premiers échanges. L'association de défense des élus de la ville nouvelle fondée par Bernard Hugo en 1966 permet aux premiers allers et retours informels de se développer, l'équipe de préfiguration de l'EPA tissant par ailleurs quelques liens avec les équipes municipales, dans le but de les informer des projets à venir. Dans ce contexte particulier, le rôle des services de l'Etat se révèle primordial, notamment dans le cadre des activités de coopération intercommunale dans lesquelles les communes se trouvent engagées, et qui pour certaines doivent préparer l'administration de la ville nouvelle. L'intercommunalité apparaît alors comme un espace de négociation, pour ne pas dire de compromis, entre les maires et les architectes-urbanistes.

3.1. L'intercommunalité dans la région de « Trappes – Saint-Quentin » : état des lieux

Le territoire sur lequel l'Etat s'apprête à créer un « centre urbain nouveau » est fortement pourvu en syndicats de coopération intercommunale. On en dénombre au total vingt : quatre syndicats à vocation multiple, deux relatifs à l'adduction d'eau, deux en charge des « *résidus urbains* » (ramassage des ordures ménagères), un concernant le gaz, sept compétents sur la question de l'assainissement et quatre syndicats divers. Au total, ces structures concernent vingt-sept communes, certaines d'entre elles adhérant à plusieurs regroupements à la fois. C'est notamment le cas d'Elancourt et des Clayes-sous-Bois, toutes deux engagées dans six syndicats[425] (*cf carte 9, ci-après*).

[425] Pour Elancourt, il s'agit du Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière, du Sivom d'aménagement et d'équipement du nord du canton de Chevreuse, du syndicat intercommunal de la région des Yvelines pour l'adduction d'eau, du syndicat intercommunal pour la création et l'exploitation d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères, du syndicat intercommunal de la région Ouest de Versailles et du syndicat intercommunal d'assainissement agricole de la région du Mesnil Saint-Denis. Les Clayes-sous-Bois adhère pour sa part au syndicat intercommunal pour la création et l'exploitation d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères, au syndicat intercommunal de la région Ouest de Versailles, au syndicat intercommunal

Une activité communautaire liée à l'eau

La moitié des syndicats recensés sont liés à la gestion de l'eau et des systèmes d'assainissement. Les caractéristiques historiques et géographies de la zone expliquent pour une large part cette orientation. Lieu de passage du réseau des étangs et rigoles destinés à alimenter, au XVIIe siècle, les grandes eaux du château de Versailles, la région de Trappes dispose de plusieurs points d'eau remarquables. C'est le cas des étangs du Val d'Or, à Guyancourt, mais également de l'étang de Saint-Quentin, situé sur le territoire des communes de Trappes et de Montigny-le-Bretonneux. Simple mare au Moyen Age, ce dernier jouait à l'époque moderne un rôle particulièrement stratégique dans ce dispositif d'alimentation, notamment grâce à sa large digue. Directement relié au parc de Versailles par l'aqueduc de Trappes, il assurait au XVIIIe siècle le stockage de quelque trois millions de mètres cubes[426].

A la fin des années 1960, deux rigoles principales s'en extraient : la première longe Montigny-le-Bretonneux et Guyancourt avant d'emprunter les arcades de Buc ; la seconde passe par deux étangs asséchés, entre Bois d'Arcy et Saint-Cyr. Une autre rigole afflue à l'étang de Saint-Quentin, en provenance de Coignières, de l'étang des Noés de La Verrière et de l'étang de la Commanderie à Elancourt. Toutes constituent un ensemble hydraulique structurant qui relie entre elles les communes de Coignières, Maurepas, Elancourt, Trappes, Bois d'Arcy, Saint-Cyr, Montigny-le-Bretonneux et Guyancourt. Signe d'une cohérence entre la réalité géohydraulique du territoire et son activité intercommunale, ce sont ces villes et villages qui, pour l'essentiel, participent aux regroupements intercommunaux que nous avons identifiés. Ce sont également ces communes qui, en 1969, figurent dans la carte définitive du périmètre finalement choisie par Paul Delouvrier, à la suite du travail de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle[427].

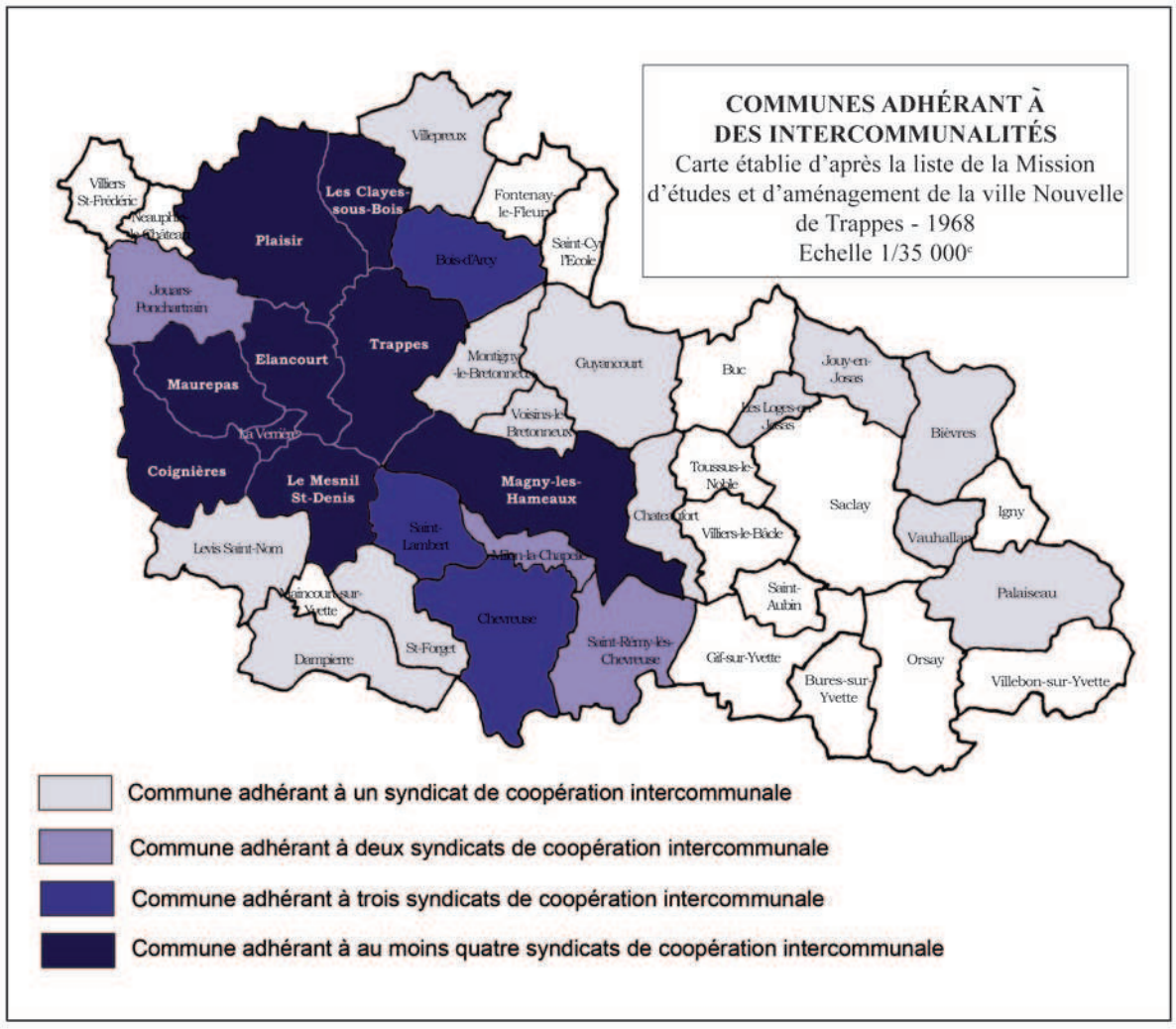
---

d'assainissement de Villepreux – Les Clayes, au syndicat intercommunal d'aménagement du Ru de Gally, au syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la région de Plaisir – Les Clayes ainsi qu'au syndicat intercommunal pour la construction et la gestion d'un atelier d'assistance pour le travail.

[426] PIRONI, Cédric, *La rivière du Roi-Soleil, ou la grande randonnée des étangs et rigoles du pays d'Yveline*, Paris, Ardéa éditions, 1998.

[427] Périmètre choisi par Paul Delouvrier, cf *supra*.

Carte 9 : la coopération intercommunale sur le territoire préfigurant la ville nouvelle (1968)



Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W81.

Plusieurs des syndicats identifiés ont été créés au cours de la période de l'entre-deux guerres, dans une perspective à la fois technique et hygiéniste[428]. C'est par exemple le cas du Syndicat d'assainissement de la région Ouest de Versailles (mis en place en 1931 avec Bois d'Arcy, Trappes et Montigny-le-Bretonneux) et du Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau, créé en 1935 par Elancourt et Magny-les-Hameaux. Près des trois quarts d'entre eux exercent des

[428] Cf *supra*, chapitre I. Sur les réseaux d'assainissement, on se reportera à BARRAQUE, Bernard, « L'évolution de la problématique de l'assainissement au XXe siècle : hygiène, confort, environnement », in *Sciences sociales et santé*, vol.3, n° 2, p. 105 ; GUILLERME, André, LEFORT, Anne-Cécile et JIGAUDON, Gérard, *Dangereux, insalubres et incommodes – Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles*, Paris, éd. Champ-Vallon, 2004 ; AUBRUN, Juliette, « Les transformations du discours hygiéniste dans la banlieue républicaine de Paris (1890-1910) », in MAREC, Yannick, *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIIIe – fin XXe siècles)*, Paris, Créaphis, 2005, pp. 210-220.

compétences monovalentes, c'est-à-dire uniques. Les six autres syndicats (quatre Sivom, le syndicat intercommunal d'études et d'aménagement de la région de Plaisir-Les Clayes et le syndicat intercommunal d'études, d'aménagement et de protection de la vallée de la Bièvre) exercent des compétences multiples, liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, à l'habitat, à l'économie et à la protection de zones naturelles.

Carte 10 : les syndicats intercommunaux en activité en 1968[429]

Carte réalisée à partir des archives de l'EPA.
Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W81.

[429] Les dates de création, les communes adhérentes et l'objet de ces syndicats sont indiqués en annexes, Partie 3, « Les syndicats de coopération intercommunale en activité (1968) ».

Tous ces syndicats ne sont pas actifs, loin s'en faut : neuf regroupements sur les vingt recensés exercent en 1968 une action réelle[430] (*carte 10*). Cinq ont été créés sous la Ve République, dont deux quelques semaines après la parution du Sdaurp : le syndicat intercommunal d'aménagement du Ru de Gally (créé par arrêté ministériel le 16 mai 1966), et le syndicat à vocation multiple de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière (arrêté du 7 avril 1967). Ce dernier, actif dès sa création, a pour objet « *l'aménagement et l'entretien des ouvrages*[431] ».

Les communes les plus investies en matière de coopération intercommunale sont celles d'Elancourt et des Clayes-sous-Bois. Chacune adhère à trois regroupements à l'activité soutenue[432]. D'autres communes, à l'image de Bois d'Arcy, Plaisir, La Verrière, Trappes, Coignières ou Maurepas, adhèrent chacune à deux syndicats.

Les éléments cartographiques établis nous permettent de saisir la logique géographique qui guide l'activité syndicale. Les structures de coopération intercommunale sont en majorité localisées dans la partie Ouest de la carte sur laquelle travaille la MEAVN en 1968. Nous retrouvons là tout à la fois les syndicats les plus actifs et ceux dont les compétences sont les plus larges. Deux d'entre eux sortent plus particulièrement de la masse syndicale recensée : le Sivom de Jouars-Ponchartrain tout d'abord, celui de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière ensuite. L'un et l'autre ont pour particularité d'avoir été créés consécutivement à l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959, dont nous avons exposé précédemment le caractère volontariste[433].

La mission d'études et d'aménagement s'intéresse de très près à ces syndicats. Le 28 juin 1968, Serge Goldberg adresse une lettre au préfet des Yvelines. Il y indique être à la recherche d'une série de compléments d'information relative à l'activité communautaire existant sur le territoire de la ville nouvelle[434]. Le directeur de la MEAVN de Trappes explique que l'établissement d'un tableau complet doit permettre à son équipe d'« *étudier de manière précise le cadre administratif et financier dans*

[430] Cf annexes, partie 3.
[431] Lettre de Serge Goldberg au préfet des Yvelines, 28 juin 1968, archives de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, Archives départementales des Yvelines, série 1701W81.
[432] Pour les Clayes-sous-Bois : le syndicat intercommunal pour la création et l'exploitation d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères, le syndicat intercommunal d'assainissement de Villepreux – Les Clayes et le syndicat intercommunal d'aménagement du Ru de Gally. Pour Elancourt : le syndicat intercommunal pour la création et l'exploitation d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères, le syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau, et le Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière.
[433] Cf *supra*, chapitre I.
[434] Lettre de Serge Goldberg au préfet des Yvelines, 28 juin 1968, *op. cit.*

lequel pourront être construits les premiers équipements de la ville nouvelle[435] ». L'intercommunalité apparaît alors, pour les techniciens de l'aménagement, comme un outil efficace dans la perspective d'urbanisation qui est la leur. Lieu institutionnel d'échange des maires à l'échelle infradépartementale, la coopération intercommunale doit permettre aux urbanistes de s'adresser à un groupe d'élus constitué, sans avoir à multiplier les déplacements auprès des municipalités.

3.2. La coopération intercommunale, lieu de médiation : l'exemple du Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière

Le syndicat intercommunal à vocation multiple de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière nous permet de décrire avec précision les rapports qu'initient et qu'entretiennent, dès les années 1968-1970, élus et aménageurs. Ayant pour siège la mairie de Maurepas, ce Sivom créé en avril 1967 est le fruit d'une impulsion à la fois municipale et étatique, appuyée par les aménageurs issus de l'IAURP et de la MEAVN.

Un Sivu souhaité par les communes, un Sivom créé avec les services de l'Etat

Nous trouvons pour la première fois mention de ce syndicat dans les archives municipales de Coignières. Le 10 juin 1966, le conseil municipal évoque longuement la création d'une structure à vocation unique, pour des raisons liées au développement du secteur de l'Agiot-La Villedieu. En forte urbanisation, celui-ci nécessiterait la mise en place d'un syndicat « *ayant pour objet l'étude et la réalisation de tous projets concernant l'assainissement des communes concernées*[436] ». A cette époque, la zone fait l'objet d'une urbanisation importante, sous l'impulsion du promoteur Jacques Riboud. Son action, abordée par Serge Goldberg[437] et analysée par Jean-Dominique Gladieu[438], consiste à démarcher les

[435] *Idem.*
[436] « Constitution d'un syndicat intercommunal pour l'assainissement des communes de Coignières, Elancourt, Maurepas, La Verrière », archives municipales de Coignières, compte rendu de la séance du Conseil municipal du 10 juin 1966.
[437] Entretien avec Serge Goldberg, 6 février 2003.

communes de Maurepas, de Coignières, de La Verrière et de Maurepas, afin d'y construire des quartiers dits « ville nouvelle[439] », dont il assure les financements en échange de la vente de terrains à des prix négociés. Cet investisseur privé, qui connaît bien les projets de « centres urbains nouveaux » tout comme il connaît bien Paul Delouvrier pour l'avoir croisé lorsque ce dernier se trouvait en Algérie, crée ainsi des quartiers agrémentés de services, sur le modèle anglais[440].

Le syndicat dont il est alors question est à vocation unique. Il s'agit, pour les conseils municipaux des communes concernées, de prendre en compte les questions techniques liées à l'assainissement. Son objet va évoluer au fil du temps, sous l'impulsion conjointe du préfet, de la DDE et de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle.

Le 2 février 1967, la sous-préfecture de Rambouillet accueille les élus locaux des communes de Coignières, Elancourt, Maurepas et La Verrière, en présence du représentant de l'Etat et de l'ingénieur en chef du service des Ponts et Chaussées. C'est sur les conseils appuyés de ce dernier que les élus locaux décident de faire évoluer le cadre de leur regroupement. L'ingénieur explique « *qu'il y aurait un bien plus grand intérêt à ce que les communes concernées se regroupent au sein du syndicat à vocation multiple qui recouvrirait et coordonnerait l'aménagement de la région dans son ensemble*[441] ». Son rôle est confirmé par François Neveu, alors conseiller municipal de la commune d'Elancourt et futur représentant de la commune au Sivom[442].

Cette influence exercée par les représentants de l'Etat et de la DDE est intéressante à plus d'un titre. Elle témoigne d'abord de l'action qu'exerce, avant l'installation de la MEAVN, la technostructure. C'est bien sur les conseils appuyés d'un ingénieur des Ponts que les maires acceptent de réorienter la vocation du syndicat de coopération intercommunale qu'ils s'apprêtent à créer. Ce changement est par ailleurs loin d'être anodin, dans la mesure où il débouche sur la création d'une

---

[438] GLADIEU, Jean-Dominique, « L'urbanisme provincial de Jacques Riboud », in *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Paris, 2002, Somogy-SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, p. 49.
[439] Il est surprenant de trouver ce terme employé dans les archives municipales, et ce dès l'année 1966. Il semblerait que le terme « centre urbain nouveau », aux accents techniques, ait très vite été remplacé par le vocable « ville nouvelle », notamment sous l'impulsion de Jacques Riboud. Archives municipales de Maurepas, année 1966.
[440] Entretien avec Serge Goldberg, *op. cit.*
[441] Mairie de Maurepas, séance du Conseil municipal du 18 février 1967, archives municipales de la commune.
[442] Entretien avec François Neveu, 18 août 2006.

formule récente de regroupement. Alors qu'ils s'apprêtent à mettre en place un syndicat à la compétence limitée, proche du modèle de 1890, les élus des communes se laissent convaincre par l'Etat de s'appuyer sur un modèle nouveau, qui permettra d'intervenir sur de nombreux domaines – bien au-delà du seul secteur de l'assainissement. Les compétences du Sivom, centrées sur « l'aménagement et l'entretien des ouvrages », peuvent sembler floues. Elles n'en laissent pas moins la possibilité aux élus, comme aux aménageurs, d'ouvrir leurs échanges sur la question urbaine au sens large, c'est-à-dire sur des compétences liées au logement et à l'aménagement du territoire.

D'une durée illimitée, le syndicat intercommunal à vocation multiple de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière est créé le 7 avril 1967. Il est administré par un comité composé de huit élus – soit deux représentants par commune. Son premier président est le maire de Maurepas, Paul Drussant –, remplacé l'année suivante par Guy Schuler[443].

Le fait qu'il s'agisse d'un Sivom et non d'un Sivu implique une puissance financière élevée. Les recettes annuelles du syndicat peuvent provenir à la fois des contributions des collectivités adhérentes, de subventions, d'emprunts contractés, de revenus de biens acquis et d'éventuels fonds de concours des sociétés immobilières constructrices. Les dépenses doivent couvrir les frais de fonctionnement, le coût des études engagées, le montant des travaux consentis, l'amortissement des emprunts ainsi que les primes d'assurances inhérentes à la responsabilité civile du syndicat[444]. Chacune des quatre communes syndiquées contribuera à supporter ces dépenses, notamment « *en fonction de son degré d'intérêt dans l'opération*[445] ». Cet intérêt sera déterminé au cas par cas, par le comité syndical.

Un Sivom qui prépare l'aménagement de la ville nouvelle

Dans un premier temps, entre 1967 et 1969, l'activité du Sivom va porter sur des sujets techniques et modestes, à l'image de l'élaboration de l'avant-projet d'un

[443] Paul Drussant décède le 6 octobre 1968. Guy Schuler est pour sa part élu maire au mois de novembre : MICHEL, Marie-José, *Maurepas, hier et aujourd'hui*, Paris, Editions Nolin, 2000 (ouvrage d'histoire locale édité avec le concours de la mairie de Maurepas), p. 159.
[444] Statuts du Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière, article 4, arrêté de la sous-préfecture de Rambouillet, archives municipales de Maurepas, 7 avril 1967.
[445] *Idem*, article 5.

échangeur situé à proximité du futur grand ensemble de La Verrière-Maurepas[446]. Il est également question d'assainissement[447], plusieurs délibérations étant votées au mois de septembre 1968 sur l'approbation du projet intercommunal des eaux usées de Coignières. En octobre 1968, une convention tripartite est signée entre le Sivom, la commune et l'AFTRP, portant sur l'assainissement du secteur de Trappes-Ouest via la mise en place de plusieurs ouvrages primaires d'eaux usées. Ces ouvrages sont au nombre de quatre, pour un montant total de 2,8 millions de francs : deux stations d'épuration (à Maurepas sur la Courrance et à Elancourt) et deux collecteurs d'eaux usées y aboutissent[448]. Le projet de convention est rédigé ce même mois d'octobre avant d'être signé en décembre.

L'activité du Sivom s'accélère en 1969. Au mois de février, le syndicat signe quatre conventions. Les services de la DDE en sont les rédacteurs, le regroupement de commune étant dépourvu de toute structure administrative[449].

- La première est une convention-type, que le Sivom doit ratifier avec toute société immobilière intervenant sur le territoire intercommunal. Elle précise les modalités de participation du prestataire immobilier en matière d'équipements publics d'infrastructures primaire et de superstructures[450].
- La seconde, appelée à être signée avec le directeur départemental de l'Equipement, concerne le grand ensemble de La Verrière-Maurepas. Elle a pour objet de fixer les conditions de remboursement, par l'Etat, des dépenses engagées par le syndicat intercommunal pour la réalisation de certaines voiries primaires. Le financement de ces travaux doit être assuré à 100 % par l'Etat et le District de la Région parisienne[451].
- La troisième convention concerne la mairie du Mesnil Saint-Denis. Elle fixe les conditions générales de l'aménagement de l'étang des Noés, par la commune du Mesnil. Il y est notamment stipulé que « *la commune du Mesnil – Saint-Denis mettra gratuitement à la disposition du syndicat tous les terrains*

[446] Lettre de Serge Goldberg au préfet des Yvelines, 28 juin 1968, *op. cit.*
[447] « Convocation » adressée par le syndicat intercommunal au District de la Région parisienne, 4 septembre 1968, archives du District, Archives de l'EPA, *op. cit*., série 1701W81.
[448] Lettre de Serge Goldberg au Directeur départemental de l'Equipement, 7 octobre 1968, archives du District, Archives de l'EPA, *op. cit*., série 1701W81.
[449] Article 2 du projet de convention, in Lettre de Serge Goldberg au Directeur départemental de l'Equipement, *idem*.
[450] Lettre de Serge Goldberg au PDG de l'AFTRP, 10 février 1969, archives de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, Archives départementales des Yvelines, série 1701W81.
[451] *Idem*.

nécessaires à l'aménagement et à l'utilisation de l'étang des Noés comme bassin de retenue[452] ».

- La quatrième convention concerne les relations entre le syndicat et ses communes membres. Elle a pour objet la répartition interne des missions et des charges de chacun des partenaires. Deux objectifs sont assignés au syndicat : étudier et réaliser les travaux nécessaires à la création des équipements du « *service d'intérêt intercommunal* » d'une part ; coordonner les investissements publics dans les communes membres et en faciliter le financement d'autre part. Le syndicat est en outre tenu, pour les dépenses autres que celles de fonctionnement, de « *fixer les modalités de répartition des charges entre les communes adhérentes et de constituer préalablement à tout engagement à ces dépenses les ressources financières à leur engagement* ». Nous retrouvons dans ce document la liste des équipements publics qu'impose l'urbanisation du territoire – ceux qui présentent un « *caractère intercommunal incontestable*[453] » – ainsi qu'une liste des ressources financières dont peuvent disposer le regroupement intercommunal et les communes. Il est par ailleurs spécifié que, « *sauf cas particulier répondant à la demande expresse de la commune* », les équipements publics communaux seront construits par chaque commune intéressée, « *qui aura l'entière maîtrise de l'ouvrage*[454] ». Document majeur dans la vie du Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière, cette convention fixe précisément les limites entre les affaires de nature communautaire, et celles relevant de la stricte responsabilité communale. A Maurepas par exemple, elle sera adoptée par le conseil municipal le 31 octobre 1969[455].

Les modalités d'élaboration de ces quatre documents nous démontrent à quel point l'action du Sivom, et donc celle des élus, est encadrée par les techniciens de l'aménagement des services de l'Etat. Ceci n'est certes pas propre au cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, et doit être relié à l'action que jouent à cette époque les

[452] *Ibidem*.
[453] Il s'agit des ouvrages d'infrastructure primaire ou secondaire (voirie, assainissement, eau potable, éclairage public, etc.) et des ouvrages de superstructure d'accompagnement (écoles, bâtiments socio-éducatifs, équipements sportifs, bâtiments administratifs, etc.). Lettre de Serge Goldberg au PDG de l'AFTRP, 10 février 1969, *op. cit*., série 1701W81.
[454] *Idem*.
[455] Mairie de Maurepas, séance du Conseil municipal du 31 octobre 1969, *op. cit.*

nouvelles DDE auprès des communes. Agissant comme une caste, la technocratie de l'aménagement part à « *la conquête de la ville* », ainsi que l'indique Jean-Claude Thoenig dès 1973[456]. Il convient toutefois de souligner qu'une telle mainmise, de la part des services de l'Etat, s'est produite dans le cas saint-quentinois en associant les techniciens de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle. Une lettre adressée par Serge Goldberg au directeur départemental de l'Equipement, datée du 5 février 1969, indique clairement que les architectes-urbanistes et les ingénieurs du département travaillent alors de concert à la mise en place du Sivom[457]. L'ensemble des conventions du syndicat est ainsi corédigé par la direction départementale de l'Equipement et la MEAVN. En assurant l'essentiel de cette production administrative, la DDE et la Mission disposent d'une importante influence sur la création et le fonctionnement du regroupement de communes. En l'absence de loi établissant les règles de fonctionnement d'un « gouvernement de la ville », la technostructure s'attache à créer les conditions du démarrage de l'agglomération nouvelle, la coopération intercommunale offrant une solution de transition.

.

Les élus locaux favorables à la ville nouvelle ? L'exemple de François Neveu

Comment les élus locaux ont-ils vécu cette période au cours de laquelle la ville nouvelle commence à s'urbaniser ? Selon certains maires[458], les municipalités auraient été placées devant le fait accompli, incapables de faire face aux décisions prises à leur insu par les aménageurs de la MEAVN. Le témoignage d'un ancien maire d'Elancourt, François Neveu, tempère cette approche.

Installé depuis 1961 à Elancourt, François Neveu est originaire de la commune. Situé à une quinzaine de kilomètres à l'ouest de Versailles, le village est historiquement constitué autour de trois hameaux traditionnels. Site d'une commanderie de Templiers (*cf carte postale ci-après*), il est traditionnellement

[456] THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987 (1ère édition, 1973), p. 113.
[457] « *Le 11 décembre 1968 vous m'avez fait parvenir copie de la convention établie par vos services entre les communes du Mesnil – Saint-Denis et le Syndicat Intercommunal à vocation multiple de Coignières, Elancourt, Maurepas, La Verrière, qui fixait les conditions d'aménagement de l'étang des Noés dans le cadre de l'acquisition de ce dernier par la commune du Mesnil – Saint-Denis* », écrit Serge Goldberg. Lettre de Serge Goldberg au Directeur départemental de l'Equipement, 5 février 1969, Archives de l'EPA, *op. cit*., série 1701W81.
[458] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.

dominé par une notabilité rurale, la plupart des maires du XIXe siècle étant des cultivateurs locaux, voire des meuniers[459]. Depuis 1953, le maire – sans étiquette – est Alfred Sénéchal.

Carte postale de la ferme de la Villedieu. Archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

François Neveu et Alfred Sénéchal se connaissent bien. Revenu s'installer à Elancourt après avoir effectué ses études supérieures à l'Ecole de Chimie de Rouen et trouvé un premier emploi en région parisienne, François Neveu lui adresse en 1964 une « *lettre méchante* », dans laquelle il se plaint du déficit d'entretien des trottoirs. Le sens citoyen du jeune Elancourtois séduit le maire, qui lui propose l'année suivante de figurer sur sa liste. François Neveu commence à siéger au conseil municipal en 1965, pour des raisons qui touchent également à ses connaissances en aménagement du territoire :

> « *Je me souviens qu'il y avait treize postes à pourvoir. Le village étant assez modeste au plan démographique, rares étaient les candidats à vouloir*

[459] Voir sur le sujet le site Internet du club de généalogie d'Elancourt-Maurepas : http://site.voila.fr/racines_maurepas/histloc/elancourt/maires.html.

s'impliquer dans la vie politique locale. Pour ma part, je n'en avais pas peur, au contraire. En plus, j'avais l'avantage d'être bien au courant des premiers projets d'aménagement de la ville nouvelle : au sein de l'administration où je travaillais, le Sdaurp était bien diffusé. J'avais également la possibilité, en rentrant chez moi, de voir que certaines choses se passaient sur le terrain. Bref, M. Sénéchal a estimé que je ferais un excellent conseiller municipal[460]. »

En 1969, à l'issue du retrait d'Alfred Sénéchal de la vie politique, François Neveu se voit proposer par ses collègues du conseil municipal le poste de premier magistrat de la commune. Gestionnaire d'un budget de deux cent mille francs, il a alors pour priorité de construire un mur le long du cimetière, mais aussi d'ouvrir une troisième classe primaire pour l'école. Ces perspectives sont modestes, sans commune mesure avec celles que François Neveu découvre en tant que représentant de sa commune au Syndicat intercommunal à vocation multiple de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière. Le projet de ville nouvelle est alors en pleine réflexion, comme s'en rend progressivement compte le maire d'Elancourt au contact des aménageurs de la Mission d'études et d'aménagement. Il a alors plusieurs échanges avec son directeur général, Serge Goldberg, qu'il va rapidement apprendre à connaître.

« *C'était un homme qui savait fort bien ce qu'il voulait. Je le voyais beaucoup, tant pour des affaires communales que pour des affaires intéressant le Sivom. Pour nous il était comme le* missi dominici *de Charlemagne… Nous avions des rapports ambigus : Goldberg avait des idées bien arrêtées et nous acceptions ses décisions dans la mesure où elles étaient bonnes à 80 %. Sur les 20 % restants, je ne vous cache pas que nous nous sommes parfois "frictionnés"*[461]. »

Car François Neveu regorge, lui aussi, de projets pour sa commune, et voit dans la ville nouvelle une opportunité de développement. Peu à peu, au contact des aménageurs, il se documente afin de se faire une idée précise de la nouvelle agglomération qui est appelée à naître en partie sur Elancourt. Il s'appuie également sur son conseil municipal, qu'il décrit lui-même comme « *varié* », « *non marqué politiquement et composé d'un échantillonnage social et professionnel large* ».

[460] Entretien avec François Neveu, 18 août 2006.
[461] *Idem*.

Parmi les élus élancourtois se trouvent notamment deux architectes, Jean-François Masselin et Dominique Dumont, grâce auxquels le maire saisit mieux les enjeux politiques des données techniques qui lui sont délivrées par la Mission d'aménagement de la ville nouvelle.

> « *Les deux architectes qui étaient parmi nous comprenaient parfaitement les plans, ce qui était un avantage. Il y avait également un entrepreneur de maçonnerie, un médecin… Je pense que, pour l'époque, notre conseil municipal avait un très bon niveau technique. C'est en grande partie grâce à ce facteur que j'ai pris le parti, assez rapidement, de ne pas quitter la ville nouvelle mais au contraire de m'appuyer sur elle pour favoriser le développement d'Elancourt*[462]. »

Photo aérienne des alentours de la ferme de la Villedieu au début des années 1970 : l'urbanisation de la ville nouvelle se dessine. Fonds du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

A l'inverse de certains de ses collègues maires, François Neveu décide de ne pas entrer dans une opposition frontale avec le « centre urbain nouveau ». Il manifeste très tôt une certaine forme de soutien à la ville nouvelle, qu'il considère plutôt comme

[462] *Ibid.*

une opportunité. Le maire d'Elancourt a par ailleurs une vision claire de ce que pourrait être la future structure de décision de l'agglomération :

> « *Mon idée était de faire comme les Anglais, des villes nouvelles avec une administration unique. Personnellement, j'étais favorable à une fusion des communes. A cette époque, avant la loi Boscher, cette idée circulait, et elle faisait très peur aux maires en général. Pas à moi. Je défendais, je le sais, une idée peu banale, sans doute liée au rapport spécifique que j'avais vis-à-vis de mon poste électif. Pour moi, être maire était un mandat attachant, une expérience exceptionnelle, surtout dans la perspective de créer de toutes pièces une ville. J'étais, en outre, convaincu des bienfaits que pouvait apporter la ville nouvelle. Mon prédécesseur, M. Sénéchal, disait qu'il fallait se couper de cette nouvelle agglomération. Je n'étais pas d'accord, pour des raisons évidentes à mon sens. A Elancourt, à cette époque, nous avions par exemple une école primaire avec trois classes. C'était très rural, avec tout ce que ce terme suppose d'isolement. De ce fait, nos enfants allaient au collège à Saint-Cyr l'Ecole, à près de dix kilomètres de là, puis au lycée de Rambouillet, à vingt kilomètres. A condition de jouer le jeu, la ville nouvelle allait rapidement nous offrir des solutions, en créant des groupes scolaires, des collèges, des lycées, et toute une série d'équipements et de transports. Ce ne pouvait être que bénéfique et cela, je le savais fort bien*[463]. »

Véritable vitrine des demandes communales, le Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière constitue à partir de 1969 l'administration à partir de laquelle François Neveu entend faire entrer Elancourt dans ce qu'il estime être un « *nouvel âge* » pour sa commune. Au conseil syndical du syndicat intercommunal, où règne selon lui une « *atmosphère très positive, sans considération politicienne hormis peut être le cas du communiste et représentant de Maurepas, M. Michel Miserey* », le maire d'Elancourt occupe la fonction de secrétaire. Présents, les maires de quatre communes débattent de « *tous les grands équilibres territoriaux, des routes, des équipements, des égouts…* », en contact étroit avec Serge Goldberg. Ce

[463] Entretien avec François Neveu, 18 août 2006. Sur le fond, cette déclaration comporte un risque d'anachronisme, dans la mesure où elle a été émise bien des années après les faits concernés. Dans les archives que nous avons pu consulter (celles de Maurepas pour le Sivom, archives d'Elancourt), nous n'avons retrouvé aucune trace d'un avis favorable à la ville nouvelle émis par François Neveu. Il est en revanche clair que la commune s'engage nettement, à partir de 1969, dans une relation étroite avec la MEAVN.

lien permanent avec la technostructure et les services de l'Etat n'est pas un produit du hasard. *« L'idée de créer ce Sivom venait de l'administration* », rappelle l'ancien maire en écho aux échanges épistolaires entre la Mission d'aménagement et la DDE que nous avons retrouvés dans les archives[464]. « *De ce fait, ils* [les représentants de l'administration centrale et les aménageurs] *agitaient des idées que nous nous chargions par la suite de reprendre et de poursuivre.* » Les élus locaux ont par ailleurs tout à fait conscience de bénéficier d'une structure particulièrement favorable, financièrement parlant, aux investissements d'infrastructures et de superstructures qui leur font défaut. Lors de l'entretien qu'il nous a consacré, François Neveu a indiqué que le Sivom vivait en grande partie de la participation des promoteurs, et plus particulièrement de celles de Jacques Riboud avec lequel « *il y avait des discussions de marchands de tapis*[465] ». Il a également attiré notre attention sur l'importance des investissements publics qui, à partir de la fin des années 1960, sont intervenus à Saint-Quentin-en-Yvelines. Au même titre que les autres communes du Sivom, Elancourt ne tardera pas à bénéficier de cette manne[466].

Entre 1969 et 1972, c'est-à-dire avant que ne soit créé le syndicat d'aménagement de la ville nouvelle (Scaan), la municipalité élancourtoise bénéficie ainsi de la construction d'une école maternelle (les Quatre Arbres), de deux groupes scolaires (Les Coudrays et les Petits Prés), d'un complexe évolutif ouvert (la Commanderie des Templiers), d'un gymnase (la Haie à Sorel) et d'une aire de jeux (au parc d'Elancourt). Dans les archives municipales consultées, les emprunts consentis par les services de l'Etat et du conseil général sont importants.

Le cas du groupe scolaire Les Petits Prés peut ici être cité en exemple. Au début des années 1970, cet équipement est financé par l'Etat à hauteur de 416 000 francs, et par le conseil général à concurrence de 41 600 francs[467]. François Neveu nous a par

---

[464] Cf *supra.*

[465] Entretien avec François Neveu, 18 août 2006. Lire également la lettre de Serge Goldberg au PDG de l'AFTRP, 10 février 1969, archives de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, Archives départementales des Yvelines, série 1701W81.Et GLADIEU, Jean-Dominique, « L'urbanisme provincial de Jacques Riboud », *op. cit.*

[466] « Extrait du registre des délibérations du Conseil municipal », commune de Maurepas, archives municipales de Maurepas, dossier « Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière ».

[467] Lettre du préfet des Yvelines au président du Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière, 18 février 1972, archives du Sivom, mairie de Maurepas, *op. cit*. A noter que le Conseil général des Yvelines, par délibération en date du 11 décembre 1967, « *a décidé d'accorder aux communes, pour l'équipement scolaire du premier degré, une subvention (…) au taux uniforme de 10% de la subvention forfaitaire de l'Etat telle qu'elle est déterminée en application du décret n° 63.1374 du 31 décembre 1963 et de l'arrêté ministériel du 31 décembre 1963* ». Lettre du préfet des Yvelines à Monsieur le président du syndicat intercommunal à vocation

ailleurs indiqué que la Mission d'études et d'aménagement, puis l'EPA, avaient préfinancé « *plusieurs groupes scolaires et autres équipements, à la Commanderie des Templiers ainsi qu'aux Nouveaux Horizons* », via le Sivom[468]. Selon l'ancien maire d'Elancourt, le syndicat intercommunal était le lieu où se négociaient ces investissements. Il permettait aux élus de travailler ensemble, au sein d'une structure souple et relativement neutre qui annonçait l'administration de la ville nouvelle. Sans de tels fonds, il va sans dire que la commune d'Elancourt n'aurait jamais pu se permettre des projets aussi importants dans un laps de temps aussi court.

L'argument financier est déterminant pour François Neveu. Se définissant lui-même comme un élu « *pragmatique* », attaché au développement de sa commune et refusant d'entrer dans le jeu politique local, le maire d'Elancourt se déclare ouvertement favorable au projet de ville nouvelle. Il se pose dès lors en rupture avec la plupart de ses collègues maires des communes saint-quentinoises. Bien qu'ayant connaissance de la création de l'association de défense des élus créée à l'initiative du maire de Trappes Bernard Hugo, il n'y adhère pas. Il démontre au passage combien l'attitude des élus des communes est, en cette fin des années 1960, moins compacte et donc plus fragmentée qu'elle ne le sera dans la décennie suivante.

Cette hétérogénéité a du reste été signalée par Serge Goldberg lui-même. Au cours du premier entretien qu'il a accordé à Sabine Effosse dans le cadre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, l'ancien directeur de la MEAVN et de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines rappelle combien les ressources allouées à la ville nouvelle pouvaient au début amener certains élus à adopter des postures ambiguës. Il cite en exemple le cas du maire d'Elancourt Alfred Sénéchal, « *propriétaire d'importance* » de la commune tout à la fois en lutte contre la ville nouvelle et… vendeur de terrains pour le compte de cette même agglomération en devenir. « *La situation dans son cas, était très curieuse. Le propriétaire était vendeur, mais le maire était contre la ville nouvelle* », explique-t-il. Serge Goldberg indique plus loin que « *ni le maire de Guyancourt, ni le maire de Trappes, ni le maire de Maurepas, n'étaient véritablement contre* [la ville nouvelle]. *Comme c'était une opération*

multiple de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière, 17 juillet 1972, Archives municipales de Maurepas.

[468] Entretien avec François Neveu, *op. cit*.

imposée par l'Etat, par principe ils se méfiaient, mais ils n'étaient pas hostiles à l'urbanisation en tant que telle[469] ».

La situation de ces villages, qui sont en réalité pour l'essentiel de gros bourgs, peut expliquer de telles postures. Dans son ouvrage sur les mutations urbaines, Marcel Roncayolo explique de quelle manière la croissance en région parisienne demeure à un très haut niveau en valeur absolue : entre 1954 et 1975, plus de deux millions d'habitants viennent s'y installer[470]. Dans de nombreuses villes moyennes et communes rurales, les maires sont confrontés à une question d'ordre financier : qui va payer l'urbanisation à venir ? Dans un tel contexte, la mise en place progressive de la ville nouvelle peut apparaître comme une aubaine aux élus locaux des villes nouvelles, dont l'hostilité doit être nuancée[471]. Comme le montre l'exemple de François Neveu, certains d'entre eux ne manqueront pas de voir dans l'investissement massif de l'Etat une opportunité inespérée afin de faire face à moindres frais à des investissements massifs.

*

* *

Le démarrage de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines s'inscrit dans une logique historique lente et progressive, mais aux effets bien réels. Cet enracinement est antérieur aux années 1970, et doit beaucoup à l'action des nouveaux services territoriaux de l'Etat. De la DDE à la MEAVN, les techniciens démontrent une indéniable habileté à agir de manière coordonnée[472]. La réorientation des objectifs assignés au Sivom d'Elancourt – Maurepas – Coignières – La Verrière entre 1966 et 1967, à un moment clé où les élus locaux entendent privilégier une intercommunalité de type traditionnel, démontre la capacité d'influence qu'a cette technostructure. Bien que diverse, celle-ci défend des intérêts communs : imposer ses projets urbains à la sphère locale. Les aménageurs semblent avoir parfaitement conscience du fait que les

[469] Goldberg, Serge, entretien réalisé par Sabine Effosse le 27/06/2002 (n°2), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles » réalisée pour le compte du Programme interministériel Histoire et Evaluation des villes nouvelles*, p. 8.
[470] RONCAYOLO, Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 2001, p. 163-164.
[471] BODIGUEL, Jean-Luc et FAURE, Jean-Louis, « Les villes du schéma directeur de la région parisienne », in *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris, Armand Colin, Fondation nationale des sciences politiques, 1970, p. 87.
[472] KESSELER, Marie-Christine, « La décision », in *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris, Armand Colin, Fondation nationale des sciences politiques, 1970, p. 53.

syndicats à vocation multiple, développés depuis les débuts de la Ve République, leur fournissent des outils idéaux afin de « crocheter » le territoire[473]. Ils vont s'employer avec succès à cadrer les velléités communautaires des conseils municipaux, étant entendu qu'ils disposent par ailleurs des moyens administratifs permettant de rédiger les conventions-types que les communes signent avec les sociétés immobilières et avec leurs propres services.

L'affaire n'est pourtant pas aussi simple que cela. En 1965, la vive réaction du conseil général de Seine-et-Oise à l'égard du Sdaurp montre que les résistances sont réelles. Plusieurs personnalités de premier plan manifestent une franche opposition au projet de « centres urbains nouveaux ». Le rôle d'André Mignot doit en premier lieu être rappelé. Tout à la fois maire de Versailles, président du conseil général, parlementaire et ancien président du CA du District de la Région parisienne, celui-ci peut exercer son influence à presque tous les niveaux institutionnels où se prennent les décisions. Dans de telles conditions, on peut comprendre que les aménageurs aient décidé dès 1966 d'exclure la ville de Versailles et sa zone d'influence urbaine des plans élaborés par les services de l'IAURP, puis de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle… Comment s'opposer à une personnalité aux réseaux aussi puissants ?

D'autres acteurs majeurs doivent également être cités : la conseillère générale et députée-maire expérimentée de Rambouillet, Jacqueline Thome-Patenôtre ; le maire du Mesnil Saint-Denis et secrétaire général adjoint de l'AMF, Raymond Berrurier ; le maire de Trappes, Bernard Hugo ; et plus largement chacun des maires des dix communes qui, en 1969, sont désignées par Paul Delouvrier comme faisant partie du découpage officiel de la ville nouvelle. Ces personnalités jouent, entre 1968 et 1970, une partition importante, à un moment où, malgré les orientations du Sdaurp et de manière en apparence paradoxale, le territoire de la ville nouvelle apparaît sous un jour extrêmement modulable[474].

---

[473] A L'Isle d'Abeau, un syndicat préfigurant le Sca, appelé Siavnia, est ainsi créé en 1971. Signalons toutefois que cette création est ultérieure au vote de la loi Boscher, ce qui n'est pas le cas du Sivom d'Elancourt – Maurepas – Coignières – La Verrière. MORGES, Karine, *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle d'Abeau*, Lyon, mémoire de fin d'études (DESS), 2003, p. 36.

[474] Le schéma directeur est volontairement demeuré évasif sur la question des frontières exactes des « centres urbains nouveaux ». Cette approche prudente est, semble-t-il, volontaire. « *Aucune indication de détail n'y figure : de telles indications pourraient paraître apporter des précisions ; elles ne seraient en réalité que des facteurs de rigidité* [Nous soulignons] ». *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*,

L'action locale du maire de Trappes symbolise cette fronde : en créant une association dite de « défense des élus », Bernard Hugo semble indiquer que les élus du territoire sont vent debout contre le projet de l'Etat. Ils ne le sont cependant pas suffisamment pour que la commune de Trappes soit évincée du projet de « centre urbain nouveau ». Le faible pouvoir de son maire n'est sans doute pas étranger à ce maintien : même s'ils existent, les réseaux sur lesquels Bernard Hugo peut s'appuyer sont moins puissants que ceux d'André Mignot, de Raymond Berrurier ou de Jacqueline Thome-Patenôtre. En outre, le profil que présente Trappes – passée entre 1962 et 1968 de neuf mille à seize mille habitants – n'est pas comparable à celui du Mesnil Saint-Denis ou de Versailles. Ses activités industrielles génèrent des créations d'emplois qui séduisent très certainement les aménageurs, dans la perspective qui est la leur de parvenir à un équilibre habitat/emploi en ville nouvelle. Bien que communiste, la commune offrirait des atouts incontournables.

Les archives que nous avons pu consulter indiquent par ailleurs que l'action des maires et conseillers généraux doit être traitée avec discernement. Ainsi que le montre la trajectoire de François Neveu, chaque élu local a des aspirations qui lui sont propres. S'il y a effet de groupe, c'est nécessairement au regard de motivations partagées, pour ne pas dire de « régulations croisées[475] », dont il convient de déceler les ressorts. Un maire peut ainsi à la fois combattre la ville nouvelle et s'en servir, comme l'illustre l'exemple du prédécesseur de François Neveu, Alfred Sénéchal. En réalité, les élus locaux ne forment en aucun cas un bloc uni, et semblent beaucoup plus hésitants à l'égard de la ville nouvelle que certaines histoires officielles ne le soutiennent de nos jours[476]. Pour ces personnalités, qui sont parfois propriétaires de terrains visés par les aménageurs, c'est aussi bien la crainte de se voir « mangés » par l'Etat que le souhait de tirer le meilleur parti d'une situation en train d'évoluer radicalement qui se manifestent. Pour tout dire, en cette fin des années 1960, le

Délégation générale au District de la région de Paris, Paris, 1965, p. 36, archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[475] CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France* », in *Revue française de sociologie*, 1975, 16-1, p. 5.

[476] Nous faisons référence ici à deux ouvrages d'histoire officielle locale commandités par les mairies de Magny-les-Hameaux et Montigny-le-Bretonneux au début des années 2000, dans lesquels est développée l'idée d'une « *levée de bouclier* » unanime face à l'opération de ville nouvelle. FERRE, Christophe, *Magny, d'un monde à l'autre*, Agence Repères, Saint-Quentin-en-Yvelines, 2005, p. 70 ; *Montigny-le-Bretonneux, naissance d'une ville*, Paris, Cliomédia, 2006, p. 31.

champ des possibles semble particulièrement ouvert, dans une logique de « don / contre-don » établie depuis longtemps par les anthropologues et les sociologues[477].

Dans un tel contexte, l'action du syndicat intercommunal à vocation multiple d'Elancourt – Maurepas – Coignières – La Verrière est à apprécier à sa juste mesure. Ce Sivom constitue le produit d'une volonté partagée entre les élus et les aménageurs : pour les maires comme pour la technostructure de l'Etat, il s'agit de créer une institution permettant de préparer l'urbanisation massive des communes d'Elancourt et de Maurepas. Certes, les visées des premiers ne croisent pas exactement celles des seconds. Si les élus entendent se doter d'un simple outil d'assainissement, les ingénieurs sont plus ambitieux et souhaitent disposer d'un véritable moyen d'équiper la zone à urbaniser. Parce qu'il place les uns et les autres en situation de dialogue, le Sivom constitue un véritable espace officiel de débat, et donc de négociation, sans commune mesure avec l'action de l'association de défense des élus locaux initiée par le maire de Trappes, ni avec les rencontres informelles qui ont lieu à l'initiative de Serge Goldberg dans les années 1967-1970. Il est ainsi important de noter combien l'urbanisation qui préfigure la ville nouvelle doit au phénomène intercommunal. Certes, comme le rappelle l'ancien directeur de la MEAVN, le travail du promoteur Jacques Riboud a permis d'« *enfoncer un clou*[478] ». Le Sivom offre toutefois un avantage décisif aux techniciens de l'urbanisme, dans la mesure où, faisant naturellement fi des limites communales, il permet de travailler librement le territoire du « centre urbain » à venir, sans contrainte administrative.

Reste une question à laquelle les sources locales consultées ne nous ont pas permis de répondre : pourquoi, alors que le Sivom – et plus largement l'intercommunalité – semble offrir le cadre idéal d'une structuration institutionnelle de la ville nouvelle, la formule syndicale ne sera-t-elle pas poursuivie ? Dans l'article qu'il consacre à l'influence de Georges Pompidou sur les villes nouvelles, Loïc Vadelorge explique de quelle manière le Premier ministre peine à arbitrer cette

[477] Dans son *Essai sur le don* paru dans l'*Année sociologique* en 1924, Marcel Mauss indique que toute société est régie par l'échange, celui-ci constituant un puissant mode de reproduction du lien social. MAUSS, Marcel, *Essai sur le don*, Paris, Puf, 2007 (réédition).

[478] Goldberg, Serge, entretien réalisé par Sabine Effosse le 27/06/2002 (n°2), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles » réalisée pour le compte du Programme interministériel Histoire et Evaluation des villes nouvelles*, p. 8.

question dans les années 1964-1967, essentiellement pour des raisons politiques[479]. C'est en nous tournant vers les archives nationales, et plus largement vers l'évolution de la coopération intercommunale à la fin des années 1960, que nous pourrons répondre à cette interrogation.

[479] VADELORGE, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles », in FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010, pp. 89-108.

Chapitre III

La loi Boscher, ou la « porte étroite »

Comment concilier, en 1968, l'émergence des villes nouvelles françaises avec la présence, sur ces territoires majoritairement vierges à urbaniser, de communes ? Comment parvenir à un *modus vivendi* avec des maires appelés à accompagner le processus de création des villes nouvelles ? Quel dispositif institutionnel créer ? Telles sont les questions principales qui se posent, à la fin des années 1960, au moment même où les Missions d'étude et d'aménagement des villes nouvelles commencent à se mettre en place, et alors que la création des « centres urbains nouveaux » est entamée depuis plusieurs années. Le gouvernement – qui a pleinement conscience de ce paradoxe savamment entretenu[480] – y répond, de fait, le 19 juillet 1968, en plaçant à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale la proposition de loi n°142 « tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles », présentée par les députés Michel Boscher, Marc Jacquet, Raymond Mondon et Michel Poniatowski. Il faudra dès lors deux années pour que les parlementaires se prononcent sur le texte, dans un contexte politique national particulièrement changeant.

Trente années après son vote, la loi Boscher est le plus souvent présentée comme une loi d'exception, rédigée par la technostructure et soutenue par un élu local éclairé. Au cours de l'entretien qu'il a accordé à Sabine Effosse dans le cadre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, Jean-Eudes Roullier développe l'idée selon laquelle il s'agit d'un texte technique, rédigé par la commission des villes du commissariat du Plan et le ministère de l'Intérieur avant d'être porté par un acteur avisé : « *Michel Boscher, député maire d'Evry, était vice-président des Maires de France, et il a eu l'idée assez géniale de faire élaborer le projet par l'Association des maires de France, sans quoi il n'aurait jamais abouti.* », explique-t-

[480] CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 250-251.

il[481]. Première pierre juridique à porter au crédit des villes nouvelles, la loi Boscher est ainsi exposée comme une initiative à la fois personnelle et technique, symbolisée par deux structures de coopération intercommunale particulières : l'ensemble urbain et le syndicat communautaire d'aménagement (Sca).

Il est vrai qu'à la fin des années 1960, le premier réflexe des aménageurs consiste à donner aux agglomérations nouvelles un cadre institutionnel sur mesure. Dans l'ouvrage qu'il consacre au rôle de l'Etat et des collectivités locales au sein des villes nouvelles, Yves Brissy rappelle que la commission de l'équipement urbain du Ve Plan souhaite au départ isoler administrativement le territoire à urbaniser des communes qui s'y trouvent[482]. L'objectif serait alors de faire de l'agglomération en voie d'édification une commune unique, à l'écart des communes traditionnelles. En 1970, Jean Vaujour, ancien directeur de cabinet de Paul Delouvrier et ex-préfet de Seine-et-Marne, exclut explicitement la possibilité d'assurer la survivance des anciennes communes[483]. En 1975, le rapport que rédige Yves Boucly sur l'organisation administrative des villes nouvelles renforce encore cette idée[484]. Le cadre politico-administratif existant en France se révélerait inadapté au projet de « centres urbains nouveaux », ce qui obligerait le législateur à élaborer une loi spécifique.

Cette thèse perdure jusqu'à nos jours. En 1981, un rapport du SGVN consacré aux institutions et aux financements des villes nouvelles explique que la création de l'ensemble urbain, par la loi Boscher, constitue un mode d'administration particulier et provisoire élaboré par la technostructure. « *Formule originale* » émanant de la commission de l'équipement urbain du Ve Plan, le texte aurait ainsi été voté par le Parlement, avec l'aide du député-maire d'Evry, Michel Boscher. En 2004, le PHEVN continue de dérouler le discours d'une loi élaborée, en amont, par les techniciens de l'aménagement. Au mois de janvier 2004, cette notion d'« extra-territorialité » des villes nouvelles est exposée dans le cadre de la journée d'études consacrée aux villes nouvelles dans l'histoire de l'administration française[485]. Pour nombre d'anciens professionnels de l'aménagement, parmi lesquels nous retrouvons Jean-Eudes

[481] Entretien réalisé par Sabine Effosse le 10/07/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, p. 12.
[482] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 1974, p. 150.
[483] VAUJOUR, Jean, *Le plus grand Paris*, Paris, Presses universitaires de France, 1970, p. 132.
[484] BOUCLY, Yves, *L'organisation administrative des villes nouvelles*, Paris, Groupe central des villes nouvelles, Dafu, 1975, p. 5.
[485] Journée d'études du mercredi 28 janvier 2004, PHEVN, Atelier 1, lettre de cadrage rédigée par Loïc Vadelorge, p. 2.

Roullier, la loi Boscher constitue l'une des innombrables pierres à porter à l'édifice du caractère atypique des villes nouvelles, objets urbains et administratifs uniques, parfaitement étanches au droit commun.

Il est un fait admis que les techniciens de l'aménagement ont œuvré pour la rédaction de la loi Boscher. L'impulsion du gouvernement ainsi que l'implication du Parlement dans l'élaboration du texte sont en revanche moins connues. Le contexte de l'époque se prête pourtant à la réforme du cadre de coopération des communes entre elles, et nous incline à explorer la piste d'un texte appuyé et porté par le gouvernement, en lien avec cette réforme. A partir de 1959, la Ve République naissante tente de rendre plus autonomes les regroupements de communes, en leur donnant notamment plus de compétences et de consistance financière[486]. Au mois de janvier 1959, districts et Sivom sont ainsi proposés à la sphère communale. En décembre 1966, un peu plus d'une année après la présentation du Sdaurp, la loi sur les communautés urbaines crée une rupture au sein du cadre intercommunal. Elle augure d'une intercommunalité de plus en plus autonome à l'égard des communes, dont les acteurs techniques et politiques engagés sur les villes nouvelles ont connaissance. Existe-t-il des liens entre la réforme des communes souhaitée par les gouvernements Debré et Pompidou et la mise en place de la loi Boscher ? Quelles sont les forces politiques, techniques et plus largement institutionnelles qui interviennent lors de l'élaboration du texte de loi ?

Nous articulerons notre raisonnement en deux temps. Dans un premier temps, nous détaillerons le processus d'élaboration du texte. Nous analyserons ainsi le rôle de Michel Boscher, mais également l'action de l'Association des maires de France. Dans un second temps, nous évoquerons les débats politiques qui, entre 1968 et 1970, se déroulent à l'Assemblée nationale et au Sénat. Nous recenserons ainsi les thèmes abordés par les parlementaires, et étudierons les éventuels compromis qui s'opèrent alors.

Les sources mobilisées seront de plusieurs natures. Outre les entretiens oraux de Michel Boscher réalisés par Sabine Effosse (dans le cadre du PHEVN) et par nous-mêmes, nous nous appuierons principalement sur les archives de l'Association des maires de France et les archives parlementaires des années 1968-1970.

[486] Cf *Supra*, chapitre I.

1. Le projet de loi : l'aboutissement d'un large processus de concertation

Michel Boscher a toujours entretenu une certaine ambiguïté quant à son rôle exact dans le processus d'élaboration de la loi qui porte son nom. Au cours de l'entretien réalisé en 2002 par Sabine Effosse pour le compte de la Mission d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, tout comme lors de l'entrevue qu'il nous a accordée l'année suivante, l'ancien maire d'Evry – Petit-Bourg défend deux idées qui, à première vue, paraissent contradictoires.

A écouter ce témoignage, il apparaît que le texte de la proposition de loi aurait été rédigé par ses soins propres, entre 1967 et 1968, et serait le fruit de nombreuses lectures juridiques.

> « *Pourquoi cette proposition ? Personne ne me l'a soufflée. Il fallait fixer un cadre juridique dans lequel les villes nouvelles pourraient fonctionner (…). Je me vois très bien, à la bibliothèque de l'Assemblée, en train de compulser des textes de loi ou autres (…). J'y ai beaucoup travaillé*[487] ».

A Sabine Effosse, il explique peu ou prou la même chose : « *Non,* [ce projet de loi] *je l'ai monté tout seul, dans la bibliothèque de l'Assemblée nationale. J'avais dû prendre quelques livres et quelques documents. Mais, pour l'essentiel, c'était une création personnelle*[488]. » Michel Boscher reconnaît par ailleurs qu'une partie du texte a pu être rédigée par certains services gouvernementaux, dans un contexte propice :

> « *C'est tout cet environnement qui m'a poussé à réfléchir à la question, et à confectionner un projet qui a été du reste largement revu, ou plus exactement complété, par les services du Premier ministre. Je ne sais d'ailleurs plus si ce*

[487] Entretien avec Michel Boscher, 8 avril 2003.
[488] Entretien n°1 de Michel Boscher réalisé par Sabine Effosse le 03/07/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, p. 13.

sont à l'époque, le services du Premier ministre, ou bien ceux de son ministre de la Construction, ou plus exactement des Finances, qui avaient planché… Parce que toute la seconde partie de la loi sur la ville nouvelle, tout ça, ce n'est pas moi qui l'ai inventé. C'est venu après, cela a été rajouté au texte d' "origine gouvernementale", dirons-nous[489]. »

Dans le même temps, l'implication de l'Association des maires de France, dont Michel Boscher est l'un des membres éminents, demeure assez floue. Face à Sabine Effosse qui lui demande s'il s'est inspiré d'un texte rédigé par l'AMF, il reste évasif :

« *Cela se peut bien. J'étais secrétaire général adjoint de l'Association des maires de France, à l'époque. Je crois que c'était à cette époque-là. J'avais mes entrées aux Maires de France*[490]. »

Quelques mois plus tard, il nous déclare sur le même sujet :

« [L'AMF] *n'a rien fait du tout ! Cette loi a été concoctée par moi, dans la bibliothèque de l'assemblée nationale… L'AMF, (…) ils n'ont rien fait là-dedans. Vous aurez beau chercher, vous ne trouverez pas la moindre chose. Il n'y a pas eu de mission concertée au sein des élus*[491]. »

Ces ambiguïtés successives appellent à une « recherche en paternité » du texte voté par le Parlement au début de l'été 1970. La loi Boscher est-elle le fruit d'une initiative personnelle ? S'agit-il au contraire d'une démarche coordonnée, partagée, fruit d'allées et venues entre plusieurs institutions et/ou les élus ? Afin de le comprendre, nous avons tenté de saisir la personnalité et le parcours de Michel Boscher lui-même.

1.1. Michel Boscher, homme de réseaux au service du pouvoir national

[489] *Idem*, p. 14.
[490] *Ibidem*, p. 12.
[491] Entretien avec Michel Boscher, 8 avril 2003.

En l'absence de sources officielles[492], la personnalité de Michel Boscher peut nous fournir d'importants éléments de compréhension. Dans le *Who's Who* de l'année 1971, l'homme est présenté comme un commissaire-priseur, né à Evry – Petit-Bourg le 19 novembre 1922, fils de Fernande Breton et d'André Boscher, banquier en valeurs. Après avoir étudié à l'Institution Sainte-Marie de Monceau, il se lance dans des études juridiques, à la faculté de Paris, puis à l'Ecole libre des sciences politiques. Licencié en droit, diplômé d'études supérieures d'économie politique et de droit public, il est déporté pendant la guerre. Peu de temps après son retour, il entame une carrière professionnelle de commissaire-priseur à Paris. Nous sommes en 1952.

Un homme politique au fait du projet villes nouvelles

Au plan politique, Michel Boscher est le maire d'Evry – Petit-Bourg. Il y a été élu en 1947, âgé d'à peine vingt-quatre ans, porté par son passé de patriote et coopté à l'origine par « *un brave vieux retraité d'orientation plutôt socialiste*[493] ». Ce village, où les Boscher ont une maison de campagne, est alors peuplé de moins de mille habitants. Michel Boscher décrit ces derniers comme un « *bon peuple local de jardiniers, de maraîchers, d'agriculteurs, de retraités* », un « *petit microcosme traditionnel de la petite commune de l'Ile-de-France*[494] ».

En 1951, il se présente pour la première fois aux élections législatives, dans le Tarn-et-Garonne, poussé à s'expatrier dans cette région par le général de Gaulle en personne. Battu, il y « *attrape le virus de la politique* ». Il entre alors de plain-pied dans la famille gaulliste.

Au mois de juin 1958, Michel Boscher entre au cabinet de Michel Debré, ministre de la Justice, en qualité de chargé de mission. Il y demeure jusqu'au mois de novembre de la même année, date à laquelle il est élu pour la première fois député de Seine-et-Oise, dans la circonscription d'Arpajon et d'Etampes, sous l'étiquette UNR. Il sera réélu à cette fonction en en 1962, 1967 et 1968, cette fois-ci sous la bannière UDR (Union des démocrates pour la République). Au sein de l'Assemblée, le député Boscher participe à plusieurs commissions : commission des Affaires étrangères, commission spéciale du règlement, commission chargée d'examiner une demande de

[492] Les archives de Michel Boscher, versées aux Archives de l'IEP Paris, demeuraient inaccessibles au moment où nous avons rédigé ce chapitre.
[493] BOSCHER, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 03/07/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles » op. cit.,* p. 1.
[494] *Idem*, p. 2.

levée de l'immunité parlementaire, commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la construction d'immeubles à usage d'habitation et aux sociétés immobilières d'acquisition ou de construction (13 juillet 1962). Bien qu'il aborde à quelques reprises des questions indirectement liées à l'aménagement du territoire[495], il ne semble guère spécialisé sur un thème particulier.

Membre de l'Association des maires de France depuis 1947, Michel Boscher en devient dans les années 1960 l'un des membres les plus influents. En 1964, il occupe le poste de secrétaire général adjoint de l'association, aux côtés de M. Duvert, maire de la commune girondine de Blanquefort, et d'Adolphe Chauvin, maire de Pontoise[496]. Celui-ci, à l'instar du maire d'Evry, est concerné par une ville nouvelle (Cergy-Pontoise). On remarque également dans l'organigramme de l'AMF que Raymond Mondon, maire de Metz et cosignataire de la proposition de loi n°142 qui donnera en 1970 la loi Boscher, en est l'un des huit vice-présidents. Parmi les autres vice-présidents figure Raymond Berrurier, maire du Mesnil Saint-Denis, dont nous avons vu précédemment combien il s'était élevé contre le projet villes nouvelles[497].

A partir de 1965, le député-maire d'Evry – Petit-Bourg siège au conseil d'administration du District. Ayant fait la rencontre de Paul Delouvrier, il se laisse convaincre par le haut commis de l'Etat de s'embarquer dans ce qu'il appelle « *une grande aventure* ». Mû par la « *fierté* », il quitte ainsi une situation qu'il juge politiquement confortable.

> « *Je ne connaissais pas P. Delouvrier avant, de réputation à travers l'Algérie, mais je ne l'avais jamais rencontré. J'ai pris mon téléphone, et j'ai été le voir. Il était installé rue de Varenne, en face de Matignon, dans l'annexe. Nous nous sommes disputés parce que je n'avais aucune envie d'avoir une ville nouvelle. Je ne connaissais pas le "truc". J'étais très "pénard". J'étais député. J'étais maire d'un petit village sympathique. Je n'étais pas conseiller général, à l'époque, mais j'étais incrusté dans le coin. Se coller une aventure pareille sur le*

[495] En juin 1963, M. Boscher propose une loi tendant à instituer une taxe sur les résidences secondaires et émet plusieurs avis relatifs aux équipements militaires (26 novembre 1964) et aux pénalités frappant le délit de braconnage (13 avril 1966). Assemblée nationale, *Tables générales des débats parlementaires rédigés par le Service des Archives*, 1958-1962, 1962-1967 et 1967-1968.
[496] *Départements et communes*, journal de l'AMF, année 1964, deuxième de couverture.
[497] Cf *supra*, chapitre II.

dos ne m'enchantait qu'à moitié. Il m'a expliqué que cela était indispensable pour l'avenir de la région parisienne, que le pourrissement du tissu urbain, etc., qu'il fallait mettre le "holà". Finalement, il était très sympathique, très engageant. Je me suis laissé convaincre, et puis, il y a un petit peu de fierté en se disant : "Après tout, c'est une grande aventure. Essayons-la. Pourquoi pas ?[498]" ».

La présence de Michel Boscher au District de la Région parisienne lui permet désormais d'être à l'épicentre des décisions d'aménagement du territoire. Membre et questeur du District avant d'en devenir plus tard le président (en 1973), il est tenu très au courant des dossiers. A la fin des années 1960, il complète cette approche en nouant des relations avec les équipes techniques de la Mission d'aménagement qui préfigure la mise en place de l'EPA d'Evry[499]. Michel Boscher apparaît alors comme l'un des interlocuteurs privilégiés de la technostructure, ce qui peut expliquer le fait que Jean-Eudes Roullier l'a toujours considéré comme un élu particulièrement acquis à la cause de l'aménagement du territoire. Si nous ne contestons pas cet état de fait, nous pensons que celui-ci doit être complété par une approche politique de cet acteur.

Membre de deux réseaux d'influence : la famille gaulliste et l'AMF

Le premier des réseaux dont Michel Boscher est un membre actif est celui du gaullisme, qu'il intègre dans les années d'après-guerre. Reposant sur des personnages-clés tels que Roger Frey, Michel Debré ou Olivier Guichard, ce maillage de solidarités le porte dans un premier temps à bout de bras jusqu'à la députation :

« *S'il n'y avait pas eu d'apparentements* [dans le Tarn-et-Garonne, en 1951]*, j'aurais été élu. Cela ne s'est pas fait. Donc, ma carrière politique a pris un coup sérieux à l'époque. Mais j'étais quand même assez mordu. En 1956, je n'ai pas bougé. Lorsqu'en 1958, on a pu se manifester à nouveau, j'avais gardé toutes mes amitiés* [nous soulignons] *: R. Frey, M. Debré, O. Guichard, toute la vieille équipe. Nous nous connaissions* [nous soulignons]. *On allait les uns chez*

[498] BOSCHER, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 03/07/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles » op. cit.*, p. 5.
[499] *Idem*, p. 6.

les autres. On allait passer chez les Frey le dimanche après-midi boire un chocolat. C'est là qu'un de mes amis qui s'appelait Jacques Marette, qui est mort maintenant, qui fut Sénateur à l'époque et responsable du Sud-Ouest pour le RPF, m'avait dit : "Il faudrait que tu te présentes. On a envie que tu te présentes [nous soulignons]. *Tu viens voir le Général qui..." etc. Donc, c'est comme cela que je me suis trouvé embarqué dans la Seine-et-Oise à l'époque*[500]. »

L'entourage dont bénéficie alors Michel Boscher est particulièrement influent. Membre du RPF depuis 1947, son « ami » Roger Frey occupe dès 1951 le poste de trésorier du mouvement gaulliste. Elu à l'Assemblée nationale en 1952, celui-ci devient le secrétaire général des républicains sociaux en 1955, puis secrétaire général de l'UNR et ministre de l'Information entre 1960 et 1961, au sein du cabinet du Premier ministre Michel Debré. A partir du mois de mai 1961, Roger Frey occupe le poste de ministre de l'Intérieur. Il y demeure à l'arrivée de Georges Pompidou. A partir de 1967, et jusqu'en 1971, il est ministre d'Etat chargé des relations avec le Parlement dans les gouvernements Pompidou, Couve de Murville et Chaban-Delmas.

Olivier Guichard, licencié en droit et en science politique, engagé dans l'armée française pendant la guerre, occupe entre 1951 et 1958 le poste de chef de cabinet du général de Gaulle, puis à partir de 1963 celui de délégué à la Datar. Au moment où Michel Boscher présente son projet de loi devant l'Assemblée nationale, il est ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire. Après l'accession de Jacques Chaban-Delmas au poste de Premier ministre, en 1969, il deviendra ministre de l'Education, où il demeurera jusqu'en 1972.

Grâce à ce réseau d'amitiés, Michel Boscher intègre, en 1958, le cabinet de Michel Debré. C'est encore par son entremise qu'il entre, en 1965, au conseil d'administration du District de la Région parisienne, puis qu'il fait la connaissance de Paul Delouvrier. Le gouvernement Pompidou est alors à la recherche d'élus partageant les idées d'aménagement du territoire que l'Etat défend, ceci afin d'appuyer une démarche qui se présente comme nouvelle, innovante et ambitieuse. Michel Boscher explique aujourd'hui que les membres du District ont été à cette époque choisis par le gouvernement, en vertu de critères de fidélité politique à celui-

[500] BOSCHER, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 03/07/2002, *op. cit.*, p. 6.

ci. « *Tous les élus qui ont été désignés étaient plutôt favorables au pouvoir en place. C'était essentiellement des maires, des conseillers généraux de département, depuis le Val d'Oise jusqu'à l'Essonne, en passant par les départements périphériques. Quant au personnel, il y avait un brave homme qui était Préfet, qui était le Directeur de Cabinet de Paul Delouvrier*[501]. » C'est donc bien à dessein que le maire d'Evry – Petit-Bourg est engagé dans le renouveau de la planification régionale.

La logique qui prévaut dans ce réseau est classiquement celle d'une lutte d'influence. L'action menée en février 1969 par Michel Boscher dans le cadre des discussions sur le schéma directeur de 1969 qui se déroulent au CA du District le montrent. Auteur du rapport qui sert de base aux trois débats du 16 février 1970, soit quelques mois avant le vote de la loi sur les villes nouvelles, Michel Boscher est clairement engagé contre l'aile libérale de la droite centriste et giscardienne, favorable à un « esprit industriel et commercial[502] » au sein des villes nouvelles. Son rôle est essentiel au moment où, sous l'impulsion d'Albin Chalandon, deux thèses s'opposent concernant le schéma directeur de 1969. Confronté à des élus et à un ministre de l'Equipement qui souhaitent revoir à la baisse le nombre de villes nouvelles, le maire d'Evry défend une position ambitieuse fondée sur l'investissement[503], mais également sur un urbanisme planifié[504].

Michel Boscher occupe une place de choix au sein de l'Association des maires de France. Secrétaire général adjoint de l'Association, le député-maire d'Evry y semble cependant relativement discret. Dans le journal mensuel de l'Association – il s'agit des principales archives dont dispose cette institution[505] –, nous ne retrouvons aucune trace d'éventuels discours qu'il y aurait prononcés. Est-ce lié à ses relations politiques, voire amicales, avec certains membres des gouvernements d'alors ? C'est possible. Ayant travaillé auprès de Michel Debré, connaissant très bien Georges Pompidou[506], Michel Boscher n'est sans doute pas le représentant de l'AMF le mieux

[501] *Idem*, p. 8.
[502] VADELORGE, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles », in FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010, p. 98.
[503] CARMONA, Michel, *Le Grand Paris*, Bagneux, Girotypo, tome 1, 1979, p. 131.
[504] VADELORGE, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles », *op. cit.*, p. 98.
[505] Les archives de l'AMF ne disposent pas de sources administratives pour les années 1960. Notre parti-pris a dès lors consisté à travailler sur le journal de l'Association, *Départements et communes*, dont nous avons dépouillé les numéros des années 1959 à 1970.
[506] Boscher, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 03/07/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles », op. cit.*, pp. 11-14.

placé pour poser un regard critique sur les réformes gouvernementales engagées tant sur les villes nouvelles que sur la réforme de l'institution municipale. Il l'est d'autant moins que les rapports entre l'Association et le Gouvernement sont, en ce milieu des années 1960, en phase de durcissement[507]. S'il « *a ses entrées aux Maires de France*[508] », Michel Boscher demeure avant tout un élu engagé dans le parti gouvernemental gaulliste.

Au terme de ce tour d'horizon, la personnalité de Michel Boscher se précise. L'homme présente un profil à plusieurs facettes, qui le place à la croisée de plusieurs réseaux. Identifié dans les milieux de défense des intérêts locaux (AMF), il est par ailleurs particulièrement bien informé des dossiers techniques relatifs à la réforme de la Région parisienne (District). Le député-maire d'Evry est surtout un acteur engagé sur le terrain partisan gaulliste, le gaullisme ayant largement contribué à son ascension à la fois locale et nationale.

Cette dimension politique du personnage se mesure pleinement en 1968, lorsque Michel Boscher défend à l'Assemblée nationale, sur proposition du gouvernement, le texte de loi relatif à l'organisation des villes nouvelles. Il est pour cela entouré de trois cosignataires : Raymond Mondon, Marc Jacquet et Michel Poniatowski.

Ces élus ont la particularité d'être tous trois proches du pouvoir national en place. Maire de Metz, Raymond Mondon a entamé sa carrière politique en 1946 en qualité de député de la Moselle, sous l'étiquette UDSR. Il y sera réélu en 1951 (représentant du RPF), puis en 1956 et 1958 (représentant du CNI). Ephémère secrétaire d'Etat à l'Intérieur entre le 20 janvier et le 23 février 1955 auprès du ministre François Mitterrand (cabinet de Pierre Mendès-France), il est, à la fin des années 1950, secrétaire général de l'Association des maires de France, où il fréquente Michel Boscher. Au début des années 1960, il participe à la fondation des Républicains indépendants, avec Valéry Giscard d'Estaing. Il préside d'ailleurs ce groupe à l'Assemblée nationale, en 1967 et 1968, au moment où Républicains indépendants et

[507] Cf notre chapitre I. Pour l'AMF, toute réforme des collectivités locales « *doit tout d'abord être approuvée par les élus locaux eux-mêmes qui demeurent les gardiens des libertés locales désignés par le suffrage universel* », et non par le gouvernement. *Départements et communes*, janvier 1963, « Réforme administrative et libertés locales » présenté par Georges Dardel (sénateur-maire de Puteaux), p. 20.
[508] Boscher, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 03/07/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles », op. cit.*, p. 12.

gaullistes opèrent un rapprochement. A partir du 20 juin 1969, Raymond Mondon entre au gouvernement Chaban-Delmas en qualité de ministre des Transports.

Docteur en Droit, ancien résistant, Marc Jacquet est élu député RPF de Seine-et-Marne entre 1951 et 1955. Maire de Barbizon depuis 1953, il occupe à partir de 1958 la fonction de député, sous la bannière UNR. Il devient ensuite, en 1961, président du conseil d'administration du District de la Région parisienne (1961-1962). En 1962, il est appelé à faire partie du second gouvernement de Georges Pompidou, en tant que ministre des Travaux publics et des Transports. Rapporteur général du Budget à l'Assemblée, il devient en 1969 le président du groupe UDR (Union des démocrates pour la République). On observera que Paul Delouvrier évoque à plusieurs endroits Marc Jacquet dans son témoignage, paru en 2003 et publié par la Fondation Paul-Delouvrier[509]. Le délégué général a travaillé en étroite collaboration avec le ministre des Travaux publics, aux alentours des années 1962-1965.

Figurant comme Raymond Mondon parmi les membres fondateurs du mouvement des républicains indépendants, Michel Poniatowski est un ancien résistant. Enarque (promotion 1947-1948), il intègre en 1958 le cabinet de Pierre Pflimlin, président du Conseil de la IVe République. Entre 1959 et 1962, il est le directeur de cabinet de Valéry Giscard d'Estaing avant de devenir ministre des Finances (janvier-avril 1962). Après le changement de Premier ministre, Michel Poniatowski devient chargé de mission auprès de Valéry Giscard d'Estaing (1962-1965), puis directeur des Assurances au sein du ministère des Finances (1963-1967). Elu en 1967 député du Val-d'Oise, il occupe alors le poste de secrétaire général de la Confédération des indépendants, dont il prendra plus tard la présidence.

Raymond Mondon, Marc Jacquet et Michel Poniatowski gravitent tous trois dans les réseaux politiques républicains indépendants et UDR qui appartiennent à la majorité politique, mais aussi au sein de l'AMF ou du District de la Région parisienne. Interrogé sur la raison pour laquelle la proposition de loi présentée à l'Assemblée nationale au mois de juillet 1968 comporte trois autres signatures que la sienne, le député-maire d'Evry nous a expliqué que ses codéputés avaient en réalité joué le rôle de prête-noms, acceptant de porter le texte pour des questions de

[509] INSTITUT PAUL-DELOUVRIER, *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969). Le témoignage de Paul Delouvrier,* Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2003, p. 51 notamment.

« *relations personnelles*[510] ». L'envergure politique de chacun de ces trois élus, leur passé de membres du gouvernement – tous ont été ministres d'Etat – incitent à la prudence sur ce point. Si Raymond Mondon, Marc Jacquet et Michel Poniatowski ont accepté de voir leur nom figurer aux côtés de celui de Michel Boscher, c'est très vraisemblablement avec l'accord de leurs appareils politiques respectifs. On imagine mal que cet engagement ait totalement échappé à l'aval du gouvernement, tout comme on imagine mal que le texte de Michel Boscher soit l'œuvre d'un homme isolé. Reste à savoir de quelle manière le maire d'Evry – Petit-Bourg a conçu le texte de sa proposition de loi. Qui a rédigé cette dernière, et que propose-t-elle afin de régler la question délicate du « gouvernement de la ville nouvelle » ?

1.2. Le projet Fouchet : un avant-projet déterminant pour la loi Boscher

Le 13 juin 1967, ainsi qu'il a coutume de le faire régulièrement, le bureau de l'Association des maires de France rencontre le ministre de l'Intérieur du gouvernement Pompidou, Christian Fouchet. Depuis plusieurs années, le contexte est épineux entre l'AMF et le pouvoir, l'Association reprochant au gouvernement de vouloir régenter le cadre d'action des maires. Dès 1959, le secrétaire général de l'Association, Alphonse Le Gallo, évoquait un retour au « *centralisme de l'époque napoléonienne* » et dénonçait « *l'atteinte aux libertés locales* », notamment dans le domaine de l'urbanisme et de la réforme des communes[511]. Régulièrement rappelés lors des congrès annuels de l'AMF[512], ces griefs témoignent d'un rapport de force nouveau entre la sphère locale et l'Etat – rapport de force que l'on retrouve encore au printemps 1967.

Lors de l'échange qu'ils ont avec le ministre de l'Intérieur en ce 13 juin, les délégués de l'Association insistent pour « *qu'il soit donné aux représentants des maires de participer davantage à des études en commun* », et qu' « *une franche collaboration puisse exister avec le Gouvernement*[513] ». Tout particulièrement préoccupés par la réforme des structures communales ainsi que par son préalable que constitue la réforme des finances locales, ils insistent sur la nécessité d'un travail partagé entre les communes – notamment rurales – et les services gouvernementaux.

[510] Entretien avec Michel Boscher, 8 avril 2003.
[511] Cf *supra*, notre chapitre I.
[512] *Idem*.
[513] *Départements et communes*, journal mensuel de l'AMF, juillet-août, année 1967, p. 199.

Craignant une action « à la hussarde » comparable à celle mise en place quelques mois plus tôt au sujet des communautés urbaines[514], ils obtiennent du ministre son accord. Dès lors, l'AMF et les services du ministre de l'Intérieur vont travailler en lien l'un avec l'autre, dans le cadre d'un projet de réforme générale de l'institution communale.

L'ensemble urbain : un régime transitoire vers la commune unique

Le 5 décembre 1967, Christian Fouchet adresse une lettre aux Maires de France, les invitant à se prononcer sur une réforme majeure de l'institution communale. « *Avant de saisir le Parlement d'un projet de loi en forme, le gouvernement souhaite connaître l'opinion des administrateurs locaux* », écrit-il. « *Devant l'impossibilité de consulter individuellement un demi-million d'élus et de faire utilement la synthèse de leurs observations, il a été décidé que les organisations représentatives intéressées seraient invitées à réfléchir sur ces propositions[515]*. »

Le ministre fixe d'emblée le cadre ainsi que la méthode. Selon lui, la réforme proposée n'est pas encore un texte définitif. C'est « *un simple document de travail, certainement perfectible en plus d'un point, mais à partir duquel une discussion fructueuse devrait pouvoir s'établir entre l'Administration et les Elus[516]* ». Christian Fouchet explique qu'une réponse de l'AMF est vivement attendue d'ici trois mois, délai certes très court mais nécessaire. Elle ne pourra en aucune façon prendre la forme d'un avis sec : « *Il va sans dire qu'il ne vous est pas demandé d'exprimer un avis favorable ou défavorable, pur et simple* », explique-t-il. « *Un avis favorable pourrait parfaitement comporter des réserves sur certains points ; et il n'est pas non plus à exclure – il est même souhaitable – qu'un avis défavorable soit accompagné de contre-propositions.* » Ce qui est attendu par le ministre, c'est bel et bien une participation constructive des Maires de France, dans le but d'améliorer le projet. Dans quelle mesure peut-on dire que cette volonté du ministre d'inclure l'AMF dans le processus d'élaboration du projet de réforme traduit une amélioration dans les rapports entre le gouvernement et l'Association des maires ? Il nous a semblé

[514] *Idem*. Sur la condamnation sans appel des communautés urbaines par l'AMF, on se reportera à l'article rédigé par Adolphe Chauvin, sénateur-maire de Pontoise, président du conseil général de Seine-et-Oise et secrétaire général adjoint de l'AMF (comme Michel Boscher). CHAUVIN, Adolphe, « Les communautés urbaines », *Départements et communes*, février, année 1967, pp. 61-67.
[515] *Départements et communes*, journal mensuel de l'AMF, juillet-août, année 1967, p. 199.
[516] *Idem*.

difficile, en l'état des sources dont nous disposons actuellement, de répondre à cette interrogation. Le rapprochement observé est en revanche à placer dans le contexte général d'une évolution des relations entre les sphères nationale et locale, d'une reconfiguration du cadre de la participation des élus locaux à la politique gouvernementale. En cette fin des années 1960, l'Etat semble en effet à la recherche de nouvelles modalités d'intégration des forces institutionnelles et sociales qui composent le territoire national. Il tente de développer un nouveau modèle de la régulation, à mi-chemin entre le laisser-faire et l'étatisation paternaliste, agissant comme agent d'impulsion et de cadrage[517].

La réforme doit être établie par un groupe de personnalités désignées en raison de leur connaissance des problèmes municipaux[518]. Elle porte sur deux aspects distincts. Une première série de propositions a pour but d'étendre les attributions des conseils municipaux et des maires ; une seconde vise à « *faciliter la coopération intercommunale, à moderniser les règles de gestion des sections de communes, et à rendre possible la construction des villes nouvelles*[519] ».

La modernisation des équilibres communaux à réaliser dans le cadre des villes nouvelles prend la forme d'une proposition : l'ensemble urbain. La suggestion effectuée par les services du ministère de l'Intérieur repose sur un constat simple : le système d'administration territoriale classique ne propose pas de solution viable adaptée aux villes nouvelles en cours de mise en place. En d'autres termes, les communes ne peuvent pas assumer un rôle institutionnel au regard des opérations d'urbanisme intercommunales à venir. « *Le rôle purement local dévolu à ces collectivités par notre structure administrative* [fait] *obstacle à ce qu'on puisse les charger du soin d'animer et de diriger l'aménagement de cités entièrement nouvelles* », explique notamment Christian Fouchet dans sa lettre à l'AMF[520]. Mettant en avant l'idée selon laquelle « *la création de villes nouvelles doit s'appuyer financièrement sur la solidarité nationale, et, administrativement, sur l'autorité de l'Etat*[521] », le texte gouvernemental propose une solution de rupture « *distraite des communes préexistantes* ». Celle-ci revêt la forme d'un « *organisme spécial* » créé par décret sur un territoire de plus de sept mille cinq cents logements potentiels, et

[517] ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, pp. 265-266.
[518] *Départements et communes*, journal mensuel de l'AMF, avril, année 1968, page 136.
[519] *Idem*.
[520] *Ibidem*.
[521] *Ibidem*, p. 143.

où la population à venir serait au moins dix fois plus nombreuse que celle préexistante.

De quoi s'agit-il ? L'ensemble urbain serait administré par un conseil de neuf membres, nommé par décret et soumis aux mêmes règles de fonctionnement et de compétence qu'un conseil municipal. Bien que non élus au suffrage universel, les président et vice-présidents de ce conseil exerceraient, au regard de l'Etat, les fonctions de maire et conseillers municipaux. L'instance de gouvernement local respecterait le même régime administratif, financier et patrimonial qu'un conseil municipal. Elle se transformerait en commune unique dès lors que 40 % des logements prévus au programme de construction seraient occupés. Quant aux habitants, ils exerceraient normalement, pendant toute la phase de transition, leurs droits civiques et politiques[522].

Ce régime transitoire permettrait à l'Etat de désigner des représentants locaux sans que ceux-ci ne soient élus par le suffrage universel direct. Il établirait une rupture dans le fonctionnement du système politico-administratif. Dans son ouvrage sur les villes nouvelles, le juriste Yves Brissy explique que l'ensemble urbain se présente sous la forme d'un territoire individualisé, situé « *hors du droit commun*[523] ». Cette proposition ne tarde pas en cela à provoquer une vive réaction de l'Association des maires de France.

La contre-proposition de l'AMF : le Sca, syndicat de communes inspiré par la loi du 7 août 1957

Le travail de l'AMF va consister à ramener le projet dans un cadre proche du droit commun. En cela, on peut d'emblée estimer que l'Association n'est nullement convaincue par le fait qu'il faille nécessairement mettre en place une structure politico-administrative totalement innovante pour les villes nouvelles. Au mois de mars 1968, soit trois mois après avoir reçu la lettre du ministre de l'Intérieur, une contre-proposition est ainsi remise aux services de l'Etat. Celle-ci est publiée dans l'édition d'avril du mensuel *Départements et communes*. Dans sa lettre de présentation, le président de l'Association, Lionel de Tinguy, explique que le texte est le fruit « *de la plus large diffusion parmi nos adhérents* » – sans pour autant préciser

[522] *Ibid*, pp. 143-144.
[523] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales, op. cit.*, p. 157.

le chiffre exact de maires qui ont été intéressés à la démarche. Il se fait également le porte-parole de l'« *inquiétude* » des élus locaux.

La contre-proposition reprend, chapitre par chapitre, la présentation initiale. Il est ainsi tout à la fois question de l'« *extension des attributions des conseils municipaux et des maires* » (titre I), de l'amélioration de la condition et de la qualification des personnels communaux (titre II), de l'allègement et de la simplification du contrôle administratif sur les communes (titre III), de « *dispositions tendant à faciliter la coopération intercommunale* » (titre IV), de « *simplification des règles de gestion des biens en sections de communes* » (titre V) et enfin des villes nouvelles (titre VI)[524].

De cette note de présentation, nous retiendrons surtout les contre-propositions des titres IV et VI, relatives au développement de l'intercommunalité et aux villes nouvelles. Sur le premier point, les Maires de France se prononcent d'emblée contre la méthode coercitive qui est celle du gouvernement :

> « *Les enquêtes et consultations effectuées par l'Association ont montré que si les maires entendent user très largement des différentes formes de groupements qui s'offrent à eux, ils sont hostiles dans leur très grande majorité à toute forme de groupement imposé* [nous soulignons]*, même indirectement, et qui tiendrait à déposséder les communes de leurs pouvoirs de décision et à limiter leurs possibilités d'action dans les organismes intercommunaux qu'elles créent*[525]*.* »

L'AMF fait ici implicitement référence à la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, qui impose autoritairement à quatre grandes villes de France un modèle de regroupement[526].

Pour ce qui est des villes nouvelles, la contre-proposition des Maires de France présente une idée simple : celles-ci ne justifient en aucune manière la mise en place d'une structure politico-administrative désolidarisée du droit commun, le modèle de référence étant celui des sociétés d'économie mixte :

---

[524] *Départements et communes*, journal mensuel de l'AMF, avril, année 1968, pp. 137-168.
[525] *Idem*, p. 147.
[526] Cf *supra*, chapitre I.

« *Il convient de remarquer qu'il existe actuellement des textes concernant la réalisation de nouveaux ensembles urbains et qui, moyennant certaines modifications, apparaissent en mesure de répondre aux préoccupations du titre VI. Ce sont, d'une part, l'article 78-1 du Code de l'urbanisme, qui prévoit l'aménagement d'agglomérations nouvelles et de zones d'habitation ou de zones industrielles par des établissements publics ou par des sociétés d'économie mixte, dont plus de la moitié du capital est détenue par des personnes morales de droit public, et l'ordonnance n°150 du 7 janvier 1959 sur la gestion provisoire des nouveaux ensembles d'habitations*[527]. »

S'appuyant également sur le décret n° 189 du 22 janvier 1959, l'AMF s'oppose catégoriquement au « *dessaisissement des conseils municipaux* », qu'elle n'acceptera qu'exceptionnellement, en cas de refus des élus locaux. Elle propose la création d'un autre modèle politique local, le Sca, ou syndicat communautaire d'aménagement :

« (…) *Pendant un délai de six mois suivant la publication du décret prévu à l'article précédent, les communes intéressées peuvent demander à faire partie d'un* <u>*syndicat communautaire d'aménagement*</u> [nous soulignons] *constitué dans les conditions prévues par l'article 29 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 et soumis aux dispositions des articles 6 à 15 ci-dessous.*
A défaut de création d'un syndicat communautaire d'aménagement ou si, à l'expiration d'un délai de trois mois après cette création, le syndicat n'a pas décidé de passer avec un des organismes mentionnés à l'article 78 (1) du Code de l'urbanisme les conventions prévues à l'article 18 du décret du 19 mai 1959, la zone visée à l'article précédent peut, après consultation des conseils municipaux des communes intéressées, être détachée, par décret en Conseil d'Etat, de la ou des communes dont elle fait partie pour constituer provisoirement un ensemble urbain[528]. »

Contrairement à ce qui est habituellement indiqué, la création du Sca ne constitue pas une pure invention de l'AMF. Elle s'enracine dans la loi n° 57-908 du 7 août 1957,

[527] *Ibid*, p. 148.
[528] *Ibid*, p. 160.

destinée à favoriser la construction de logements. Publié le 10 août 1957 au Journal Officiel, ce texte présentait un plan de modernisation et d'équipement gouvernemental revêtant la forme de la construction de trois cent mille logements en moyenne par an[529]. Afin de réaliser ces objectifs particulièrement élevés, qui faisaient écho à la « reconstruction » tout autant qu'à la crise nationale du logement de la fin des années 1950, la loi prévoyait de débloquer d'importants crédits d'Etat – eux-mêmes étant liés à une réforme imminente des règles de financement favorables à la construction de logements en France[530]. Elle indiquait notamment que « *les opérations de construction prévues à l'article 278-3 du code de l'urbanisme et de l'habitation seront confiées par priorité aux organismes d'habitations à loyer modéré*[531] », créait un haut conseil de l'aménagement du territoire rattaché au secrétaire d'Etat à la Reconstruction et au Logement[532], et témoignait en maints endroits du rôle actif que l'Etat entendait jouer en matière d'urbanisme.

Par cette loi, le gouvernement s'autorisait à ériger ce qu'il appelait des « *agglomérations nouvelles* » sur des territoires situés sur plusieurs communes[533]. Celles-ci auraient vu le jour grâce au concours et à la réunion de plusieurs communes, dans le cadre d'une structure intercommunale spécifiquement dédiée prenant la forme d'un syndicat dont les règles de fonctionnement auraient reposé sur un mode de création volontariste :

> « *Afin d'assurer, entre les communes d'une même agglomération, une équitable répartition des ressources et des charges, le Gouvernement pourra prononcer, par décret en conseil d'Etat, la réunion de toutes les communes de l'agglomération en <u>un syndicat auquel incomberont la réalisation et la gestion des équipements collectifs indispensables</u>* [nous soulignons].
> *Cette réunion pourra être prononcée lorsqu'elle aura été demandée par les deux tiers des communes comptant la moitié de la population ou par*

[529] Loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs, article 1er.
[530] « *Le Gouvernement déposera d'urgence, et au plus tard deux mois après la promulgation de la présente loi, un projet de loi portant réforme de l'ensemble des règles de financement en faveur de la construction de logements et permettant la réalisation de l'objectif visé à l'article 1er* [la construction de 300 000 logements par au en moyenne]. » Loi n° 57-908 du 7 août 1957, article 8, alinéa I.
[531] *Idem*, article 3, alinéa II.
[532] *Ibidem*, article 27, alinéa I.
[533] *Ibid*, article 28.

la moitié des communes comptant les deux tiers des populations de l'agglomération[534]. »

Le texte de 1957 promettait enfin une réforme municipale qui, destinée aux communes, au département de la Seine ainsi qu'à la ville de Paris, aurait rendu possible « *d'étendre les libertés départementales et communales, de définir leurs pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme, et de permettre ainsi l'adaptation de ces collectivités aux exigences nouvelles de leur mission*[535] ». Voté au début du mois d'août 1957, quelques mois avant que ne soit créée la Ve République, il témoignait de l'évolution des équilibres entre les collectivités locales et l'Etat et inspirera la rédaction d'une série de décrets qui, en décembre 1958, instaureront les Zup en France.

Cette loi est centrale à plusieurs titres. Elle atteste d'abord de la mise en place, dès la IVe République, d'une politique publique d'aménagement du territoire qui prend en compte l'organisation politico-administrative des zones intercommunales – ce qu'ont montré les travaux de Patrice Caro, Olivier Dard et Jean-Claude Daumas[536]. La loi témoigne également du souci qu'a alors l'Etat d'inscrire son approche dans le cadre du droit commun, cette perspective étant remise en cause dès les années 1958-1959, au moment où l'Etat gaullien s'attèle à la réforme des pouvoirs locaux. Enfin, il faut souligner la proximité des termes « agglomérations nouvelles » (1957) et « villes nouvelles » (1970). Même si l'approche de la ville est sous la IVe république différente de celle de la fin des années 1960, l'Etat a conscience, avant le gaullisme, de la nécessité qu'il y a à trouver des solutions innovantes permettant de répondre aux enjeux urbains.

Ensemble urbain et Sca : deux alternatives radicalement différentes

L'ensemble urbain et le syndicat communautaire d'aménagement présentent deux approches radicalement différentes de l'aménagement du territoire[537]. Pour le gouvernement Pompidou, conseillé en cela par les techniciens de la commission de

[534] *Ibid*, article 29-I.
[535] *Ibidem*, article 30.
[536] CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, actes du colloque de Besançon, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.
[537] Cf notre tableau d'analyse comparée de l'ensemble urbain et du Sca, en annexes (Partie 1).

l'équipement urbain du Ve Plan, l'ensemble urbain ne semble ni plus ni moins qu'une nouvelle commune en devenir. La structure doit se mettre en place sur une zone à urbaniser dont on comprend, par défaut, qu'elle peut être à cheval sur plusieurs communes. Son régime juridique ainsi que les compétences l'assimilent à une collectivité locale – à ceci près que les membres de son conseil seront au départ désignés par l'Etat et non pas soumis à la règle du suffrage universel. A ce titre, il s'agit d'une structure d'exception vis-à-vis du droit commun. C'est une commune nouvelle de grande envergure qui, subitement, apparaîtra dans un cadre institutionnel préexistant, une collectivité qui viendra bientôt modifier en profondeur les équilibres démographiques du territoire sur lequel elle est située. L'ensemble urbain apparaît ainsi comme la création, *ex nihilo*, d'une commune nouvelle sur simple injonction de l'Etat.

Au contraire, le syndicat communautaire d'aménagement proposé par l'AMF s'inscrit dans une logique de respect des communes déjà existantes. Nous avons ici affaire à un établissement public à caractère administratif au sein duquel les membres sont, d'emblée, issus du suffrage universel direct[538]. La structure, dont la durée de vie est limitée par décret à vingt-cinq années, s'inscrit de plain-pied dans le droit commun, particulièrement dans la politique de regroupements de communes telle qu'elle est définie à la fin des années 1960. Inspirées de celles des communautés urbaines, ses compétences sont larges[539]. Elles demeurent toutefois moindres par rapport à l'option défendue par le Gouvernement, qui souhaitait donner à la structure en charge de l'édification de la ville nouvelle des compétences identiques à celles des communes. Ainsi le Sca ne dispose-t-il pas, par exemple, du pouvoir de police.

Les ressources syndicales sont comparables à celles des communautés urbaines. Les recettes du Sca proviennent tout à la fois du produit des taxes constituant le prix d'un service rendu par la communauté, du produit de surtaxes locales temporaires, du produit de redevances et droits divers, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, du produit de la taxe de régularisation des valeurs foncières, des produits des participations des constructeurs (cf article 26 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957), du produit de participations et remboursements prévus par le Code de la santé publique, du revenu des biens meubles ou immeubles, des subventions de l'Etat, des

[538] Voir à ce sujet notre tableau comparatif, annexe 1.
[539] Cf *supra*, Chapitre I.

collectivités locales et de syndicats mixtes, du produit de dons ou legs, et pour finir du produit de la part locale de la taxe sur les salaires[540]. Le syndicat communautaire bénéficie donc, à l'instar des communautés urbaines, du pouvoir de lever l'impôt, alors même qu'il s'agit là d'une structure élective de second niveau (suffrage universel indirect).

Gouvernement et AMF proposent donc bien deux solutions divergentes. La posture du Gouvernement est celle de la rupture et de la simplicité. A urbanisation nouvelle, élites politiques locales nouvelles, pourrait-on dire. Dans un contexte où la fusion des communes apparaît de plus en plus, pour la technostructure d'Etat, comme une solution au morcellement structurel français issu du découpage de 1789, il semble clair que les services du ministère de l'Intérieur entendent faire des villes nouvelles des exceptions au regard du droit français, pour ne pas dire des agglomérations où les gouvernants ne sont jamais issus du terreau local traditionnel. De son côté, l'AMF développe une stratégie classique de défense des intérêts des communes et des notables. Pour les Maires de France, il est capital de relier l'administration des villes nouvelles à un cadre déjà défini par la loi. La proposition de créer des syndicats communautaires d'aménagement issus de la loi du 7 août 1957 participe de ce mouvement : directement inspirée d'un acquis législatif antérieur, ancrée dans la IVe République, elle considère les « centres urbains nouveaux » comme des réalisations d'urbanisme certes nouvelles mais à enraciner dans le cadre connu des communes. Dans ces circonstances, il est pour l'Association logique que les élus communautaires soient désignés par les habitants, et les habitants seuls.

Au cours de l'été 1968, au moment où elle s'apprête à être soumise au Parlement, la proposition de loi déposée par Michel Boscher, Marc Jacquet, Raymond Mondon et Michel Poniatowski est déjà le fruit d'un processus de concertation abouti entre l'Etat et l'Association des maires de France. Chacune des deux parties en présence a pu maintenir ou inscrire la formule qui lui correspond le mieux : à l'Etat et la technostructure l'ensemble urbain, approche volontariste ; à l'AMF une solution « communaliste » au sein de laquelle le maire demeure en prise directe avec les projets d'aménagement à venir sur son territoire. Le rôle de Michel Boscher apparaît ici déterminant dans la mesure où il se situe à la croisée des chemins. Appartenant

[540] Voir à ce sujet l'article 29 de la loi n° 66-1069 sur les Communautés urbaines.

aux réseaux du pouvoir politique en place, membre du District de la région de Paris mais également de l'AMF, à la fois député et maire d'une commune sur laquelle est appelée à se bâtir une ville nouvelle, il joue un rôle clé de par la position centrale qu'il occupe.

Certaines interrogations demeurent cependant quant à son implication réelle au sein de l'Association des maires de France. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'élu gaulliste n'est que très rarement mentionné dans les articles de l'AMF, et ne rédige, entre 1959 et 1969, aucun texte paru dans le journal *Départements et communes*. Il n'apparaît pas dans les archives au moment des échanges de courriers entre l'AMF et le ministre de l'Intérieur, Christian Fouchet. Il ne peut pas non plus être considéré comme le simple représentant des « petits » maires des villes nouvelles, comme on l'a longtemps cru[541]. L'hypothèse la plus probable est dès lors qu'il ait pu jouer un rôle de médiateur, entre l'Association et le pouvoir technico-politique, via le District de la Région parisienne, afin de permettre au projet de loi d'être présenté au Parlement.

[541] ESTEBE, Philippe et GONNARD, Sophie (Acadie), *Les villes nouvelles et le système politique en Ile-de-France*, étude de commande du ministère de l'Equipement, du Transport et du Logement, Plan Urbanisme Construction Architecture, janvier 2005, p. 16. Document disponible sur Internet : http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/systemepolitique_cle1538cb.pdf

2. Les débats parlementaires : des clivages politiques classiques, des solidarités attendues

Le 19 juillet 1968, au moment où elle est exposée pour la première fois aux députés, la proposition de loi n° 142 présentée par les députés Boscher, Mondon, Jacquet et Poniatowski se compose de quinze articles. Le postulat de base contenu en préambule du texte reprend l'idée soutenue à l'origine par la technostructure, selon laquelle la structure politico-institutionnelle de la ville nouvelle ne peut en aucun cas s'inspirer des formules déjà en vigueur. Ainsi, « *les problèmes posés par l'aménagement et la construction des centres urbains nouveaux ne peuvent pas trouver de solution dans le cadre des textes législatifs et réglementaires actuels* ». De même, « *la structure communale, voire les possibilités offertes par la coopération intercommunale traditionnelle, ne sont pas adaptées à la solution du problème posé*[542] ». Les deux options politico-administratives que sont l'ensemble urbain et le Sca sont alors présentées, exactement dans les mêmes termes que ceux de la proposition corédigée par les services du ministère de l'Intérieur et l'AMF quelques mois plus tôt.

Cette première présentation de la loi Boscher n'est pas immédiatement suivie d'effet. Entre le moment où la proposition est exposée à l'Assemblée nationale et le moment où elle commence à être discutée par les parlementaires, au mois de décembre 1969, il s'écoule en effet près d'un an et demi. Plusieurs facteurs politiques peuvent expliquer une telle mise à l'écart de l'agenda, à commencer par les élections législatives qui se déroulent consécutivement aux événements de Mai 1968. A défaut de bouleverser les équilibres en présence[543], ces élections augurent de préoccupations nouvelles pour le gouvernement, notamment liées à la question éducative (la loi d'orientation de l'enseignement paraît le 8 octobre 1968). La succession du président

[542] « Annexe n° 142 », séance du 19 juillet 1968, *Documents de l'Assemblée nationale*, année 1968, p. 1460.
[543] Aux élections législatives, L'UDR, Union pour la défense de la République, obtient à elle seule la majorité absolue, avec 293 élus (+ 97 sièges) sur 487, soit 38 % des suffrages exprimés. Cette avancée est complétée par le score des républicains indépendants, représentés à la droite de l'hémicycle par 61 députés. De son côté, la gauche ressort très affaiblie : avec 34 députés contre 73 précédemment, le Parti communiste français voit sa position nettement reculer. Quant à la Fédération de la gauche démocrate et socialiste (FGDS), elle passe en quelques jours de 121 à 64 sièges (-52 %). Cette déroute électorale condamnera du reste la FGDS, appelée à disparaître en 1969. DUHAMEL, Eric et FORCADE, Olivier, *Histoire et vie politique en France depuis 1945*, Paris, Nathan, 2000, p. 82.

de la République et la mise en place d'une nouvelle équipe gouvernementale peuvent également expliquer cette mise en sommeil de la proposition Boscher sur les villes nouvelles. Elu le 1er juin 1969 avec 43,9 % des voix, Georges Pompidou nomme au poste de Premier ministre, quelques jours plus tard, Jacques Chaban-Delmas. L'ancien résistant, jusqu'alors président de l'Assemblée nationale, compose un gouvernement qui fait appel à la fois à des représentants UDR, à des républicains indépendants et à des centristes. Le débat sur les villes nouvelles peut ainsi reprendre.

Les échanges débutent le 11 décembre 1969, c'est-à-dire à la fin de la session parlementaire. Exposées respectivement par le rapporteur Raymond Zimmermann et Michel Boscher, les villes nouvelles sont présentées comme des exceptions au regard des opérations d'aménagement jusqu'alors soutenues par le gouvernement :

> « *Sans qu'il soit dès à présent possible, en raison de l'extrême diversité des structures envisagées, de donner une définition exacte de la ville nouvelle, on peut dire que ce qui la caractérise et la différencie de la simple zone d'habitat – zone à urbaniser en priorité et grands ensembles – c'est qu'elle est appelée à former une cellule vivante et autonome du tissu urbain*[544] ».

Le discours est clairement étatiste, insistant sur les méfaits potentiels d'un urbanisme « *sauvage* », d'une urbanisation « *spontanée* » qui, en Région parisienne, se révélerait particulièrement néfaste[545]. Il suscite en cela des réactions contrastées de la part des parlementaires. Quels sont les points d'achoppement de ces derniers vis-à-vis du texte ? Quels sont les éventuels compromis alors consentis par le gouvernement ?

2.1. A gauche, la défense d'une posture « démocratique »

[544] Raymond Zimmermann, Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1969, *Journal Officiel*, p. 5039.
[545] Michel Boscher, *Idem*, p. 5040.

La première charge contre la proposition de loi est portée par le député communiste Waldeck L'Huillier. Ayant rappelé que le texte « *s'inscrit dans une ligne générale suivie par les gouvernements depuis près de dix ans* », le maire de la commune de Gennevilliers indique que la loi est appelée à constituer « *un maillon d'une chaîne déjà longue et qui comprend les syndicats à vocation multiple, les districts* [et] *les communautés urbaines*[546] ». Le député se montre tout particulièrement critique sur la méthode employée par l'Etat afin de limiter dans le temps le débat parlementaire :

> « *Permettez-moi de regretter, après le rapporteur, que, étant donné son importance, ce texte concernant les futures agglomérations fasse l'objet d'un débat restreint.*
> *Le délai très court dont la commission des lois a disposé pour sa discussion témoigne, de la part du gouvernement, d'une hâte mal dissimulée d'enlever une décision lors d'une fin de session parlementaire.*
> *De ces méthodes détestables, il résulte souvent des réformes mal étudiées, souvent bâclées, dont on peut croire qu'elles répondent seulement à des vues bien particulières sur l'avenir des collectivités locales, tenues pour suspectes lorsqu'elles n'obéissent pas aux directives ministérielles.*
> *Il est, en effet, rare qu'une proposition de loi soit si rapidement inscrite à l'ordre du jour (…)*[547]*.* »

Détaillée et offensive, l'intervention du député Waldeck L'Huillier relève par ailleurs que la France, contrairement à de nombreux autres pays, ne prévoit pas l'avis « *conforme* » ou « *exprès* » des conseils municipaux dont les communes sont sommées de se constituer en villes nouvelles. Celles-ci se trouveraient totalement prisonnières de l'Etat, lequel décidera par décret du détachement de zones importantes, et rédigera via les ministères les conventions contractuelles les liant aux organismes d'aménagement.

[546] Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1969, *Journal Officiel*, p. 5041.
[547] *Idem*.

« *Aucune consultation générale des habitants n'est prévue, alors que sont en cause leur mode de vie et leurs choix dans le cadre local, et il ne sera pas permis aux habitants anciens des communes ainsi amputées d'être représentées dans l'organisme dirigeant*[548]. »

Enfin, M. Waldeck L'Huillier évoque la question hautement symbolique du pouvoir fiscal alloué aux nouvelles structures, et plus particulièrement à l'ensemble urbain :

« *Mais ce qui est particulièrement grave et anormal, c'est qu'après le district de la région de Paris ces conseils des ensembles urbains constitueront le deuxième exemple d'une assemblée non élue habilitée à voter l'impôt. Or cela est contraire à toutes nos traditions, qui veulent que seule une assemblée responsable devant le peuple puisse exiger une contribution. C'est vrai pour le conseil municipal, pour le conseil général, pour le parlement. Mais, consentir cette prérogative à une assemblée nommée, c'est porter une grave atteinte aux principes démocratiques*[549]. »

Ces arguments relèvent d'une approche classique pour le PCF. Nous y retrouvons l'idée fondamentale des communistes, qui voient d'abord dans les villes nouvelles un moyen de spolier les communes – et plus particulièrement celles de la banlieue dite « rouge » – de leurs prérogatives. Le sociologue Bernard Haumont, engagé à cette époque au sein du PC, rappelait il y a quelques années l'effervescence intellectuelle occasionnée par la création des villes nouvelles[550]. Il y indiquait plus particulièrement combien le débat politique était alors centré sur les modalités de la mise en œuvre administrative, l'administration dite « de mission » définie par Edgard Pisani et réalisée en partie par des structures telles que l'IAURP et les missions d'études présentes dans les villes nouvelles contribuant à déséquilibrer les rapports entre les pouvoirs locaux et la technostructure. A cette époque, les repères institutionnels sont mis à mal et les communistes pensent que le pouvoir des maires est en train de

[548] *Ibidem*, p. 5042.
[549] *Ibid.*
[550] HAUMONT, Bernard, « Le PCF et les Villes nouvelles de la Région parisienne ». Journée d'études « Les partis politiques et les Villes nouvelles », organisée par le Musée de la Ville de Saint-Quentin-en-Yvelines et la Mission interministérielle pour l'histoire des villes nouvelles. Saint-Quentin-en-Yvelines, 16 décembre 2004.

diminuer au profit de l'Etat. L'affaire est également stratégique, ce que rappelle Jean-Dominique Gladieu[551]. Qu'il s'agisse des communes de banlieue parisienne ou des communes limitrophes des villes de Lyon (L'Isle d'Abeau), Marseille (Les Rives de l'Etang-de-Berre, Fos-sur-mer) et Lille, il est important de défendre la position des municipalités communistes à l'échelle locale. Les accusations portées contre le Sca font ici figure de postures tactiques.

D'autant que le PCF est alors soutenu par les autres forces de la gauche parlementaire, notamment par Michel Rocard (PSU). Approuvant « *la plupart des observations, sinon toutes* », ce dernier concentre ses efforts sur la représentation des habitants des communes localisées sur les territoires des futures villes nouvelles. Michel Rocard propose de mieux prendre en compte les intérêts des populations « anciennes » dans les structures de gouvernement mises en place :

> « *Partout, dans le pays, des exemples montrent que les conflits d'intérêts sont sérieux entre les populations anciennement installées et les populations des nouveaux ensembles qui ont à faire face à des besoins d'équipements considérables*[552]. »

Le député du PSU dépose alors cinq amendements, tous destinés à éviter cet écueil. Parmi ces derniers figure la possibilité de faire intervenir des élections municipales sur un territoire où s'édifie un ensemble urbain de deux mille logements – et non pas de dix mille comme prévu par la proposition de loi. Il est en effet crucial de donner le plus rapidement possible aux élus locaux la légitimité dont ils ont besoin vis-à-vis des populations nouvelles :

> « *J'ai cherché à m'informer des situations qui se créent lorsque des agglomérations nouvelles se développent, mais je n'ai, faute de temps, qu'un chiffre à vous citer ; il concerne Hérouville-Saint-Clair : en 1965, 1 700 habitants ; en 1969, 20 000 habitants. Mais c'est le conseil municipal de dix-sept membres élu en 1965 qui assume toutes les responsabilités nouvelles, au*

[551] GLADIEU, Jean-Dominique, « Le positionnement du PC dans les années soixante et soixante-dix à l'égard des villes nouvelles », 16 décembre 2004. Communication non publiée.
[552] Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1969, *Journal Officiel*, p. 5043.

prix, bien entendu, de lourds et difficiles conflits d'intérêts. Et cette situation est loin d'être unique[553]. »

Cette « *question de démocratie locale* » amène également Michel Rocard à proposer que soient choisis, au sein du conseil de l'ensemble urbain, « *deux membres représentatifs des résidents des grands ensembles urbains sur une liste nationale établie conjointement par les organisations représentatives de travailleurs et les associations de résidents déjà existantes* ». Le député vise ainsi à « *accélérer la vitesse avec laquelle cette population nouvelle sera représentée et incluse démocratiquement dans le jeu des institutions, afin qu'elle puisse peser sur les décisions qui la concernent*[554] ». Et M. Rocard de conclure :

« *Cette proposition de loi ne permet pas, à mon avis, de créer des agglomérations nouvelles vivables dans le plein respect de la démocratie locale réelle.*
Je crois qu'il est nécessaire de minimiser les dégâts que vos lois trop technocratiques et trop centralisatrices risquent d'aggraver et que, pour redonner à ce pays l'habitude de la démocratie à partir de la démocratie locale, vous devez accepter mes amendements qui ont une portée certes limitée mais, eut égard à votre texte, néanmoins importante aux yeux des démocrates[555]. »

Applaudi par les bancs communistes et socialistes, appuyé dans sa démarche par le socialiste (PS) André Boulloche[556], maire de Montbéliard et président du conseil du District de l'agglomération, Michel Rocard présente un avis distinct de celui du PCF. Les arguments développés par le député du PSU sont singuliers en ce qu'ils relèvent tout à la fois d'une approche étatique et d'une forte considération pour la dimension participative et citoyenne des villes nouvelles. Contrairement aux communistes, Michel Rocard ne fait nullement mention d'un pouvoir municipal qui serait bafoué, et ne rejette pas en bloc la proposition de loi. Proche du mendésisme, c'est-à-dire d'un courant qui à cette époque s'inscrit dans un attachement fort au service de l'Etat et

[553] *Idem*.
[554] *Ibidem*.
[555] *Ibid.*
[556] André Boulloche, Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1969, *Journal Officiel*, p. 5043.

accepte pour une large part la dimension réformiste du gaullisme[557], il semble par ailleurs sensible à l'« épisode grenoblois » des Groupes d'action municipale, qu'il ne cite pas mais dont on peut dire qu'il se situe à l'arrière-plan de sa pensée[558]. La volonté réformatrice du représentant du PSU, à la fois étatique et participative, apparaît ici dans toute sa spécificité. Jean-Eudes Roullier a souvent rappelé combien Michel Rocard, « *passionné d'urbanisme*[559] » et énarque issu de la même promotion que lui (1955-1957), savait se mobiliser pour les villes nouvelles, ayant notamment participé à la réflexion sur l'édification du quartier du Mirail, à Toulouse. Les prises de position du socialiste s'inscrivent dans une dimension intellectuelle de la politique, au sein de laquelle la critique positive joue un rôle de premier plan.

Malgré ces différentes tentatives, la gauche n'est pas en mesure de peser fondamentalement sur les débats parlementaires. Désunis lors des événements de mai 1968, ses partis ont été sévèrement sanctionnés lors des élections législatives des 23 et 30 juin, marquées par une très forte poussée de l'Union pour la défense de la République[560]. Aux élections présidentielles de 1969, la déroute est manifeste, accentuée par l'éclatement de la FGDS. Le 1er juin, le Parti communiste comptabilise 21,5 % des suffrages exprimés, loin du PS (5 % pour Gaston Defferre) et sur fond de la montée en puissance du PSU, lequel demeure toutefois à un niveau très modeste (3,61 % des voix pour Michel Rocard). Au sein du Parlement, les députés ne sont pas en nombre suffisant pour pouvoir faire passer leurs amendements. Même si, au mois de juillet 1969, la naissance du Nouveau parti socialiste provoque une reprise de contacts avec le PCF dans le but de déboucher sur une stratégie d'union de la gauche[561], le « bloc de gauche » est encore trop embryonnaire pour infléchir le projet de loi Boscher.

---

[557] DUCLERT, Vincent, « Les mendésistes » in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2004, volume 2, p. 172.
[558] En mars 1967, Pierre Mendès France remporte la victoire à la députation de Grenoble, ville dirigée par le mendésiste Hubert Dubedout. *Idem*, p. 168.
[559] Entretien réalisé par Sabine Effosse le 10/07/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, p. 12.
[560] Rappelons que l'UDR obtient à lui seul la majorité absolue lors de ces élections, avec 293 élus sur 487 sièges. La FGDS passe de 121 élus à 57, le PCF de 73 à 34.
[561] TARTAKOWSKY, Danielle, « Mai 68 ou la gauche à contretemps », in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, volume 2, 2004, La Découverte, p. 271.

2.2. A droite, une « défense des libertés locales » portée par les sénateurs

De leur côté, les députés de la droite se signalent par leur grande discrétion. Au sein de l'Assemblée nationale, aucun d'entre eux ne prend la parole au cours des débats. Remarquablement absente dans l'hémicycle, la contestation de droite se révèle en revanche plus prégnante au Sénat, où les républicains indépendants apparaissent les plus mobilisés.

Rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, André Mignot joue ici un rôle de tout premier plan – ce qui confirme l'importance de cet « acteur » dans le processus de mise en place des villes nouvelles entre 1965 et 1970[562]. Omniprésent de par son statut de rapporteur, le sénateur-maire de Versailles ne cache pas ses réticences – multiples – quant à la mise en place des villes nouvelles[563]. Dans un contexte de création des EPA, André Mignot milite en faveur de la mise en place d'un statut politique et administratif au sein des « centres urbains nouveaux », avec l'objectif affiché de voir les élus locaux influer directement sur les décisions d'aménagement :

> « *Il est (…) indispensable de doter ces villes nouvelles d'un statut et la difficulté, que votre commission a parfaitement retenue, c'est que les propositions qui nous sont faites tendent à donner à l'administration de ces agglomérations nouvelles un statut très particulier, exorbitant du droit commun, ce qui ne plaît pas à juste titre, aux élus locaux. C'est donc avec beaucoup de réticence que votre commission de législation a examiné le texte, texte que votre rapporteur et votre commission ont essayé d'améliorer dans un esprit de défense des libertés locales et dans le souci de maintenir le mieux possible cette administration aux élus locaux*[564]. »

[562] Nous avons vu plus haut de quelle manière le maire de Versailles, membre du conseil d'administration du District et du Conseil général, avait régulièrement pris parti contre la mise en place des villes nouvelles – et plus particulièrement de celle de Trappes (future Saint-Quentin-en-Yvelines). Cf *supra*, chapitre II.
[563] Sur ce point, on peut notamment consulter la déclaration qu'effectue André Mignot au Sénat le 16 avril 1970. « *Les inconvénients des villes nouvelles, je les ai souvent invoquées en d'autres circonstances.* » Sur ces critiques, cf *supra*, chapitre II. André Mignot, Sénat, séance du 16 avril 1970, *Journal Officiel*, p. 217.
[564] *Idem*, pp. 217-218.

Cette approche favorable à un replacement de la proposition de loi dans le droit commun vient en écho à celle de l'Association des maires de France face au projet Fouchet, quelques mois auparavant. Elle est reprise par le sénateur Adolphe Chauvin, ancien secrétaire général adjoint de l'AMF. Président de l'établissement public de Cergy-Pontoise et maire de Pontoise, président du conseil général et notable local influent[565], celui-ci fait part de son inquiétude quant aux crédits dont les villes nouvelles dépendent – inquiétude qui justifie sa prise de position en faveur de l'élaboration de deux budgets annuels distincts (l'un pour une zone située en ville nouvelle, l'autre pour le territoire communal restant), avec possibilité de transferts entre l'un et l'autre[566].

Cet argument constitue la seconde critique formulée par les sénateurs à l'encontre de la proposition de loi Boscher. Nous la retrouvons portée par Guy Petit, ancien ministre du Commerce (1953), ex-haut responsable à l'AMF et figure politique de la IVe République[567]. Le 16 avril 1970, ce républicain indépendant – comme Adolphe Chauvin et André Mignot – fait part à ses collègues sénateurs de ses « *inquiétudes* » à l'égard des centres urbains nouveaux en cours de création. Comment ces opérations urbaines d'envergure seront-elles financées ? Tel est l'angle argumentaire à partir duquel l'ancien ministre développe une pensée qui se veut pragmatique :

> « *Je comprends très bien que certains architectes, technocrates, penseurs, soient enthousiasmés par cette idée de parsemer la France de neuf petites Brasilia ! Seulement, nous sommes obligés de raisonner en administrateurs qui voyons quelles sont les difficultés que nous avons pour financer le développement nécessaire – car il est aussi vital – le développement aussi harmonieux que possible – car cette harmonie est aussi rigoureusement indispensable – de nos propres villes et de nos propres agglomérations qui grandissent chaque année et, je pourrais dire, chaque jour qui passe.*

[565] Conseiller municipal de Pontoise (1945), puis maire de Pontoise (depuis 1953, réélu en 1959 et 1965), ce professeur d'anglais est président du Conseil général du Val d'Oise depuis 1967, après avoir longtemps officié en qualité de conseiller général de la Seine-et-Oise (1945-1967). Secrétaire général adjoint de l'Association des maires de France, puis président de l'Assemblée des présidents de conseils généraux (depuis février 1968), il occupe la fonction de sénateur depuis avril 1959, inscrit au groupe des Républicains indépendants.
[566] *Idem*, séance du 14 mai 1970, p. 410.
[567] Avocat au barreau de Bayonne (1928), puis à la cour d'appel de Paris (1957), Guy Petit a un temps été député indépendant des Basses-Pyrénées (1946-1958). Ancien ministre du Commerce (cabinet René Mayer, janvier 1953), il est au moment des débats conseiller général du canton de Biarritz (depuis 1966) et membre du comité directeur de l'Association des maires de France (depuis 1954).

Il n'est pas difficile d'apercevoir les conséquences de cette opération. Et d'abord, d'où viendra le financement ?[568]. »

Afin d'étayer son raisonnement, Guy Petit prend l'exemple de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise. Il rejoint alors les préoccupations de son collègue Adolphe Chauvin, et ouvre le débat sur des perspectives plus générales :

« *On nous parlait tout à l'heure – et notre collègue et ami A. Chauvin en parlera de façon beaucoup plus pertinente – de la création de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, qui doit recueillir 500 000 habitants. Ayant quelques données sur la question mais ne les ayant pas toutes, je me suis enquis auprès de notre collègue sénateur-maire de Pontoise de l'importance des collectivités actuelles. Pontoise a 23 000 habitants. Il est bien évident qu'on ne peut demander à ce* <u>*pygmée*</u> [nous soulignons] *de 45 000 habitants d'enfanter un* <u>*monstre volumineux*</u> [idem] *de 500 000 habitants, et cela sur ses seules forces. Ce ne peut donc être que l'Etat qui devra fournir à la fois les dotations et les subventions.*

On nous dit : puisque ces terrains, une fois aménagés, seront vendus à des promoteurs, à des commerçants qui installeront des fonds de commerce, etc., l'argent rentrera et l'Etat le récupérera. C'est exact, mais à condition que ces opérations réussissent et nous connaissons de petites opérations de ce genre qui n'ont pas parfaitement réussi. Pour l'une des premières villes nouvelles, qui n'est rien à côté de celles que l'on conçoit, Mourenx, l'Etat doit équilibrer chaque année son budget par une subvention particulière. (…) C'est donc l'Etat qui va financer, mais il faut noter au passage qu'un prélèvement sera effectué sur la dotation aux communes. (…)

Pour que l'administration de ces villes nouvelles puisse être normalement menée, un prélèvement sera donc fait sur la dotation totale de 85 p. 100 et destinée aux collectivités locales, c'est-à-dire sur la part revenant aux autres communes de France et aux conseils généraux de France, puisque le volume global de la dotation n'est pas augmenté[569]. »

[568] Guy Petit, séance du Sénat du 16 avril 1970, *Journal Officiel*, p. 225.
[569] *Idem*, pp. 225-226.

Pour Guy Petit, il ne fait aucun doute que l'Etat devra largement contribuer à l'édification des villes nouvelles. Ce faisant, le sénateur ébauche une idée que partagent de nombreux autres parlementaires, selon laquelle la politique publique des « centres urbains nouveaux » réduira nécessairement la part des aides financières traditionnellement destinées aux autres collectivités locales et territoriales. Là point un troisième argument développé au sein du Sénat : l'absorption par les villes nouvelles de la région parisienne de crédits alloués à la province :

> « *On aura commencé l'édification de villes nouvelles et, chaque année, le gouvernement en place – car il faut bien savoir que cela durera des années – nous demandera un effort supplémentaire pour leur édification et les sommes nécessaires seront énormes. (…) Les prévisions étant dépassées, il deviendra nécessaire de voter des crédits supplémentaires. Les ressources de l'Etat, qui a tellement de charges par ailleurs, ne sont pas indéfiniment extensibles et il est bien certain, comme l'a indiqué André Morice, qu'il ne lui sera pas possible de mener de front ces deux politiques et qu'il n'en mènera qu'une. Il sera obligé de mener la politique des agglomérations nouvelles et, parce qu'on n'aura plus d'argent, il ne sera plus possible d'améliorer les agglomérations existantes.*
> *(…) Comme un collègue l'a fait remarquer tout à l'heure, ce genre de politique aura peut être pour résultat de vider de sa substance toute la politique de décentralisation, car ces villes nouvelles constitueront des aspirateurs de populations* [nous soulignons][570]. »

Ces multiples prises de parole nous démontrent qu'il n'existe pas de logique partisane globale aux critiques formulées par les parlementaires. A l'échelle de l'Assemblée nationale et du Sénat, les détracteurs se situent tout autant à droite qu'à gauche. Lors de la séance du 16 avril 1970, les arguments des républicains indépendants André Mignot, Adolphe Chauvin et Guy Petit sont appuyés respectivement par le socialiste Marcel Champeix, le communiste Jacques Eberhard ou encore le membre de la gauche démocratique, André Morice[571]. Les uns et les

[570] *Ibidem*, p. 226.
[571] Ancien ministre de l'Education nationale (1950), de la Marine marchande (1951), des Travaux publics, des Transports et du Tourisme (1952-1953) et du Commerce et de l'Industrie (1955-1956), le maire de Nantes André Morice (gauche démocratique) déclare le 16 avril 1970 : « *On nous dit que les villes à créer dans certaines régions, et plus spécialement dans la région parisienne, devront être équilibrées. Cela signifie que vous jouez à*

autres se retrouvent sur un point : la défense des intérêts des maires, qu'il convient d'intégrer au processus de décision de la ville nouvelle. Ils se montrent également préoccupés par l'investissement financier à consentir par les communes touchées par les futures agglomérations.

A l'échelle parlementaire, deux partis sont ainsi fortement impliqués dans le débat : le PCF tout d'abord, première force d'opposition à la politique gaulliste dont la ténacité s'exerce avant tout dans le cadre de l'Assemblée ; les républicains indépendants ensuite, actifs au Sénat. Tous défendent une certaine idée, traditionnelle, de l'aménagement du territoire. Celle-ci est plus proche du « désert français » de Jean-François Gravier que du renversement de perspective que constitue le Sdaurp. Loin de mettre en avant la région parisienne, l'approche est celle, classique notamment pour les sénateurs, d'une France décentralisée, provinciale et conservatrice. Nous noterons toutefois une différence entre la position communiste et celle des républicains indépendants : le PCF est fermement opposé à la création des villes nouvelles, alors que les parlementaires de la droite l'accepte en critiquant certaines de ses modalités. La droite se bat pour donner un statut proche du droit commun aux « centres urbains nouveaux » ; les communistes voient en ces derniers la preuve d'une forte empreinte de l'Etat sur la sphère locale, et ne souhaitent ni plus ni moins que leur disparition. La première entend réorienter la politique d'aménagement du territoire qui s'esquisse, les seconds veulent tuer dans l'œuf cette création trop dangereuse pour les maires de gauche.

---

la fois sur les deux aspects : logements et emplois, ce qui conduira pour toutes les villes nouvelles construites dans la région parisienne à un reflux de la main d'œuvre de province et à la reprise des migrations.
Sans doute va-t-on me répondre : "N'ayez pas cette crainte, les industries qui s'installeront dans ces villes nouvelles viendront de Paris ou de la proche région parisienne et par conséquent il n'y aura pas de mouvement de main d'œuvre". Or il n'y a pas d'exemple, lorsqu'on offre à une industrie des possibilités de s'élargir, que cela ne se traduise pas par une augmentation du nombre des emplois. Alors il faudra bien aller chercher ceux-ci en province, ce qui viendra à contrecarrer l'action entreprise et menée avec quelque succès depuis plusieurs années par l'aménagement du territoire. » André Morice, séance du Sénat du 16 avril 1970, *Journal Officiel*, p. 224.

2.3. Le gouvernement intangible face aux critiques : l'intransigeance d'André Bord

Face à ces critiques assez attendues, le représentant du gouvernement fait montre d'une grande fermeté. Ancien député UNR puis UDR (1958-1966), André Bord est, au moment des débats, conseiller municipal de Strasbourg (depuis mars 1959), et président du conseil général du Bas-Rhin (1967, réélu en 1970). Depuis 1966, cet ancien libraire officie en qualité de secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur. Son professionnalisme semble attesté par sa permanence à ce poste : ayant débuté sous le troisième cabinet du gouvernement Pompidou, en janvier 1966, il est reconduit dans le suivant. En 1968, nous le retrouvons au cabinet de Maurice Couve de Murville, puis à partir du 22 juin 1969 sous celui du nouveau Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas.

Cette longévité remarquable semble attester de la connaissance très pointue qu'André Bord semble avoir de la question de l'aménagement du territoire en général, de l'intercommunalité et des villes nouvelles en particulier. Au cours de l'année 1966, c'est en effet lui qui, déjà, représente le ministre de l'Intérieur Christian Fouchet lors des débats parlementaires qui donneront naissance aux communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966). Omniprésent lors des échanges, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, il fait déjà face aux critiques des parlementaires[572]. Rattaché à Christian Fouchet, André Bord est très au fait de la réforme de l'institution municipale rédigée par les services de l'Etat en 1967 et présentée à l'AMF par le ministre de l'Intérieur au mois de décembre 1967. Défenseur du Ve Plan, il apparaît comme l'un des hérauts de la pensée gaulliste, volontariste, en matière d'aménagement du territoire.

Entre 1969 et 1970, c'est-à-dire au moment où le débat sur la proposition de loi présentée par Michel Boscher s'intensifie, André Bord se révèle omniprésent, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, où il défend avec ténacité la politique gouvernementale.

Le 18 décembre 1969, au cours d'une première et longue intervention devant les députés, il met en avant l'originalité du texte, dont l'un des objets premiers est de placer les villes nouvelles en dehors du droit commun. Après avoir rappelé les deux

[572] Cf *supra*, Chapitre I.

principaux modèles d'administration proposés aux nouvelles agglomérations, et leurs liens avec les conseils municipaux, il justifie l'autoritarisme qui s'appliquerait à l'égard de communes réfractaires aux exigences de l'Etat :

> « *Il est certain que, pour maîtriser le développement excessif des grandes métropoles et empêcher leur extension désordonnée, génératrices de conditions de vie particulièrement difficiles pour les habitants, il convenait de rechercher les solutions originales s'écartant des formules jusqu'ici utilisées qui, toutes, s'attachaient à accroître ou à remodeler les agglomérations existantes. (…)*
> *Normalement, c'est aux communes situées sur le territoire qui doit servir d'assiette à l'agglomération nouvelle qu'il appartient de procéder à cette œuvre d'urbanisation, puisque le plus grand nombre des équipements qui seront réalisés relèveront de la compétence des autorités municipales. (…)*
> *Mais notre droit actuel ne connaît guère que deux possibilités, toutes deux imparfaites, pour conférer aux communes le soin de mener à bien ce genre d'opérations.*
> *Il est d'abord possible de créer une commune nouvelle, englobant le territoire sur lequel sera édifiée la future cité. (…)*
> *La seconde solution qu'offrent nos institutions municipales réside dans le groupement des communes. Les collectivités intéressées pourraient donc être appelées à se grouper dans un syndicat intercommunal se donnant lui-même les compétences nécessaires pour réaliser l'agglomération nouvelle. Un tel procédé présente toutefois le grave inconvénient de faire participer les communes, dans leur intégralité, à l'entreprise d'urbanisation et de leur en faire supporter toutes les conséquences, notamment dans le domaine social et financier.*
> *La solution la plus heureuse consiste donc à confier aux communes intéressées, groupées dans un syndicat, le soin de prendre en main les opérations d'aménagement et de construction tout en assurant à la zone sur laquelle sera édifiée l'agglomération nouvelle une individualité suffisante pour que, en dehors de cette zone, la vie communale traditionnelle ne soit pas gravement perturbée. <u>Ce n'est que dans le cas où ces communes refuseraient de s'associer aux opérations à entreprendre que pourrait être créée une commune nouvelle</u>*

[nous soulignons]*, administrée provisoirement, pendant une courte période, par un conseil comportant des membres nommés*[573]. »

S'exprimant après que plusieurs députés de gauche – Waldeck L'Huillier, Michel Rocard, André Boulloche[574] – ont fait connaître leur mécontentement face à des méthodes de concertation avec les élus jugées non démocratiques, André Bord s'inscrit en faux :

« *L'adhésion que je vous apporte est d'autant plus profonde que le texte soumis à vos délibérations est le fruit d'une collaboration confiante entre les pouvoirs publics et les élus.*
A l'origine, et cela vient d'être dit à la tribune, le Gouvernement avait envisagé d'inclure les dispositions concernant la création d'agglomérations nouvelles dans le titre VI d'un projet de loi tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales. Ce projet fut soumis à une large consultation, notamment à l'avis des associations groupant les élus locaux M. Waldeck L'Huillier lui-même vient de le reconnaître – puis, à la suite d'observations formulées par eux au mois de mars 1968, profondément remanié[575]. »

Rappelant le travail effectué par l'Association des maires de France entre décembre 1967 et mars 1968, le représentant du gouvernement érige celui-ci en pare-feux lui permettant de contredire les députés selon lesquels aucune concertation n'aurait été menée sur le texte. Il affirme également le soutien financier de l'Etat aux villes nouvelles[576], et se montre particulièrement attentif à ce que l'esprit du texte ne soit pas dénaturé par certaines contre-propositions émanant des députés comme des sénateurs.

Le 18 décembre 1969, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur refuse ainsi l'amendement proposé par Michel Rocard, lequel propose de compléter la composition du conseil de l'ensemble urbain (neuf membres initialement nommés

[573] André Bord, séance du 18 décembre 1969, Assemblée nationale, *Journal officiel*, p. 5044.
[574] Cf *supra*.
[575] André Bord, séance du 18 décembre 1969, *op. cit*., p. 5044.
[576] « *Ces amendements ont essentiellement pour objet de préciser dans la loi que les agglomérations nouvelles bénéficieront dans tous les cas, et non plus seulement d'une manière facultative comme dans la proposition de loi, d'une dotation en capital de l'Etat. Cette aide financière est apparue au Gouvernement comme une condition essentielle pour permettre d'amorcer le processus d'urbanisation dans les agglomérations à créer.* » André Bord, séance du 18 décembre 1969, *op. cit*., p. 5045.

par décret, parmi lesquels on retrouve le conseiller général du canton concerné) par deux membres représentatifs des résidents des grands ensembles urbains nouvellement construits[577]. André Bord justifie son choix en expliquant qu'en établissant un *distinguo* entre les habitants « anciens » et les « nouveaux », cette proposition romprait l'équilibre nécessaire entre les différents types d'habitants de la commune[578].

Une autre proposition de Michel Rocard est refusée par André Bord ce même jour, visant à provoquer au plus vite des élections municipales au sein de l'ensemble urbain. Le texte initial de Michel Boscher et de l'AMF indiquait que le nombre de logements construits à partir duquel il serait procédé à une élection au sein de l'ensemble urbain était de deux mille unités. En appelant au respect de la démocratie locale, Michel Rocard propose que ce nombre soit ramené à mille unités, soit environ trois mille personnes[579]. Selon André Bord, « (…) *retenir le nombre de mille logements pour déterminer la date à laquelle il sera procédé à l'élection de trois membres du conseil de l'ensemble urbain aboutirait à organiser cette élection peut-être quelques mois après la création de l'ensemble urbain*[580] ».

Dans ces deux cas, André Bord est suivi par une majorité des députés de l'hémicycle, celui-ci étant acquis à une UDR depuis les élections de juin 1968. Ainsi que le rappellent Serge Berstein et Michel Winock dans *La république recommencée*, l'Assemblée nationale est à cette époque sous le contrôle étroit du système politique gaullien[581]. Ce contexte d'un pouvoir parlementaire muselé joue un rôle dans le cadre du débat sur la loi Boscher.

Des deux chambres, le Sénat apparaît comme la plus virulente. Le rapporteur du texte de loi, André Mignot, joue ici un rôle clé. Ne cachant pas son inappétence pour les villes nouvelles, conscient du fait que le Sénat « *n'est pas appelé à se prononcer sur des principes mais à trouver des solutions à des situations de fait auxquelles les collectivités locales ne peuvent se désintéresser au risque d'être écartées d'un certain aspect de l'aménagement du territoire* », le maire de Versailles ne cache pas que « *les*

[577] Michel Rocard, séance du 18 décembre 1969, *op. cit*., p. 5043.
[578] André Bord, *idem*, p. 5048.
[579] Michel Rocard, séance du 18 décembre 1969, *op. cit*., p. 5043.
[580] André Bord, séance du 18 décembre 1969, *op. cit*., p. 5049.
[581] BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, coll. Points Histoire, 2008 (édition mise à jour), pp. 429-430.

villes nouvelles posent (…) de nombreux et difficiles problèmes[582] ». André Mignot entretien ainsi une opposition que viennent souligner les quelque quatre-vingts amendements émis par le Sénat. Certains ont pour objet de limiter au maximum le champ d'application de la loi ; d'autres entendent faire coïncider les limites de la ville nouvelle avec celles des communes ; de nouveaux défendent le « *principe absolu* » selon lequel la gestion d'une collectivité doit être assurée par des élus, et des élus seulement ; d'autres enfin attirent l'attention du représentant du gouvernement sur la nécessité de bénéficier de crédits coordonnés entre les différents ministères dont dépendent les agglomérations nouvelles à ériger[583]…

Au final, le 27 juin 1970, après sept mois d'échanges et d'améliorations apportées, les sénateurs et André Bord demeurent partagés sur trois points précis :

1- Pour les sénateurs, le nombre de logements à partir duquel se définit une ville nouvelle doit être ramené de dix mille à vingt mille logements (article 1bis). « *Très réticent*[584] » pour accepter une législation d'exception, dérogatoire du droit commun de l'administration des collectivités locales, le Sénat propose un compromis destiné à maintenir les villes nouvelles dans un cadre exceptionnel.
2- Les compétences exercées par le nouveau syndicat, à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle, ne doivent pas être supérieures à celles déjà définies dans le cadre de la loi sur les communautés urbaines du 31 décembre 1966 (article 8).
3- La composition du conseil de l'ensemble urbain, dans le cas où celui-ci serait imposé par un refus des communes, doit obligatoirement comprendre neuf membres choisis parmi les conseillers municipaux et généraux. D'après le Sénat, ceux-ci devraient impérativement être nommés par décret en Conseil d'Etat, et non par le gouvernement (article 15 bis). Les sénateurs alertent ici le rapporteur de la loi sur le fait que, selon eux, « *la solution retenue reste contraire aux règles démocratiques*[585] ».

[582] *Rapport fait par M. André Mignot*, n° 182, annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 9 avril 1970, p. 2.
[583] *Idem*, pp. 6-11.
[584] *Rapport fait par M. André Mignot*, n° 343, annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 27 juin 1970, p. 2.
[585] *Idem*, p. 7.

Votée le 30 juin 1970 par l'Assemblée nationale, la loi Boscher ne tiendra pas compte de la totalité des prescriptions sénatoriales. Au cours de la séance, André Bord fait un pas en direction des sénateurs sur la composition du conseil de l'ensemble urbain, qui sera effectivement décidée par le Conseil d'Etat. Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur demeure en revanche inflexible sur les deux autres points, maintenant le chiffre de vingt mille logements à partir desquels se définit une ville nouvelle, ainsi que la possibilité pour le Sca d'étendre ses compétences au-delà de celles des communautés urbaines. Il donne ainsi raison à l'Assemblée nationale, et fait appel à la « *compréhension*[586] » du Sénat.

2.4. La loi Boscher : entre commune unique et intercommunalité supra-communale

Votée massivement par les représentants UDR ainsi que les républicains indépendants le 30 juin 1970, la loi n° 70-610, dite Boscher, fait l'objet d'un vote négatif de la part du Parti communiste – les représentants de la gauche démocratique et les socialistes optant, pour leur part, pour l'abstention[587]. Le texte définitif est publié au *Journal officiel* quelques jours plus tard, le 12 juillet 1970. Il se compose de vingt-six articles (contre quinze au départ), lesquels forment trois titres distincts, respectivement consacrés à la création des agglomérations nouvelles, au syndicat communautaire d'aménagement (Sca) et à l'ensemble urbain. Les villes nouvelles y apparaissent en tant qu'objets urbains désolidarisés du cadre communal traditionnel, fortement soutenus par la sphère politique nationale.

Au plan territorial, la loi crée en effet deux zones (la Zan, zone d'agglomération nouvelle ; la « hors-Zan », zone correspondant au périmètre des villages historiques existants), lesquelles coexistent au cœur même du périmètre de la ville nouvelle (article 6).

Au niveau financier, les structures intercommunales bénéficient de moyens « *prévus par le plan de développement économique et social* » de l'Etat (article 2), ainsi que de la patente versée par les entreprises (article 17).

---

[586] Sénat, séance du 30 juin 1970, *Journal Officiel*, p. 1312.
[587] Sénat, séance du 28 mai 1970, *Journal officiel*, page 559. Voir également la 2e séance de l'Assemblée nationale, 30 juin 1970, *Journal officiel*, p. 3341.

Au plan administratif, enfin, le texte demeure fidèle à la proposition de loi initiale, laissant le choix aux communes entre deux options différentes : l'ensemble urbain d'un côté, le Sca de l'autre.

Les enseignements que l'on peut retirer de ce texte sont nombreux. Tout d'abord, cette loi constitue un compromis entre, d'une part, la volonté étatique de mettre en place une administration unique pour les villes nouvelles et, de l'autre, la volonté d'un certain nombre d'« acteurs » – membres de l'AMF, députés, sénateurs – de l'inscrire dans un cadre législatif classique. Confrontés à un Etat volontariste, qui porte la nécessité urgente de mettre en place des « centres urbains nouveaux », un certain nombre d'élus locaux (ou de défenseurs de la sphère locale) sont bel et bien parvenus à se faire entendre – et ce depuis 1968 via l'important travail effectué par l'AMF sur le projet Fouchet. Face à l'ensemble urbain, véritable chrysalide communale, est mis en place un établissement public de coopération intercommunale : le Sca. En alternative à une option de fusion appelée à réduire à néant un certain nombre de conseils municipaux, nous découvrons une solution de type intercommunal, où les communes demeurent au centre du pouvoir. D'un côté, une approche centralisatrice, « par le haut » ; de l'autre, une approche « par le bas » de l'aménagement du territoire qui permet aux défenseurs des communes de maintenir vivace leur posture localiste.

Que l'on ne s'y trompe cependant pas : cette « porte étroite » ne constitue absolument pas une approche intercommunale classique. Elle représente en réalité un mode de regroupement des communes d'un type particulier, une intercommunalité que nous avons appelée « supracommunale » dans un chapitre précédent[588].

Ainsi, le syndicat communautaire d'aménagement est-il créé « *lorsque les Conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou lorsque les Conseils municipaux de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale ont fait connaître leur volonté d'associer la totalité des communes intéressées en vue de l'aménagement d'une agglomération nouvelle*[589] ». Prenant racine en 1952, cette « règle des deux tiers » reprend la

[588] Cf *supra*, chapitre I.
[589] *Loi n° 70-610 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles*, article 5.

disposition de l'article second de la loi de 1966 sur les communautés urbaines, dont nous avons vu précédemment combien elle pouvait s'avérer contraignante pour certaines communes minoritaires.

Le Sca dispose par ailleurs de la capacité de voter l'impôt (article 22), pouvoir innovant en cette fin des années 1960, dans la mesure où il se trouve exercé par des élus du suffrage universel indirect, et non plus par des élus au suffrage universel direct.

Le syndicat exerce enfin des compétences extrêmement étendues, potentiellement plus larges que celles des communautés urbaines (article 13). Il s'agit bien là des compétences les plus variées jamais accordées à un regroupement de communes en France, qui contribuent à parachever en quelque sorte l'évolution du droit entamée le 5 janvier 1959 par le vote des ordonnances n°59-29 et n°59-30 relatives aux syndicats de communes à vocation intercommunale (Sivom) ainsi qu'aux Districts urbains.

*

* *

La première loi portant sur les villes nouvelles n'est pas seulement un texte qui, en provenance directe de la technostructure, édifierait *ex nihilo* une administration des villes nouvelles. Elle n'est pas le produit d'une seule rédaction technique effectuée dès 1966 par la commission de l'équipement urbain du Ve Plan, ni la résultante de l'action d'un homme éclairé (Michel Boscher). La loi Boscher est le fruit d'un processus d'allers et retours complexes entre les techniciens de l'aménagement, les services du ministre de l'Intérieur Christian Fouchet, l'AMF et Michel Boscher. Elle est également le produit d'un contexte politique propice, qui permet en 1970 à l'UDR d'obtenir un vote parlementaire sans que des concessions importantes aient été consenties vis-à-vis des députés de la gauche ou des sénateurs indépendants. La loi Boscher s'ancre ainsi à la fois dans la volonté gouvernementale de promouvoir un pouvoir supra-communal face au morcellement des communes, et dans la nécessité de structurer administrativement l'édification des villes nouvelles en France.

Cette loi est le produit d'une idéologie étatique particulièrement dirigiste en matière d'aménagement du territoire. Malgré l'opposition de l'AMF en 1967-1968, en dépit de celle des députés du PCF et des sénateurs républicains indépendants en 1969, le texte met en place des institutions politico-administratives d'exception pour

les villes nouvelles. Régi par décret, l'ensemble urbain est de fait placé sous la coupe de l'Etat. Quant au Sca, il propose la formule de coopération intercommunale la plus avancée depuis la loi sur les Communautés urbaines. A l'instar de ces dernières, le syndicat dispose tout à la fois de compétences quasi universelles (urbanisme, logement, équipements scolaires, transports, voirie, assainissement…), et du pouvoir de lever l'impôt, ce qui les inscrit *de facto* dans ce que nous appelons la « seconde intercommunalité » (par opposition à l'intercommunalité syndicale née en 1890). Les acteurs de la technostructure des villes nouvelles bénéficient donc bien de la « puissance de feu » de l'Etat gaulliste. Animés d'une volonté farouche de mettre en place des institutions innovantes dans les « centres urbains nouveaux », les aménageurs profitent de l'emprise qu'exerce encore le gouvernement à la fin des années 1960, à la fois sur l'Association des maires de France et sur le Parlement, ce pouvoir s'enracinant également dans le contexte économique des années 1968-1972[590].

Dans cet environnement, le rôle de Michel Boscher est central, et encore relativement peu connu. Avec le SGVN, nous formulons ici l'hypothèse qu'il s'agit avant tout d'un intermédiaire politique[591], voire d'un « traducteur[592] ». Au-delà de l'AMF dont il est membre, d'Evry – Petit Bourg dont il est maire et de la ville nouvelle d'Evry dont il est un élu central, Michel Boscher est le porte-drapeau d'une idéologie gaulliste volontariste. L'une des preuves nous en est donnée le 18 décembre 1969, au moment où la proposition de loi est présentée devant l'Assemblée nationale. Ce jour là, le député-maire fait sienne la sémantique gouvernementale en expliquant que les villes nouvelles ne sont ni plus ni moins que des opérations d'exception. Il épouse sans ambiguïté la thèse de l'Etat en évoquant tout à la fois « *le contexte général de l'évolution urbaine* », « *l'évolution démographique du pays* » et la nécessité d'un « *urbanisme planifié* », qu'il appelle également « *urbanisme volontaire*[593] ». Mentionnant un Sdaurp dont il a par ailleurs défendu les bienfaits à l'échelle régionale en tant que membre du District, il présente un profil jacobin avant de

[590] BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée. De 1914 à nos jours*, *op. cit.*, p. 458.
[591] SGVN, *Institutions et financements des villes nouvelles françaises*, Paris, La Documentation française, 1981, p. 74.
[592] Ce concept de science politique est notamment présent dans les travaux précurseurs de Frederick George Bailey et de Pierre Grémion. BAILEY, Frederick George, *Les règles du jeu politique. Etude anthropologique*, Paris, PUF, 1971 ; GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
[593] Michel Boscher, Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1969, *Journal Officiel*, p. 5040.

s'effacer derrière le représentant du ministre de l'Intérieur, André Bord[594]. Son implication lors des débats se révélera particulièrement modeste. Cette discrétion achève de révéler l'essence même de la loi Boscher, loi d'exception qui ne laisse finalement que peu de marge d'action aux élus locaux, texte d'essence technocratique porté à bout de bras par l'Etat gaulliste. Document technique, la loi Boscher constitue en réalité un coup de canif idéologique dans le paysage des institutions locales, une tentative de dépassement des communes en tant que cellules de base de la démocratie.

[594] *Idem*, p. 5041.

Conclusion de partie

A Saint-Quentin-en-Yvelines, une vie politique préexiste à la création de la ville nouvelle. Bien avant que n'y soit créé un syndicat communautaire d'aménagement, avant même que l'agglomération ne soit baptisée par les aménageurs de la MEAVN, une confrontation prend corps entre plusieurs catégories d'« acteurs » : élus du conseil général, élus des communes, aménageurs de la Mission d'études et d'aménagement et agents de l'Etat (ingénieurs de la DDE, préfet). La délimitation progressive de frontières, l'idéologie qui sous-tend l'action de chacun, les cultures professionnelles qui apparaissent à travers les options choisies permettent à cette zone géographique d'évoluer rapidement. En 1968, sous l'impulsion du délégué général de la Région parisienne, celle-ci est resserrée autour d'une dizaine de communes. Cette décision achève de donner à l'agglomération ses contours définitifs : de périmètre, la ville nouvelle devient un *territoire*[595], c'est-à-dire une zone à fort enjeu de pouvoir.

A cette époque, plusieurs personnes jouent un rôle dont il convient de souligner l'importance. Si certaines d'entre elles sont déjà connues des historiens et plus largement des analystes de Saint-Quentin-en-Yvelines, tels Paul Delouvrier ou le maire de Trappes Bernard Hugo, d'autres le sont moins, à l'image d'André Mignot. L'action menée par ce dernier au sein de l'assemblée départementale est centrale. Les ouvrages d'histoire officielle saint-quentinois[596], parce qu'ils orientent plus volontiers leurs propos sur l'analyse des outils techniques (le Sdaurp, les Zad…) que sur les outils politico-administratifs, mais également parce qu'ils se focalisent plus volontiers sur les années 1970 que sur la décennie précédente, omettent souvent de rappeler la place centrale qu'occupe le conseil général dans les années 1965-1970. Les analystes récents des villes nouvelles insistent de plus en plus sur ce point. A Marne-la-

[595] Selon le géographe Guy Di Méo, le terme de territoire définit une étendue de terre occupée par un ou plusieurs groupes humains ou qui dépend d'une autorité. Cette définition prend en compte l'existence de frontières physiques, politiques et administratives. Elle fait aussi écho à la notion de représentation territoriale des acteurs. DI MEO, Guy, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 40.
[596] EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 1 à 6, 1991-1994 ; EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tomes 1 et 2, Paris, Cliomédia, 1993 et 1994.

Vallée[597] comme à Melun-Sénart[598], l'échelle départementale apparaît comme un lieu de négociation méconnu et pourtant incontournable. Le rôle des notables y est déterminant. A l'image d'André Mignot, président du conseil général des Yvelines à partir de 1968, ses homologues séquano-dionysien et seine-et-marnais, Georges Valbon et Etienne Dailly, rassemblent un certain nombre de mécontents et définissent, à la fin des années 1960, des contre-propositions aux projets de l'Etat.

Les travaux de la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle, méconnus pour des raisons analogues, doivent tout autant être signalés à leur juste mesure. Dirigée par Serge Goldberg, dont l'action au sein de l'EPA est bien identifiée dans les années 1970[599] mais qui demeure plus confidentielle pour la période précédente, la MEAVN prend entre 1968 et 1969 plusieurs options qui pèseront lourd dans l'avenir urbain de Saint-Quentin-en-Yvelines. Non négligeable, son influence peut être comparée au « *pouvoir d'orienter*[600] » que l'on retrouve à L'Isle d'Abeau à la même époque[601]. Le choix d'investir le Sivom d'Elancourt – Maurepas – Coignières – La Verrière participe d'une influence qui, jusqu'à présent, n'avait fait l'objet d'aucune étude. Il se révèle pourtant fondamental. Si, jusqu'à présent, il avait été clairement énoncé que l'urbanisation de la ville nouvelle avait débuté sur les communes d'Elancourt et de Maurepas en raison de la présence des lotissements Riboud[602], cette analyse n'avait pas été complétée par le travail réalisé par ce syndicat intercommunal à vocation multiple. Impulsé certes par les municipalités concernées, mais surtout achevé sous la houlette de la DDE et de la MEAVN, le Sivom apparaît comme un outil majeur de développement, bien avant que la loi Boscher ne soit votée (1970), et que ses décrets d'application ne paraissent au *Journal officiel* (1972).

---

[597] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, pp. 70-71.

[598] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, p.62.

[599] Goldberg, Serge, entretien réalisé par Sabine Effosse le 27/06/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles.

[600] DOUILLET, Anne-Cécile, FAURE, Alain, VANIER, Martin, *L'Isle d'Abeau ou la ville nouvelle malgré tout. Quelques réflexions sur le traumatisme territorial en politique*, rapport ronéoté, septembre 2004, p. 24.

[601] Evoquant le *Livre blanc* produit par la MEAVN de L'Isle d'Abeau en 1970-1971, Stéphane Rabilloud parle d'un « *processus de conformité descendante* ». RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2007, p. 175.

[602] GLADIEU, Jean-Dominique, « L'urbanisme provincial de Jacques Riboud », in *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Paris, 2002, Somogy-SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, p. 49.

La vie politique de la ville nouvelle, où les échelles régionale, départementale et municipale apparaissent comme étroitement imbriquées les unes dans les autres, entre ici en résonnance avec le débat national. Depuis le début de la Ve République, les gouvernements Debré, puis Pompidou, sont lancés dans une ample entreprise de renouvellement des rapports du centre à la périphérie[603]. Motivée par une certaine idée de la « modernité » mais également par un impératif de rationalité qui doit être mis en perspective avec le contexte de montée de la technostructure de l'aménagement, celle-ci a surtout pour objectif de permettre à l'Etat d'échanger avec des interlocuteurs locaux moins nombreux, et à ce titre plus aisés à mobiliser. Il s'agit également, en région parisienne, de placer la sphère locale en demeure d'accueillir, en provoquant le moins de résistances possibles, une politique d'aménagement du territoire qui repose sur l'essor d'un « *plus grand Paris*[604] » dont le fondement régional s'affirme de plus en plus depuis la création du District en 1961[605]. Lancé dans une vaste opération de restructuration administrative, l'Etat souhaite mettre les élus locaux au diapason de la politique nationale. Directeur de cabinet de Paul Delouvrier entre 1960 et 1968, préfet de Seine-et-Marne en 1969, Jean Vaujour résume bien les choses :

> « *Il ne faut (…) pas sous-estimer la portée des réformes déjà réalisées, mais il ne faut pas non plus se dissimuler l'œuvre qui reste à accomplir : la région parisienne doit être intégrée dans un nouvel ensemble régional français ; la réforme communale de la région parisienne doit s'intégrer dans une réforme communale au niveau national, sans pour autant cesser de répondre à l'originalité propre de Paris et des départements situés dans son orbite*[606]. »

[603] THEULE, Frédéric, « Des Sivom aux villes nouvelles de la région parisienne, 1959-1970 », revue *Espoir*, n° 160, printemps 2010, pp. 57-69.
[604] VAUJOUR, Jean, *Le plus grand Paris*, *op. cit,* 1970, p. 132.
[605] BELLANGER, Emmanuel, « Gouverner le Grand Paris : le poids de l'histoire », in *Vers l'éclatement du « Grand Paris »*, dossier publié sur le site Mouvements, http://www.mouvements.info/Gouverner-le-Grand-Paris-le-poids.html.
[606] VAUJOUR, Jean, *Le plus grand Paris*, *op. cit,* 1970, p. 133.

« *L'époque où nous étions était très claire : les assemblées locales ne voulaient rien ! Et moi je voulais tout* », résume pour sa part Michel Debré dans son entretien à Bernard Hirsch[607].

Ardemment souhaitée, cette réforme des pouvoirs locaux repose sur deux orientations indissociables l'une de l'autre : la coopération intercommunale et la fusion des communes. Les débats qui animent l'AMF entre 1959 et 1970, la loi sur les communautés urbaines du 31 décembre 1966, la réforme Fouchet des années 1967-1968 montrent combien l'idée première consiste à revoir à la baisse le nombre traditionnellement élevé de communes françaises. Au moment où plusieurs pays d'Europe, à l'image de l'Allemagne, de la Belgique ou du Danemark, se lancent dans une politique de fusion communale[608], l'Hexagone peine à faire passer « sa » révision des pouvoirs locaux, principalement en raison de l'opposition massive de l'Association des maires de France. L'intercommunalité sera le pis-aller de cette ambition. Entre le projet Fouchet et la loi Marcellin de 1971, le gouvernement n'a de cesse de lier les deux sujets, la coopération intercommunale étant alors considérée comme une première étape vers l'objectif ultime, la fusion. L'échec de la loi Marcellin, dans les années 1970, confirmera le poids des résistances des maires de France, attachés à un découpage hérité de la Révolution française et résolument plus proches de Mirabeau que de Thouret[609]. Les élus de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, soit qu'ils occupent des fonctions au sein de l'AMF comme le maire du Mesnil Saint-Denis Raymond Berrurier, soit qu'ils sont parfaitement informés des débats nationaux par leur parti (Bernard Hugo avec le PCF), ne peuvent bien entendu être isolés de cette actualité qui les concerne au premier chef. Plusieurs courroies de transmission existent entre la « périphérie » et le « centre ».

La loi Boscher prend tout son sens dans ce contexte. Elle s'inscrit dans une filiation qui débute dès la fin des années 1950 avec la création des Sivom et des districts urbains, prolonge au Parlement les débats de 1966 sur les communautés urbaines, et s'enracine dans les projets gouvernementaux des années 1967-1968. En

[607] « Entretien avec Michel Debré », par Bernard Hirsch, in *L'aménagement de la Région parisienne (1961-1969)*, Institut Paul-Delouvrier, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2003, p. 212.
[608] Eric Kerrouche indique que dans les années 1960 la réduction des municipalités oscille entre 40 et 80 %. Au Danemark, le nombre de communes passe ainsi de 1387 à 277. KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, collection Clés politiques, 2008, pp. 8-9.
[609] THEULE, Frédéric, « Rapprocher les représentants des représentés : Mirabeau face à Thouret, septembre-décembre 1789, in *Etudes normandes* n° 4 (2006), pp. 12-24.

ce sens, la loi Boscher ne constitue en aucune manière une « rupture », même s'il y a incontestablement un « moment Boscher ».

Tel qu'il est voté en juillet 1970, le texte apparaît à la fois sous un jour spécifique et relativement commun. Spécifique, il l'est dans la mesure où il crée pour les « centres urbains nouveaux » des règles situées en dehors du droit commun. Même si les villes nouvelles ne se présentent pas encore sous le jour d'opérations d'intérêt national, elles mettent en place à travers la formule de l'ensemble urbain une structure qui positionne sans détour les élus locaux dans la perspective de la ville unique. La loi est cependant commune dans la mesure où elle contrebalance cette proposition d'une seconde option, le syndicat communautaire d'aménagement, aux contours plus classiques parce que directement inspirés des communautés urbaines. Fusion communale d'un côté, intercommunalité intégrée d'un autre : le choix que vont avoir à faire les maires des villes nouvelles à l'orée des années 1970, et particulièrement ceux de Saint-Quentin-en-Yvelines, s'inscrivent de plain-pied dans leur époque, c'est-à-dire dans un contexte de montée en puissance de la thématique intercommunale.

Deuxième Partie

Saint-Quentin-en-Yvelines, territoire politique en voie de structuration, 1970-1983

Au mois de janvier 1969, au moment où députés et sénateurs débattent au Parlement de la proposition de future loi Boscher, Paul Delouvrier quitte son poste de délégué général du District de la région parisienne. Dans un contexte politique caractérisé, au plan national, par la fin du gaullisme, les villes nouvelles semblent marquer le pas, comme en témoigne la révision à la baisse du projet, cette même année 1969, à l'initiative du ministre de l'Equipement. Opposé aux villes nouvelles, fervent adepte de la maison individuelle et auteur de plusieurs passes d'armes remarquées face au délégué général[610], Albin Chalandon promeut alors une politique d'urbanisme « réaliste », qui repose sur des prévisions démographiques « corrigées » et doit viser la rentabilité[611]. Les élus de la région parisienne, désormais acquis aux villes nouvelles, provoquent dès lors un rapport de forces qui sera bientôt arbitré aux plus hauts sommets de l'Etat : Georges Pompidou crée le Groupe central des villes nouvelles.

La mise en place de cette institution, dont Jean-Eudes Roullier assure le secrétariat général, permet de poursuivre, voire de renforcer, le programme villes nouvelles. Dans un ouvrage consacré au rôle de l'Etat et des collectivités locales, le juriste Yves Brissy rappelle que le Groupe central occupe une position tout à fait

[610] Guy Salmon-Legagneur, entretien assuré par Sabine Effosse le 26/06/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, entretien n°1, p. 13.
[611] VADELORGE, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles » in FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010, p. 96.

innovante au sein de l'administration[612] : en relation régulière avec dix ministères et secrétariats d'Etat, il joue un rôle d'arbitre entre les ministères et le préfet, voire entre ce même préfet et les établissements publics d'aménagement. Le GCVN se définit alors comme une administration « de mission[613] », c'est-à-dire comme une forme d'organisation plus souple et plus rapide que l'administration traditionnelle. Dépositaires d'une culture empreinte de rationalité et de modernisme, rassemblés autour de leur secrétaire général, ses membres semblent constituer un puissant réseau d'entraide et de solidarité. Qualifié de « *système*[614] » par certains d'entre eux, celui-ci structurerait l'ensemble d'une chaîne d'acteurs allant des plus hauts sommets de l'Etat jusqu'au niveau local, les EPA relayant la politique globale d'aménagement décidée par la technostructure[615]. Dans ce contexte déterministe, les élus locaux se verraient mis en demeure d'appliquer des décisions urbaines initiées par des aménageurs pour qui la science de l'aménagement tiendrait lieu de légitimité. Soumis à des décisions venues « d'en haut », ils ne bénéficieraient que d'une marge de manœuvre restreinte.

Dans les années 1960 et les années 1970, pourtant, les réformes de la sphère locale initiées par l'Etat font l'objet de nombreux compromis. De l'acculturation à la résistance, l'éventail des possibilités est large, et les situations spécifiques. Réforme départementale (1964), mise en place des communautés urbaines (1966), villes nouvelles (1970), régionalisation (1972) : au tournant des années 1970, les réformes de l'Etat ne pénètrent par les sphères locales sans que celles-ci ne les adaptent à leur propre réalité territoriale. En régions Lorraine et Champagne-Ardenne, suite à la loi du 5 juillet 1972, les élites départementales et municipales se servent notamment de la loi pour refonder et renforcer leur pouvoir[616]. Quant aux communes concernées par

[612] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales,* Paris : Berger-Levrault, 1974, p. 102 et suivantes.
[613] Voir sur ce sujet PISANI, Edgard, « Administration de mission, administration de gestion », in *Revue française de science politique*, 1956, 6, pp. 315-331, vol 2.
[614] « Table-ronde du 18 mai 2005 : les premières années du SGVN », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, p. 188.
[615] ALDUY, Jean-Paul. « Les villes nouvelles de la région parisienne », *Les annales de la recherche urbaine* n°2, janvier 1979, pp. 3-78 ; DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la région parisienne.*, Paris, Fondation des villes, janvier 1979, ronéotypé, 254 pages.
[616] CALVI, Gérard, « Régionalisation et participation, l'exemple de l'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 en Lorraine et Champagne – Ardenne », in *Revue française de science politique*, 1978, volume 28, n° 3, pp. 115-139.

les communautés urbaines, elles font montre d'une capacité de résistance qui leur permet de contrecarrer les mesures étatiques[617].

Il n'est pas certain que les villes nouvelles fassent sur ce point figure d'exception. Depuis quelques années, plusieurs analyses centrées sur les cas d'Evry[618], de L'Isle d'Abeau[619] ou du Vaudreuil[620] invitent à penser la réalité politique de ces territoires dès le début des années 1970. Dans sa thèse portant sur l'aménagement de la métropole lyonnaise, Marie-Clotilde Meillerand démontre de quelle manière la création du syndicat de coopération intercommunale s'inscrit pour les acteurs locaux dans un *continuum* qu'elle décrit comme un mécanisme progressif d'adaptation des institutions au territoire urbanisé[621]. Jacques Guyard évoque de son côté une « *mécanique de discussion*[622] » entre les élus, les aménageurs de l'EPA et les membres du GCVN. Tout en demeurant une affaire d'Etat, l'aménagement résulterait d'un processus de co-construction avec les acteurs locaux, dont il conviendrait de saisir la réalité concrète[623].

Cette hypothèse sera le point de départ de notre seconde partie. Dans quelle mesure l'édification de Saint-Quentin-en-Yvelines relève-t-elle de compromis entre aménageurs, élus des communes et élus communautaires ?

Dans un premier temps, nous concentrerons notre étude sur l'analyse interne du Scaan en tant qu'institution politique. Détaillant principalement les archives du

---

[617] DESAGE, Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1965-1971) », in *Genèses*, 80, 2010, pp. 90-113.
[618] GUYARD, Jacques, *Evry Ville nouvelle 1960-2003. La troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003.
[619] RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2007 ; RABILLOUD, Stéphane, « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale », in *Eléments pour une histoire des villes nouvelles,* Paris, Le Manuscrit Université, 2004, p. 129-144 ; MEILLERAND, Marie-Clotilde, « La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la région lyonnaise », in *Eléments pour une histoire des villes nouvelles, idem*, p. 113-128 ; SCHERRER, Franck et RABILLOUD, Stéphane, « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », in *Pouvoirs Locaux,* n° 60, 2004, p. 52-58.
[620] BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val de Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une ville*, Paris, L'Harmattan, 2003.
[621] MEILLERAND, Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Jean-Luc Pinol, 2010, 652 pages (hors annexes), ronéoté, p. 187.
[622] GUYARD, Jacques, *op. cit.*, p. 95.
[623] Sur ce point, lire les travaux d'Auriane Moignoux et de Simon Maisonobe : MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011 ; MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011.

syndicat, nous verrons de quelle manière les représentants intercommunaux se structurent, entre 1973 et 1983. Comment se définit alors l'intercommunalité saint-quentinoise ?

Dans un second temps, nous étudierons spécifiquement les rapports qu'entretiennent le Scaan et l'EPA. Pour ce faire, toujours à partir des archives historiques du syndicat intercommunal, nous concentrerons le sujet sur l'affaire du centre ville, qui voit au début des années 1980 le syndicat communautaire contester l'action de l'établissement public sur le dossier d'aménagement de l'agglomération. Qui, des élus ou des techniciens, doit décider de l'urbanisation de la cité ?

Dans un troisième et dernier temps, nous verrons de quelle manière les élus locaux et nationaux en viennent à contester la loi Boscher. De plus en plus critiqué, notamment pour la distinction qu'il opère entre la « zone d'agglomération nouvelle » (Zan) et la « hors Zan », le cadre législatif est finalement réformé, en juillet 1983, par le gouvernement de Pierre Mauroy. Comment la nouvelle loi – la loi Rocard – répond-elle aux exigences idéologiques des socialistes ? Et dans quelle mesure apporte-t-elle une réponse aux critiques émises par la sphère locale, notamment saint-quentinoise ?

Chapitre IV

Les élus face à la ville nouvelle, 1973-1983 : vers la politisation partisane du débat local

Annoncée dans le schéma directeur d'aménagement de la région parisienne de 1965, juridiquement encadrée par la loi Boscher de 1970, Saint-Quentin-en-Yvelines prend au début des années 1970 un virage nouveau, éminemment significatif au plan institutionnel. Le 11 août 1972, un décret publié au *Journal Officiel* entérine la création du regroupement intercommunal de l'agglomération. Dans le sillage de la loi Boscher, les communes concernées par la ville nouvelle sont sommées d'opter pour le statut de l'intercommunalité qui régira leurs relations. Deux options s'offrent à elles : l'ensemble urbain ou le syndicat communautaire d'aménagement[624].

Quelle que soit l'option choisie, elle doit permettre aux maires d'intégrer une institution dont les compétences sont larges, c'est-à-dire à la mesure des choix d'aménagement de la ville nouvelle. Que vont faire les élus des communes saint-quentinoises de ce pouvoir qui leur échoit soudain ? Force est de constater que nous manquons de recul sur cette question, plus particulièrement pour ce qui concerne les années 1973-1977. Les études menées ont en effet pour habitude de faire démarrer l'histoire politique de la ville nouvelle aux élections de 1977, lesquelles sont le plus souvent présentées comme un « tournant générationnel[625] ». Elles demeurent également réservées sur les rapports de force que les différentes institutions entretiennent les unes avec les autres, préférant centrer le propos sur des questions techniques et factuelles – c'est-à-dire des questions démographiques, économiques, architecturales[626], qui ont l'avantage d'être moins sensibles que les questions

[624] Loi Boscher, article 4 (cf *supra*).
[625] EPA, « L'urbanisme », *Si Saint-Quentin m'était conté*, volume 3-4, Créaphis, 1993, p. 27.
[626] Les deux tomes de *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle* traitent de questions urbaines, financières et démographiques. Quant aux cinq tomes de *Si Saint-Quentin m'était conté*, également publiés par l'EPA, ils abordent tout à tour la problématique économique, environnementale, urbaine, sociale et

d'histoire politique. Il n'y a guère que le Musée de la ville pour aborder la problématique clairement, posant les premiers jalons d'une histoire politique de la ville nouvelle à la fin des années 1990[627]. Succincte, l'analyse appelle toutefois certaines précisions, notamment sur les premières années d'exercice du Scaan. Dans quelle mesure celui-ci joue-t-il un rôle politique dès sa mise en place ?

Afin de répondre à cette question, nous dresserons tout d'abord un tableau le plus complet possible de l'activité institutionnelle du syndicat intercommunal entre 1973 et les élections municipales de 1977. Qui sont les maires, comment exercent-ils leurs nouvelles responsabilités et que représente, pour eux, l'intercommunalité ?

Nous interrogerons ensuite la « rupture » de mars 1977. Souvent présentées comme le véritable point de départ de l'intercommunalité saint-quentinoise, les élections municipales modifient profondément les équipes municipales en place. Y a-t-il véritablement un « avant » et un « après » 1977 à Saint-Quentin-en-Yvelines ?

Dans un troisième et dernier temps, nous étudierons les années 1973-1983 à l'aune des partis politiques qui agissent en ville nouvelle. Nous focalisant tout particulièrement sur le PCF, qui dirige la ville nouvelle entre 1977 et 1983, nous tâcherons de voir de quelle manière et depuis quand les logiques partisanes influencent la vie de l'intercommunalité.

Ce chapitre mobilisera, pour l'essentiel, les archives communautaires du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines[628].

---

architecturale. EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tomes 1 et 2, Paris, Cliomédia, 1993 ; EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 1 à 6, 1991-1994.

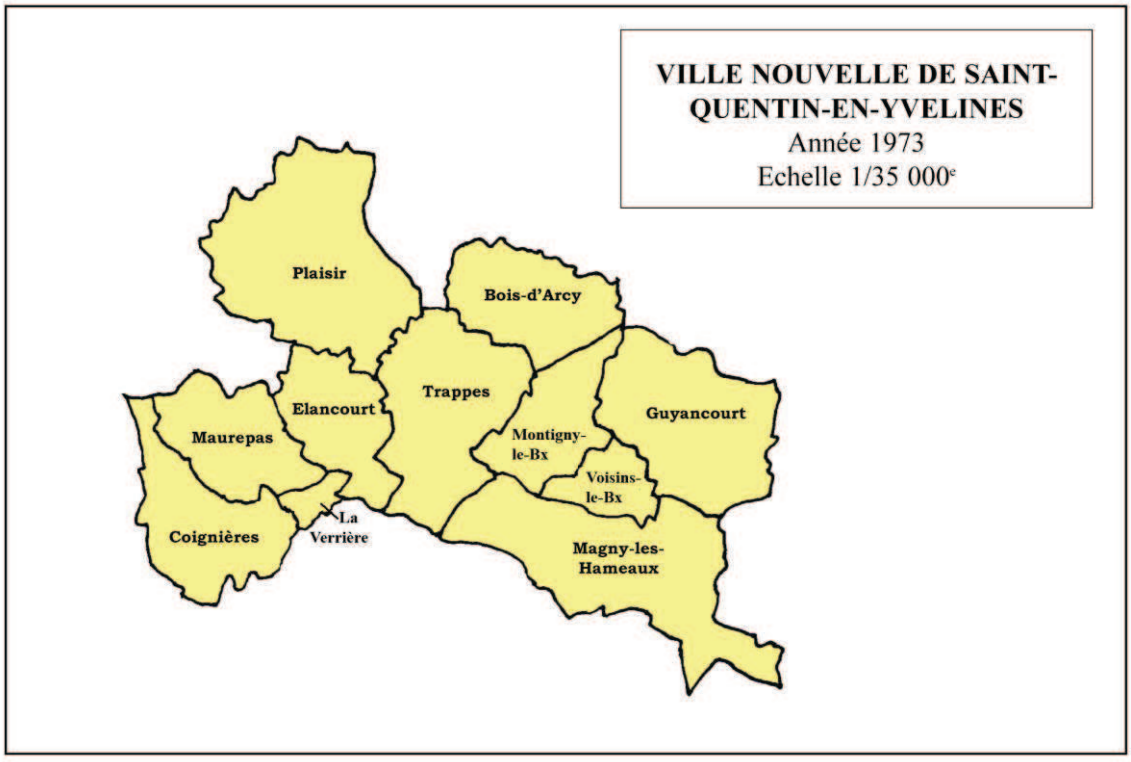
[627] GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in Ecomusée, *Un centre pour la ville nouvelle ?*, San, Saint-Quentin-en-Yvelines, catalogue d'exposition, 1998, pp. 62-79.

[628] Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, compte-rendu des séances du comité syndical, années 1973-1982.

1. Le Scaan, un nouvel acteur dans le jeu politique local (1973-1977)

Le principal effet du décret du 11 août 1972 consiste à créer le syndicat intercommunal ainsi qu'à définir officiellement les limites territoriales de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines[629]. Rédigé par les services du ministère de l'Intérieur, signé respectivement par le Premier ministre, Pierre Messmer, le ministre de l'Intérieur, Raymond Marcellin, le ministre de l'Economie et des Finances, Valéry Giscard-d'Estaing, et le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme, Olivier Guichard, il se compose de trois articles relativement lapidaires.

Carte 11 : Saint-Quentin-en-Yvelines en 1973



Sources : archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

[629] Ce décret est reproduit en annexes : « décret de création de Saint-Quentin-en-Yvelines », Partie 1.

Le premier nous apprend que la ville nouvelle se composera de onze communes : Bois d'Arcy, Coignières, Elancourt, Guyancourt, Magny-les-Hameaux, Maurepas, Montigny-le-Bretonneux, Plaisir, Trappes, La Verrière et Voisins-le-Bretonneux. Le second article définit le périmètre de la ville nouvelle (*cf carte 10, ci-dessus*). Quant au troisième, il décline l'identité des différents ministères en charge de l'exécution de la décision[630].

De ce périmètre, on remarque tout d'abord qu'il est sensiblement identique à celui délimité par Paul Delouvrier, en concertation avec Serge Goldberg, quelques années auparavant[631]. En sus des dix communes désignées en 1969 par le préfet de la région parisienne, ex-délégué général du District, une nouvelle commune – Plaisir – est intégrée à la ville nouvelle. Les raisons de cette annexion, qui n'est pas clairement justifiée dans les archives consultées, tiennent sans doute à la nécessité qu'ont les aménageurs d'urbaniser la zone du Pas-du-Lac, située à la frontière de Plaisir et Montigny-le-Bretonneux. Cette hypothèse nous semble d'autant plus plausible qu'à cette époque plusieurs quartiers sont appelés à être construits à cheval sur deux territoires communaux, à l'image de celui des Sept-Mares, entre Elancourt et Maurepas.

1.1. Onze communes contre l'Etat : une union en trompe-l'œil ?

La définition du statut institutionnel de la ville nouvelle suit de peu celle de son périmètre. Au cours de l'automne et de l'hiver 1972-1973, dans le sillage du décret d'août, les conseils municipaux des onze communes saint-quentinoises délibèrent afin de choisir l'une ou l'autre des options proposées par la loi Boscher[632]. La décision intervient dans un laps de temps relativement court, circonscrit dans la première quinzaine du mois de décembre 1972. A Bois d'Arcy (9 décembre), Coignières (9 décembre), Elancourt (2 décembre), Guyancourt (8 décembre), Magny-les-Hameaux

[630] Il s'agit des ministères de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme. *Décret du 11 août 1972 portant création de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines*, 12 août 1972. Nous avons retrouvé le texte de ce décret dans les archives de la commune de Maurepas.
[631] *Cf supra*, carte n° 8.
[632] L'article 3 de la loi Boscher indique que « *la création d'une agglomération nouvelle est décidée par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil général, des Conseils municipaux intéressés et, éventuellement, du Conseil de la communauté urbaine intéressée* ».

(11 décembre), Maurepas (7 décembre), Montigny-le-Bretonneux (9 décembre), Trappes (8 décembre) ou La Verrière (8 décembre), les élus municipaux se réunissent afin de faire connaître leur choix[633]. Ils agissent semble-t-il d'un même élan, optant tous pour la formule du syndicat communautaire d'aménagement (Sca). Ainsi, à Montigny, Coignières, Elancourt, Guyancourt, Magny, Maurepas, Trappes et La Verrière, le conseil municipal « *regrette de devoir se constituer, avec les autres communes concernées, pour la réalisation de l'agglomération nouvelle en un syndicat communautaire d'aménagement* [les élus soulignent] *régi par les dispositions de la loi n° 70.610 du 10 juillet 1970, regroupant les communes visées par le décret du 11 août 1972 portant création de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines* ». Chaque commune désigne alors les trois personnes qui la représenteront au sein du comité syndical, et propose que le siège de la nouvelle intercommunalité soit basé à Montigny-le-Bretonneux.

La forme de ces délibérations mérite d'être analysée en tant que telle. D'Elancourt à Magny-les-Hameaux, de La Verrière à Plaisir, chaque conseil municipal délibère sur la base d'un texte identique quasiment au mot près, suivant un même plan de présentation. Avant de faire état de leur décision finale, les élus municipaux exposent un certain nombre de « considérants ». Ils indiquent que le principe même de la ville nouvelle a été décidé sans consultation des conseils municipaux concernés, les communes refusant de voir se mettre en place un ensemble urbain qu'elles qualifient d'autoritaire ; ils signalent qu'à aucun moment les mairies n'ont été invitées à élaborer conjointement avec l'« *administration* » les plans et programmations de l'agglomération nouvelle ; ils soulignent que les avis émis par les conseils municipaux, lorsqu'ils ont été consultés, n'ont pas toujours été pris en considération ; une majorité d'entre eux indique que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Trappes-Ouest réalisé par l'EPA à la fin des années 1970[634] ne tient pas compte « *dans sa rédaction des diverses observations présentées par les différents conseils municipaux*[635] » ; ils expriment enfin certaines inquiétudes quant aux répercussions financières que ne manquera pas d'entraîner la création de la

[633] Les neuf communes mentionnées ici sont celles dont nous avons pu consulter les archives. A défaut d'être exhaustive, cette liste nous permet de dévoiler des tendances lourdes, à l'échelle de la ville nouvelle.
[634] Cf *Infra*, Chapitre V.
[635] Ce schéma directeur a été établi par la Mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle, en 1968. EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 1, Paris, Cliomédia, 1993, p. 29.

nouvelle agglomération sur leurs budgets, voire des craintes d'une éventuelle augmentation des charges pesant sur leurs administrés.

La convergence de ces multiples arguments, les dates rapprochées auxquelles sont votées les délibérations démontrent que les communes tentent de s'exprimer d'une seule et même voix. Lors de l'entretien qu'il nous a consacré, l'ancien maire de Trappes, Bernard Hugo, nous a expliqué que plusieurs rendez-vous s'étaient déroulés, à l'automne 1972, entre les équipes municipales[636]. Les maires se seraient ainsi entendus afin d'exposer leurs réticences vis-à-vis de l'Etat, dont les réformes sont craintes de tous[637].

Analysée plus précisément, la réalité est cependant moins tranchée qu'il n'y paraît. A lire minutieusement les délibérations des onze conseils municipaux de décembre, il apparaît que toutes les communes ne s'expriment pas nécessairement de la même façon au moment d'opter pour un syndicat communautaire d'aménagement. En apparence identiques, les textes comportent en réalité un certain nombre de singularités qui semblent attester d'une approche légèrement différente selon les municipalités. A Elancourt, Guyancourt, Magny-les-Hameaux, Trappes, Maurepas ou Montigny-le-Bretonneux, par exemple, le conseil municipal pointe du doigt « *l'incohérence des buts recherchés* » à travers la ville nouvelle ainsi que « *la confusion entre les divers périmètres (…) proposés*[638] ». A Trappes, ce paragraphe comporte plus de détails, les élus évoquant une « *incohérence des buts recherchés qui ne satisfont ni les besoins de la Région parisienne ni l'équilibre réel des emplois et logements dans la ville nouvelle* ». Le conseil municipal ajoute par ailleurs, dans la partie dédiée au Sdaurp, que les remarques des élus trappistes n'ont pas été prises en compte par l'Etat. A Bois d'Arcy, les représentants communaux semblent moins revendicatifs que les autres. Ils ne font par exemple nullement état de la confusion provoquée par la multiplication des périmètres de l'agglomération nouvelle. Evoquant les avis émis par les conseils municipaux consultés par les aménageurs dans les années précédentes, ils indiquent que ceux-ci « *n'ont pas toujours* [nous soulignons] *été pris en considération* », alors qu'à Trappes ou à Elancourt, la

[636] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004 (cf notre volume d'annexes, Partie 2).
[637] Nous faisons notamment référence ici à la loi Marcellin qui, votée le 16 juillet 1971, invite les communes à fusionner les unes avec les autres.
[638] Nous avons pu voir dans notre partie précédente de quelle manière les plans des aménageurs de la ville nouvelle avaient évolué entre 1966 et 1969, passant notamment d'un périmètre de cinquante communes à un périmètre de dix d'entre elles. *Cf supra*, chapitre II.

délibération stipule que ces avis « *n'ont jamais* [nous soulignons] *été pris en considération* ». A Plaisir, la délibération du conseil municipal peut étonner en raison de son caractère lapidaire. Très court, le texte rédigé semble transgresser ce qui constitue selon nous l'essence même de la démarche alors partagée par une majorité des communes saint-quentinoises, à savoir l'expression de « regrets » face à la formation imposée par la loi Boscher d'un syndicat communautaire à Saint-Quentin-en-Yvelines. Pas le moindre « regret » pour les élus de Plaisir : le conseil municipal, très sobrement, « *décide de s'associer pour la réalisation de l'agglomération nouvelle à un syndicat communautaire d'aménagement régi par les dispositions de la loi n° 70.610 du 10 juillet 1970* ». Aucun considérant n'accompagne cette délibération, pour le coup rédigée dans un style clinique qui ne permet pas selon nous de dire s'il révèle l'obéissance claire et nette d'une commune face à l'opération d'intérêt national que forme la ville nouvelle, ou s'il trahit un désintérêt profond face à une décision imposée « par le haut ».

Pour anecdotiques qu'elles puissent être, ces différences de présentations témoignent des nuances qui caractérisent les équipes municipales au moment de protester face au dirigisme de la réforme. De la même manière que tous les élus ne sont pas contre la ville nouvelle, chaque municipalité se révèle plus ou moins revendicative face à l'Etat.

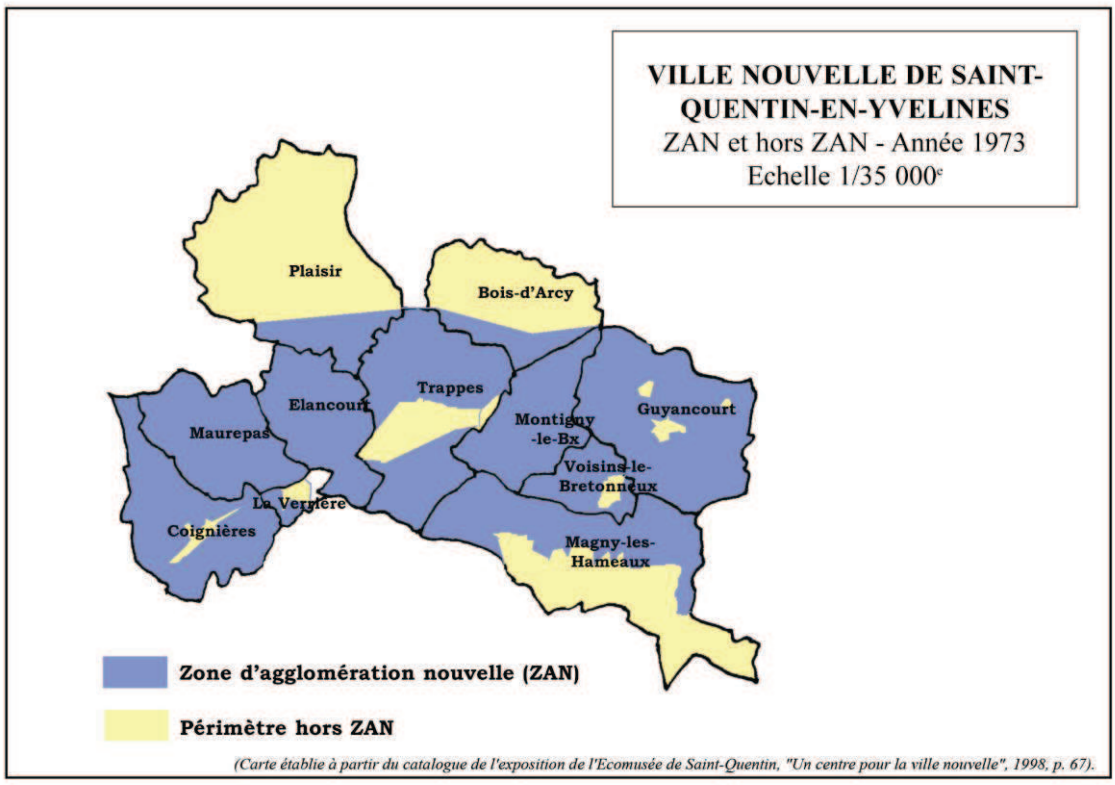
1.2. S'insérer dans le périmètre de la ville nouvelle, nommer l'intercommunalité : des actions de résistance symbolique ?

La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines qui se dessine en 1973 est définie par deux approches territoriales distinctes : la « zone d'agglomération nouvelle » (Zan) et la « hors Zan[639] ». La Zan désigne les terrains au sein desquels sont appelés à être construits les logements, les équipements, les routes, c'est-à-dire toutes les superstructures et les infrastructures qui accueilleront les futurs habitants de l'agglomération. Il s'agit, pour le dire simplement, de la zone d'intervention privilégiée des aménageurs de l'établissement public d'aménagement. Par opposition,

[639] Loi Boscher, articles 6, 7 et 10.

la « hors Zan » définit les terrains qui ne seront pas touchés par l'urbanisation massive à venir, ceux qui demeureront préservés. Il s'agit des centres historiques des villages ruraux qui viennent d'être rattachés à la ville nouvelle (mairies-écoles, églises, fermes agricoles…), mais également des zones déjà urbanisées (pour le cas de Trappes). La « hors Zan » est la zone de la tradition, celle de l'histoire rurale et du passé, et doit être comprise en opposition à la Zan, espace urbain moderne de la ville nouvelle.

Carte 12 : Zan et hors San



Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80.

Cette délimitation révèle deux conceptions différenciées du territoire : le périmètre urbain de la ville nouvelle est sans commune mesure avec sa réalité politico-administrative[640]. Telle que définie par les aménageurs, l'agglomération n'épouse pas

[640] L'inadaptation des frontières communales à l'aménagement du territoire est un fait observé à la fin du XIXe siècle, et est liée à la construction des fortifications militaires. REITEL, François, « Les aspects militaires et leurs conséquences du l'aménagement du territoire », in *Régions, villes et aménagements. Mélanges jubilaires offerts à Jacqueline Beaujeu*-Garnier, Paris, Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Ile-de-France, 1987, pp. 523-

les frontières communales, ce qui déplait fortement à certains élus locaux[641]. Sur les onze municipalités, huit refuseront que leur centre historique soit intégré à la Zan. Face à un Etat jugé invasif, elles semblent opter pour une attitude d'opposition symbolique qui n'est pas sans rappeler l'univers décrit par Albert Uderzo et René Goscinny dans les célèbres aventures d'un village gaulois confronté à la conquête romaine[642]... La « hors Zan » se présente comme une poche de résistance où la tradition paraît vouloir être préservée. En résulte un territoire à l'apparence mitée, sans véritable cohérence d'ensemble.

Cette défiance se retrouve dans le choix du nom de l'intercommunalité. Baptisé « syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle » (Scaan) par les élus qui se réunissent depuis le mois de janvier 1973 dans les locaux de la mairie-école de Montigny-le-Bretonneux, le syndicat de coopération intercommunale présente un nom en propre, ce qui le différencie des autres Sca issus de la loi Boscher créés à cette même époque, notamment à Evry[643].

Cette singularité doit être commentée. Dans leurs travaux sur le choix des « mots de la ville », les sociologues Paul Wald et François Leimdorfer[644] soulignent le lien qui existe entre l'énonciation des noms de lieux et l'identité des énonciateurs. Ces travaux nous apprennent combien le fait de désigner le lieu où l'on vit constitue un pilier structurant pour la personne qui nomme. Cette idée peut être appliquée au groupe des élus de Saint-Quentin-en-Yvelines qui, dès la séance « institutive » du syndicat intercommunal, donnent un nom original à l'institution communautaire qu'ils incarnent.

539, cité par MEILLERAND, Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, *op. cit.*, p. 43.

[641] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.

[642] Signalons d'ailleurs que la politique volontariste d'aménagement du territoire telle qu'elle se dessine dans les années soixante a été pastichée par Uderzo et Gosciny dans le dix-septième album des Aventures d'Astérix le Gaulois. Paru en 1971, précisément à l'époque de la loi Boscher, celui-ci narre l'encerclement du fameux village de Gaule par la construction d'un domaine résidentiel destiné à amener la « civilisation » aux habitants. contemporain des villes nouvelles. GOSCINNY, René et UDERZO, Albert, *Le domaine des Dieux*, Paris, Hachette, 1971.

[643] GUYARD, Jacques, *Evry Ville nouvelle 1960-2003. La troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 94.

[644] LEIMDORFER, François et WALD, Paul, *Parler en ville, parler de la ville, essais sur les registres urbains*, collection Les mots de la ville, éditions de la M.S.H., 2004, 276 p. A noter que François Leimdorfer a par ailleurs travaillé sur la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, mais sur une période postérieure aux années 1970. LEIMDORFER, François. « Saint-Quentin-en-Yvelines ou "ville nouvelle" ? Le choix de nom comme choix de ville », *Langage et sociétés* n°96, juin 2001, pp.71-103.

Il n'est pas exclu de penser que les élus tentent à travers cet acte de se singulariser des aménageurs, et plus largement de l'Etat. En 1970, l'EPA a en effet donné le nom de « Saint-Quentin-en-Yvelines » à une agglomération que l'on désignait depuis le schéma directeur de 1965 sous les vocables de « Trappes-Est » et « Trappes-Ouest ». A cette époque, l'établissement public d'aménagement avait choisi de s'inspirer du nom de l'étang de Saint-Quentin afin de s'affranchir de la toponymie communale :

> « *En choisissant ce nom j'ai voulu souligner le fait que l'agglomération n'était pas liée à la commune de Trappes, ni à une autre commune d'ailleurs ; pour cela, nous nous sommes inspirés du nom de l'étang de Saint-Quentin, auquel nous avons rajouté le suffixe "en Yvelines"*[645] ».

Trois années plus tard, la démarche des élus locaux consiste, semble-t-il, à nier ce geste originel. Deux éléments nous permettent de le penser. On note tout d'abord que le nom du syndicat tel que défini par les élus ne comporte aucune mention d'ordre toponymique. Le regroupement intercommunal aurait pu être baptisé « syndicat communautaire d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines », prenant logiquement comme cadre de référence le nom même du territoire de la ville nouvelle. C'est notamment ce qui se passe à L'Isle d'Abeau où, à la même époque, le Sca est appelé Scanida, pour Syndicat communautaire d'aménagement de L'Isle d'Abeau. Ceci peut être le signe d'une certaine prise de distance des élus locaux vis-à-vis des aménageurs. En évitant de placer leurs pas dans ceux de l'EPA, les maires des communes comprises dans le périmètre de la ville nouvelle s'attachent vraisemblablement à marquer leur différence d'avec les architectes-urbanistes, mais aussi avec l'Etat.

D'autre part, les élus préfèrent accoler au Sca les mots « agglomération nouvelle ». Leur choix se porte ainsi sur des termes neutres, et non pas sur des mots qui auraient pu évoquer la « ville nouvelle ». Pourquoi n'avoir pas appelé le regroupement « syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle » ? Les maires semblent ici rechigner à considérer que Saint-Quentin-en-Yvelines constitue une véritable « ville », comme pour en minimiser l'ampleur. Ils choisissent de rester au plus près du texte de la loi Boscher tout comme du vocabulaire administratif de

[645] Entretien avec Serge Goldberg, 6 février 2002.

l'époque : le syndicat traitera *a minima* des affaires de l'« agglomération nouvelle », c'est-à-dire d'une partie seulement de la superficie saint-quentinoise. Cette logique est celle du « chacun chez soi » : au Scaan la responsabilité d'une Zan urbaine ; aux communes celle de la vie rurale et de la tradition. Le propos des élus locaux consiste ici à éviter d'épouser de manière trop stricte les contours de la ville nouvelle, comme pour mieux marquer leur différence d'avec les desseins de l'Etat.

1.3. Organisation et décisions au Scaan : la commune comme valeur refuge

Le 13 janvier 1973, l'élection du président du Scaan constitue la première décision des élus locaux. Le scrutin met aux prises cinq candidats, tous maires de l'une des communes de la ville nouvelle : Mme Mirochnikoff (maire de Bois d'Arcy), M. Renard (maire de Montigny-le-Bretonneux), M. Le Roux (maire d'Elancourt), M. Rondeau (maire de Guyancourt) et M. Obel (maire de Magny-les-Hameaux). Parmi eux, deux candidats seulement peuvent se réclamer d'un courant politique clairement identifié : Mme Mirochnikoff (républicains indépendants) et Robert Rondeau (parti communiste). Les autres représentants des communes d'Elancourt, de Montigny et de Magny sont « sans étiquette », ce qui nous montre au passage combien les partis politiques sont peu influents au sein de l'assemblée. A l'issue de trois tours de scrutin, c'est au maire de Magny-les-Hameaux, Roland Obel, que revient une majorité des voix exprimées[646].

Une originalité saint-quentinoise : le renouvellement annuel du président du Scaan

Les choix d'organisation qui sont effectués lors de cette première séance démontrent la volonté qu'ont les élus de voir les communes traitées selon un principe de stricte égalité. Comme le permet la loi Boscher, chaque commune est représentée au sein du comité syndical par trois délégués, et ce quel que soit son poids

[646] Lors de ce troisième tour, Roland Obel obtient 23 voix, contre 9 à Mme Mirochnikoff, et 1 au maire de Trappes (qui n'est du reste pas candidat), Bernard Hugo. Archives du comité syndical de Scaan, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du 13 janvier 1973.

démographique[647]. Aucune différence n'est ainsi faite entre la commune urbaine et industrielle de seize mille habitants de Trappes et la commune rurale d'Elancourt (huit cent soixante et un habitants[648]). De la même manière, le Scaan élit onze vice-présidents au sein de son bureau, soit un par commune (*cf tableau ci-après*).

Tableau 2
13 janvier 1973, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s[649]	***Commune représentée***	***Commissions***
Mme Mirochnikoff	Bois d'Arcy (maire)	Administration générale et personnel
M. Duriez	Coignières (maire-adjoint)	Finances, gestion, budget
M. Le Roux	Elancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Rondeau	Guyancourt (maire)	-
M. Ressejac-Duparc	Maurepas (maire-adjoint)	-
M. Renard	Montigny-le-Bx (maire)	-
M. Marc	Plaisir (maire)	Sécurité et transports
M. Hugo	Trappes (maire)	Scolaire et périscolaire
M. Blanc-Chaudier	La Verrière (maire adjoint)	Travaux infrastructures et superstructures ; réalisation de Zac
M. Rougeau	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Urbanisation

Sources : archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Cette approche est loin d'être spécifique au cas saint-quentinois. Nous la retrouvons par exemple à Evry, où les communes d'Evry, de Lisses, de Bondoufles et de Courcouronnes sont, chacune, représentées par un délégué titulaire et deux suppléants[650]. De telles pratiques sont assez banales, et doivent être mises en perspective avec les usages de la « première intercommunalité » issue des IIIe et IVe républiques[651]. A cette époque, les communes sont systématiquement représentées au sein des intercommunalités par un nombre identique d'élus, sans que la démographie n'interfère dans ce choix.

[647] Selon la loi, la répartition doit d'abord tenir compte « *de l'intérêt direct de chaque commune à la réalisation de l'agglomération nouvelle* » (notion évasive s'il en est), et en second lieu « *de la population des communes* ». Loi Boscher, article 9.
[648] Cf *infra*, notre analyse démographique des onze communes saint-quentinoises. Voir également les données démographiques de la ville nouvelle, dans notre volume d'annexes (Partie 3).
[649] Par ordre d'importance, du 1er vice-président au dernier.
[650] GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé en juillet 2004 pour le PHEVN, p. 132.
[651] Cf *supra*, chapitre premier.

L'originalité de Saint-Quentin-en-Yvelines réside en revanche dans la réélection annuelle du président du syndicat intercommunal. Il s'agit là d'une véritable interprétation du cadre légal. D'après la loi Boscher, le renouvellement de l'assemblée est intrinsèquement lié aux échéances municipales[652]. Les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines ne vont pas suivre le texte, mettant en place une présidence tournante, appelée à changer tous les ans[653]. A l'échelle des villes nouvelles, ce choix fait figure d'exception. A Evry ou L'Isle d'Abeau, les élections des présidents de Sca sont demeurées liées au scrutin municipal[654]. Cette transgression ne semble pas avoir provoqué la moindre réaction du représentant de l'Etat et, entre 1973 et 1976, quatre élections du président et du bureau émailleront la vie du Scaan[655]. Comportant des accents indiscutablement transgressifs, la réalité saint-quentinoise fait valoir sa différence.

Un respect strict de l'avis des communes : quelques exemples de délibérations

Cette approche spécifique s'accompagne d'un respect strict de l'avis communal au sein des débats communautaires. A l'intérieur même du comité syndical, une attention toute particulière, primordiale et prioritaire, est ainsi portée à l'avis des conseils municipaux pour toute affaire concernant le territoire de leur commune. Un rapide sondage effectué dans les années 1973 à 1975 permet de le vérifier.

Le 19 juin 1973, le syndicat communautaire décide de confier à sept communes de la ville nouvelle (Elancourt, Guyancourt, Maurepas, Montigny-le-Bretonneux, Plaisir, Trappes et La Verrière) « *la gestion des équipements ressortissant à la compétence*

---

[652] « *La composition du comité* [du SCA] *est modifiée dans les deux mois qui suivent* (les) *élections* [municipales]*, en conséquence de l'évolution de la population* ». Loi Boscher, article 9.

[653] « *Quelques semaines avant la mise en place du Scaan* [à la fin de l'année 1972]*, nous avons discuté, entre élus, de la manière dont nous allions jouer notre rôle au sein du syndicat. Notre premier réflexe a été d'instaurer une présidence tournante. C'est à dire : le président du Scaan serait renouvelé chaque année. Nous avons donc choisi, en premier, le maire de la plus petite commune, à savoir Magny-les-Hameaux. Il s'agissait d'un maire de droite, certes sans étiquette mais plutôt favorable à la droite. Bien sûr, tous les élus n'étaient pas, à cette époque, très engagés politiquement. Il faut rappeler que c'étaient des élus ruraux, de toutes petites communes.* » Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.

[654] GRIDAUH, *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et les pratiques*, Paris, 2005. Voir également GUYARD, Jacques, *Evry Ville nouvelle 1960-2003. La troisième banlieue*, *op. cit.*

[655] Cf notre volume d'annexes, Partie 4.

du Sca[656] ». Lapidaire, dénuée de la moindre explication complémentaire, cette délibération va dans le sens d'un effacement du syndicat devant les communes qui la composent. Elle témoigne d'une nouvelle interprétation de la loi Boscher, selon laquelle les équipements communautaires sont logiquement gérés par le syndicat.

Au cours de cette même séance, le Scaan décide de favoriser la décision des onze communes en matière d'élaboration du plan d'occupation des sols. La délibération consultée indique que « *des élus désignés par les communes feront partie de groupes de travail : leurs travaux seront soumis en dernier ressort à la commission Urbanisme du Sca*[657] ». Charge à cette commission de valider les options prises par les représentants communaux, qui sont en réalité les véritables maîtres de la décision. Cette mesure fait du syndicat la chambre d'enregistrement d'options prises par les élus municipaux, au détriment d'une approche communautaire du territoire.

Une troisième délibération du 19 juin 1973 vient renforcer encore un peu plus le positionnement des conseils municipaux face au comité syndical. Les élus communautaires votent une « *contribution financière aux communes pour pertes fiscales en 1973* ». Par cette décision, le Scaan – qui perçoit, au titre de la loi Boscher, les quatre impôts que constituent la patente, le foncier bâti, le foncier non bâti et la taxe d'habitation[658] – entend semble-t-il prémunir les onze communes de l'agglomération de difficultés budgétaires. Il se pose en protecteur des municipalités.

La tendance se confirme les années suivantes. En 1974 et 1975, le Scaan vient à plusieurs reprises au secours des communes. C'est plus particulièrement le cas à Trappes, où doit être édifiée une Zac (la Plaine de Neauphle) ainsi qu'un équipement culturel structurant : la Maison Gérard-Philipe. Le travail entre les différentes institutions se révèle délicat, les échanges entre l'équipe municipale et les aménageurs connaissant quelques points de discorde. Sur la zone d'aménagement concerté, les élus trappistes ambitionnent de voir construits plusieurs équipements.

---

[656] Comité syndical du 19 juin 1973, compte-rendus des comités syndicaux de l'année 1973, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[657] *Idem*.
[658] L'article 8 de la loi Boscher indique que le Sca constitue « *un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » [nous soulignons]. L'article 16 explique pour sa part que « *le comité du syndicat communautaire assume de plein droit toutes les compétences confiées à la Commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies à l'intérieur de la zone prévue à l'article 6 ci-dessus* [il s'agit de la Zone d'agglomération nouvelle, ou Zan]. *Le président du Comité exerce, en cette matière, les mêmes compétences que le maire ; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président, les mêmes compétences que les adjoints.* » Autrement dit, le Sca perçoit les quatre principales taxes en Zan, celles-ci demeurant perçues par les municipalités en « hors Zan ».

Ils estiment qu'un groupe scolaire, un gymnase et des commerces doivent être bâtis afin d'assurer une meilleure qualité de vie aux populations. L'EPA ne peut de son côté pas encore garantir de telles édifications, ce qui n'est pas du goût de l'équipe municipale. Au printemps 1974, le premier adjoint de la municipalité, Mario Urbanet, demande l'appui du Scaan en proposant que celui-ci refuse une garantie d'emprunt à l'EPA. Le 18 juin, le syndicat obtempère sans le moindre débat interne, comme si cette mesure allait de soi[659].

L'intercommunalité est de nouveau mise à contribution par les élus trappistes l'année suivante. En construction sur la commune, la Maison Gérard-Philipe est appelée à soutenir la politique culturelle d'une partie de l'agglomération. Porté par les aménageurs, le dossier doit faire l'objet d'une convention tripartite signée entre l'EPA, le Scaan et la mairie de Trappes. Or, pour les élus trappistes, cet équipement est loin d'être prioritaire. Lors du comité syndical du 23 septembre 1975, le maire de Trappes, Bernard Hugo, explique que la signature de ladite convention est subordonnée, par l'équipe municipale, à l'édification de plusieurs logements ainsi qu'à la réservation de terrains destinés à plusieurs équipements publics. Il s'engage à faire un geste en faveur de la Maison Gérard-Philipe à la condition expresse que l'EPA débloque la situation. « *Si ces réserves sont levées, la commune de Trappes donne son accord à la signature des conventions en cause*[660] », conclut-il. Il explique par ailleurs que le Scaan, signataire avec la mairie de la convention tripartite, ne peut qu'être solidaire avec Trappes sur ce dossier. Il n'a semble-t-il pas besoin d'appuyer plus ses propos : le Scaan décide de suivre l'avis de la commune en liant la signature de la convention de la Maison Gérard-Philipe au déblocage d'autres dossiers alors en suspens[661].

Cette pratique protectrice à l'égard des communes concerne toutes les communes de la ville nouvelle. Nous trouvons mention dans les archives du Scaan de plusieurs autres délibérations comparables, que nous mentionnons ici à titre d'exemple. Ainsi, le 18 novembre 1975, le Scaan « *soutient la position du Conseil Municipal*

[659] Comité syndical du 18 juin 1974, compte-rendus des comités syndicaux de l'année 1974, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[660] Comité syndical du 23 septembre 1975, compte-rendus des comités syndicaux de l'année 1975, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[661] Le 23 juin 2007, lors du débat anniversaire sur les trente ans de l'Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, Marie-Hélène Norvez, ancienne membre de l'EPA, a dévoilé l'arrière-plan de ce dossier. Entre l'établissement public d'aménagement et les élus de Trappes, le compromis aurait porté, entre autres choses, sur la création d'une association mémorielle de la ville nouvelle, appelé Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines.

d'Elancourt (délibération du 5 novembre 1975) dans le litige qui l'oppose à l'EPA et relatif au bon fonctionnement du chauffage de l'école maternelle la Villedieu[662] ».

Les élus communautaires reproduisent une délibération analogue le 21 octobre 1975, à l'attention cette fois-ci de la commune de Guyancourt. Le litige concerne la partie guyancourtoise de la Zac centre, qui donne lieu depuis 1972 à de nombreux échanges entre les aménageurs de l'EPA et le conseil municipal de la commune, et depuis 1973 à des réunions entre le Scaan, la commune et l'établissement public d'aménagement[663]. Au cours du comité syndical du mois d'octobre 1975, les trois élus guyancourtois du Scaan rappellent que ce dossier, « *étudié avec grand soin* » par le conseil municipal, a déjà fait l'objet de nombreuses revendications. Parmi ces dernières figure la volonté émise par les élus de Guyancourt de voir cette Zac comporter 50 % de logements sociaux, mais également de voir les acquéreurs de bureaux de la zone s'acquitter d'une charge foncière. Rédigés par Mme Reiss et M. Le Fur, qui représentent Guyancourt au Scaan aux côtés du maire Robert Rondeau, deux rapports ont été transmis au comité syndical. Ils proposent notamment de demander une étude financière à un bureau d'étude, et sont appuyés par le président, Roland Obel.

Ces quelques exemples illustrent de quelle façon le Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines épouse, dès les premières années de son existence et de manière indéfectible, les contours des options défendues par les communes. Au sein des archives du syndicat communautaire, que nous avons dépouillées dans leur intégralité, nous n'avons qu'exceptionnellement rencontré de délibération allant à l'encontre de l'avis d'une des onze communes composant la ville nouvelle[664]. L'intercommunalité s'exerce alors comme un rempart pour des communes que l'on juge en situation de faiblesse par rapport à l'EPA, voire à l'Etat. Elle sert également d'appui dans les rapports de force générés par l'édification des premiers quartiers de l'agglomération.

---

[662] Comité syndical du 18 novembre 1975, compte-rendus des comités syndicaux de l'année 1975, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[663] Cf *infra*, chapitre V.

[664] Le 22 novembre 1979, les communes de Trappes, Maurepas et Bois d'Arcy demandent au Scaan de prendre en charge la gestion de leurs crèches. Transgressive dans la mesure où elle ôterait les communes de leur compétence en matière de petite enfance, cette demande rencontre bien vite l'opposition d'une majorité des élus locaux, et finira par être refusée. C'est donc bien au nom d'un même respect de l'autonomie communale que le Scaan n'accède pas ici à la volonté de quelques conseils municipaux, et non en vertu d'une volonté d'asseoir une domination communautaire sur les communes. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, compte-rendu du comité syndical du 22 novembre 1979.

Le Scaan, « nu propriétaire » : le discours de Roland Obel

Cette approche « communaliste » est pleinement assumée par le président du syndicat. En janvier 1974, un an après l'installation du Scaan, Roland Obel dresse le bilan de la première année d'exercice de l'intercommunalité saint-quentinoise. Après s'être longuement attardé sur les réunions du comité, du bureau et des commissions, après avoir manifesté son inquiétude face à l'importance du prix cumulé des équipements de la ville nouvelle (lycées, CES, groupes scolaires, gymnases, terrains de sport, piscines, maison pour tous, maison sociale, bibliothèque, commissariat…), déploré le retard pris en matière d'assainissement, réclamé un « *plan général des transports dans la ville nouvelle* » et s'être félicité du « *programme d'animation organisé, avec succès, à la chapelle de la Villedieu* », le maire de Magny-les-Hameaux conclut :

> « *Je crois pouvoir affirmer que l'action entreprise a toujours tenu compte du respect dû à l'autonomie communale, tout en assurant une partie équitable des équipements et des crédits entre les 11 partenaires du syndicat communautaire. (…) En définitive, si le syndicat communautaire construit et finance de nombreux équipements, il est en fait un "nu propriétaire"* [nous soulignons] *et ce sont les communes, comme nous l'avons toujours souhaité, qui bénéficient de l' "usufruit"*[665]. »

Très intéressante en ce qu'elle permet de jauger de la culture communautaire qui est celle du Scaan dans ses premières années d'existence, cette déclaration nous amène à constater que le syndicat, loin de se situer « au-dessus » des communes, se voit plutôt engagé à cette époque dans une relation partenariale avec elles (le mot figure d'ailleurs dans la déclaration de Roland Obel). Au sein de la Zan, le syndicat intercommunal veille à ce que l'autonomie des communes soit respectée par les aménageurs de la ville nouvelle. Telle est la principale mission qu'il s'est assignée. La notion juridique de « nue propriété » est à ce sujet particulièrement révélatrice. En droit, la « nue propriété » constitue un démembrement du droit de propriété ; elle confère à son titulaire la possibilité de disposer de la chose, mais en aucun cas ne lui

[665] Comité syndical du 22 janvier 1974, compte-rendus des comités syndicaux de l'année 1974, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

en laisse ni l'usage, ni la jouissance. Ces derniers attributs sont les prérogatives propres à l'usufruitier, l'article 578 du Code civil définissant l'usufruit comme « *le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété comme le propriétaire lui-même* ». Usufruitier de l'intercommunalité, le Scaan n'est donc nullement le propriétaire du territoire de la ville nouvelle, et s'exonère lui-même d'exercer l'essentiel des compétences qu'il est censé exercer en propre – à commencer par l'aménagement du territoire. Le syndicat communautaire opère ici une nouvelle et importante interprétation de la loi Boscher. En laissant dans les faits la Zan aux bons soins des conseils municipaux, les élus locaux opposent à l'Etat une pratique traditionnelle de la coopération intercommunale, ancrée dans la tradition communautaire du XIXe siècle, par ailleurs confirmée par le mode de représentation égalitariste des représentants des communes ou encore par la mise en place d'une élection annuelle du président du Scaan. Les élus de la ville nouvelle s'érigent ici en « gardiens du temple communal ».

De quelle manière cette approche communautaire a-t-elle été accueillie par l'Etat ? Dans les archives consultées (plus particulièrement celles du Scaan), nous n'avons trouvé aucune trace d'échanges entre le préfet et le président du syndicat, quant à la libre interprétation de la loi Boscher faite à Saint-Quentin-en-Yvelines. Le représentant de l'Etat a-t-il souhaité faire acte de pragmatisme en ménageant une assemblée dont il avait perçu les réticences à l'égard de la ville nouvelle ? Une investigation complémentaire serait intéressante à mener sur ce point.

L'EPA ne semble pas non plus avoir réagi à ces pratiques. En 1973, son directeur-général, Serge Goldberg est présent sur le territoire saint-quentinois depuis cinq ans. Il a rencontré la totalité des maires à plusieurs reprises, est en contact avec les municipalités tout comme avec les notables locaux (c'est-à-dire, pour l'essentiel, les propriétaires terriens) et a tout à fait conscience des réticences qui animent les élus locaux. « *Pour de nombreuses municipalités, les bouleversements culturels étaient trop importants, les gens craignaient la ville nouvelle*[666] », nous a-t-il indiqué.

Parfaitement connu, le repli du Scaan sur des valeurs communalistes gêne finalement assez peu le travail des aménageurs. Hormis certaines négociations délicates, à l'image de la Maison Gérard-Philipe, le syndicat ne va jamais à l'encontre des choix de l'EPA, y compris ceux qui voient certains quartiers s'ériger sur des zones

[666] Entretien avec Serge Goldberg, 6 février 2002.

à cheval sur deux communes. S'ils affirment une identité communautaire qui repose sur la défense des intérêts communaux, les élus locaux n'empêchent en aucune sorte la progression de l'urbanisation de Saint-Quentin-en-Yvelines, comme le montre en 1974 l'édification du quartier des Sept-Mares (dix mille logements[667]).

2- 1977, « année zéro » pour la ville nouvelle ?

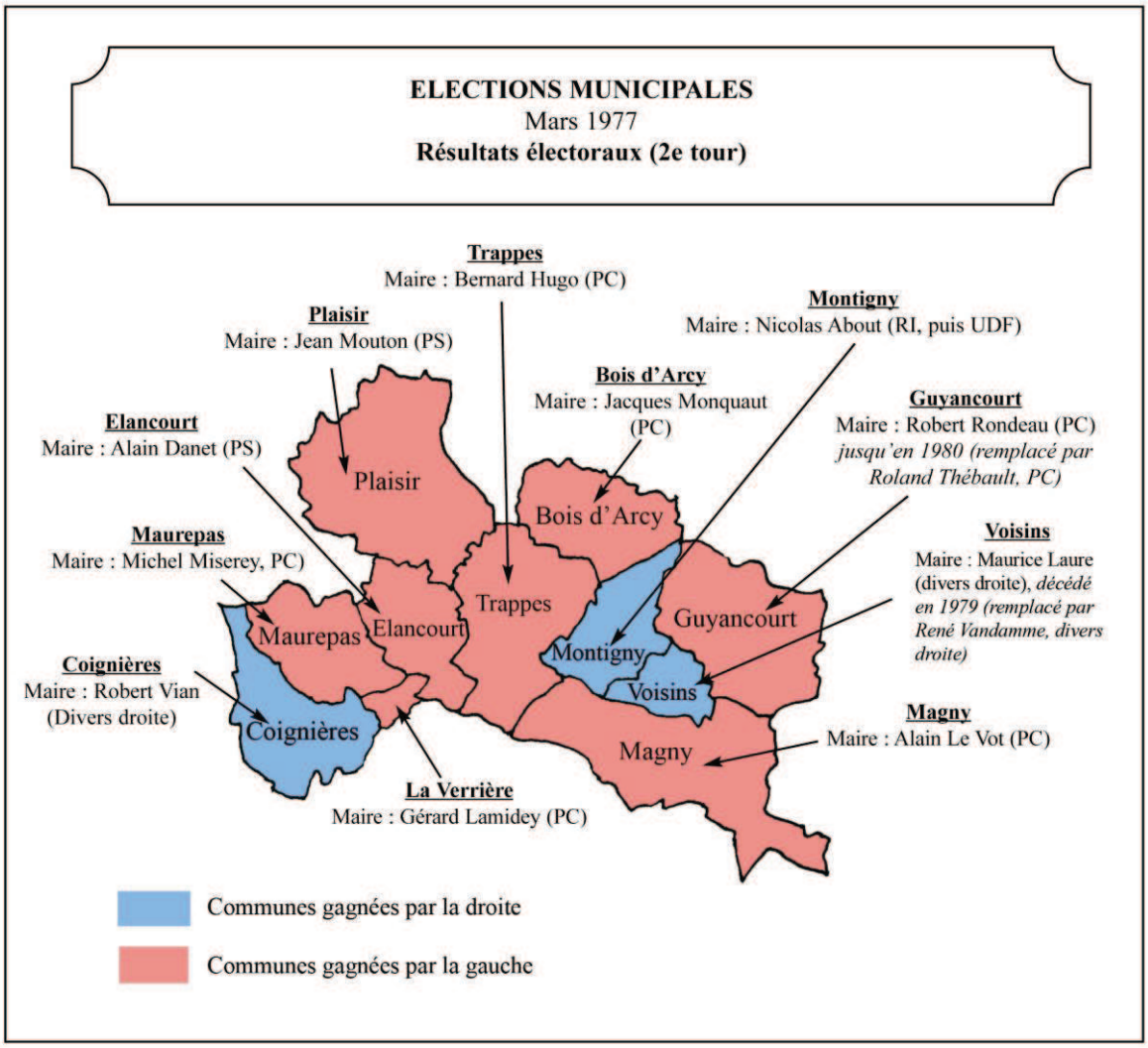
Les élections cantonales de mars 1976 et le scrutin municipal qui a lieu une année plus tard sont marqués par une poussée significative des partis socialiste et communiste. Les 7 et 14 mars 1976, l'Union de la gauche prend le pas sur ses opposants dans cent quatre vingt-quatorze cantons[668], cependant que les 13 et 20 mars 1977 elle l'emporte dans cent cinquante cinq des deux cent vingt et une communes de plus de trente mille habitants. Imputable à la fragilisation du système politique gaullien tout autant qu'au renouveau des forces socialistes[669], ce « *raz de marée* » souligné par le quotidien *Le Monde*[670] est particulièrement visible en province, où les équipes socialistes et communistes gagnent à Béziers, Saint-Etienne, Le Mans ou Montpellier. Il semble plus nuancé en région parisienne, notamment grâce à la victoire du RPR aux premières élections municipales ayant lieu dans la capitale depuis 1789[671].

Les villes nouvelles de la région parisienne s'alignent sur la tendance nationale : en 1977, quatre d'entre elles sont remportées par la gauche[672]. A Evry, le socialiste Jacques Guyard devient à la fois maire de la commune d'Evry et président du syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération. Il participe bientôt à la création de l'Association des élus des villes nouvelles, qui a pour objectif de défendre les intérêts des anciens « centres urbains nouveaux », et plus particulièrement ceux

[667] La description urbaine de ce quartier est reproduite dans le bulletin d'information de l'EPA que nous reproduisons dans notre volume d'annexes (« La communication de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines », Partie 5).
[668] A Saint-Quentin-en-Yvelines, elle aurait rallié 53,41 % des suffrages. « Informations diverses », séance du comité syndical du Scaan, 16 mars 1976.
[669] BERNSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La république recommencée. De 1914 à nos jours*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, 2004, p. 517 et suivantes.
[670] Une du journal *Le Monde*, 22 mars 1977.
[671] Opposé à Michel d'Ornano (Républicains indépendants) ainsi qu'au communiste Henri Fizbin, l'ancien premier ministre Jacques Chirac préside un conseil municipal où le Rassemblement pour la république détient cinquante sièges, contre quarante pour l'Union de la gauche et quinze pour les Républicains indépendants.
[672] Les listes d'Union de la gauche l'emportent partout, à l'exception de Cergy-Pontoise. Entretien avec Jacques Guyard n° 2, 30 juin 2004.

de leurs maires. Pour lui, 1977 constitue à l'échelle locale une année de bascule, comme il l'indique dans son ouvrage de témoignage, paru en 2002. Sur les quatre communes de la ville nouvelle, trois sont à compter de cette date dirigées par des municipalités de gauche. Le PS effectue une poussée notable à Courcouronnes mais surtout à Evry, où Michel Boscher est éconduit après trente années de mandat municipal. Outre la poussée socialiste et communiste de l'époque, c'est un passage de relais générationnel qui se produit : adepte de la concertation, la jeune garde de gauche séduit plus l'électorat que le député-maire historique Michel Boscher, dont les style est désormais jugé « *dépassé*[673] ».

Carte 13



Sources : archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[673] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003. La troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 114.

Un phénomène comparable se produit à Saint-Quentin-en-Yvelines. Au mois de mars 1977, les élections municipales ont pour conséquence de modifier en profondeur la carte politique de l'agglomération (*cf carte 13, ci-dessus*). Sur les onze conseils municipaux de la ville nouvelle, huit se trouvent désormais dirigés par des municipalités de gauche, et plus particulièrement communistes. Demeurant majoritaire à Trappes (Bernard Hugo) et Guyancourt (Robert Rondeau), le PC l'emporte à Magny-les-Hameaux (Alain Le Vot), Bois d'Arcy (Jacques Monquaut), Maurepas (Michel Miserey) et La Verrière (Gérard Lamidey). Le Parti socialiste fait pour sa part une poussée notable à Elancourt (Alain Danet), alors qu'il conserve dans son escarcelle la commune de Plaisir (Jean Mouton). Quant aux communes de Coignières (Robert Vian) et Voisins-le-Bretonneux (René Vandamme), elles demeurent acquises à une droite centriste et modérée. A Montigny-le-Bretonneux, un nouveau maire fait son apparition : il s'agit de Nicolas About, jeune médecin acquis aux idées de Valéry Giscard d'Estaing (républicains indépendants, puis UDF à partir de 1978).

La sociologie politique de l'agglomération saint-quentinoise ressort radicalement bouleversée de ces élections. Comme à Evry où Jacques Guyard parvient à incarner l'avenir et à s'imposer face à Michel Boscher, plusieurs des maires de Saint-Quentin-en-Yvelines défendent des idées nouvelles. C'est notamment le cas de l'Elancourtois Alain Danet.

2.1. De nouveaux élus saint-quentinois : l'exemple d'Alain Danet

En 1977, Alain Danet habite Elancourt depuis moins de quatre années. Il n'est pas originaire de la commune comme pouvait l'être François Neveu, l'un de ses prédécesseurs, et ne peut donc pas se prévaloir d'une certaine légitimité territoriale[674]. Il est arrivé sur ce territoire « *totalement par hasard* », poussé par l'état de santé délicat de l'un de ses trois enfants et la nécessité de vivre désormais « *au plein air* », près de Vélizy où il travaille. Au cours de l'année 1973, Alain Danet et sa femme se lancent ainsi en quête d'un logement. Ils découvrent avec surprise le

[674] Cf *infra*, chapitre II.

village d'Elancourt, mais également les maisons « *à l'américaine* » que certains promoteurs proposent via le centre d'information de l'EPA, situé alors à la Commanderie de la Villedieu.

> « *On a commencé par se perdre, on a vu ces espèces de petites maisons, à la Commanderie I* [programme de logements situé en face de la Villedieu]… *Il n'y avait pas un arbre, rien ! Pendant que nous visitions, les enfants ont disparu. Ils avaient à cette époque entre un et quatre ans et, visiblement, ils avaient trouvé leur espace pour jouer dans la rue. Bon… On s'est dit qu'au fond, cela pouvait aller*[675]. »

A cette époque, Alain Danet ignore de la ville nouvelle jusqu'à son existence même. Il habite depuis plusieurs années à Boulogne-Billancourt, où il a dans un premier temps contracté un prêt afin d'acquérir l'appartement qu'il occupe avec sa femme, fonctionnaire internationale, et ses enfants. Né après la Seconde guerre mondiale, diplômé de l'école des Ponts et étant passé par l'Insee, il travaille chez Matra. Après ses études, il s'est d'abord dirigé vers le secteur privé, et a fait partie de la toute nouvelle section de recherche urbaine du Credoc dont le président est alors Georges Mercadal, ingénieur général des Ponts et Chaussées. Chez Matra, à Vélizy, Alain Danet travaille sur des questions de planification, ce qui l'amène à s'intéresser à la problématique des transports urbains. Il approfondit ainsi une connaissance technique de ce qu'est la ville, et se passionne pour l'urbanisme qu'il enseignera bientôt dans le cadre de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afpa), dans les années 1975-1976.

Alain Danet est surtout un militant de la ville. En 1966 et 1967, membre du PSU, il a participé à la création du Groupe d'action municipale de Boulogne-Billancourt. Il a particulièrement apprécié le caractère dynamique de ce groupe associatif qui, progressivement, a été supplanté localement par la mainmise de plusieurs partis politiques de gauche[676].

---

[675] Entretien avec Alain Danet, 18 mai 2004. Lire également le témoignage comparable de Michel Mottez, sur Evry. MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne, Evry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2003, 245 p.

[676] L'influence des Gam et de Hubert Dubedout est, à cette même époque, observée au Vaudreuil. BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val de Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une ville*, *op. cit.*, p. 133.

« *Tout était parti de Caen, de Dubedout à Grenoble, de Briançon… En 1971, le Gam de Boulogne-Billancourt était en perte de vitesse parce que les partis prenaient déjà le pas sur lui : il n'avait plus d'audience ni de moyens*[677]. »

En 1970, Alain Danet est candidat PSU aux élections cantonales. Il participe à ce scrutin « *totalement par hasard* », consécutivement à la défection de toute dernière minute du candidat officiel du parti. A l'issue du premier tour, il totalise 6,5 % des suffrages. « *Ce n'était pas mal, cela correspondait très exactement au résultat réalisé par le candidat PSU en 1968 sur la même circonscription. Il n'y avait pas à en tirer gloire, mais le fait est que j'avais réalisé un score identique* », explique-t-il. L'année suivante, la campagne municipale donne l'occasion à Alain Danet d'assister aux tractations entre le PSU et le nouveau parti socialiste. Cette expérience lui permet d'observer de près les négociations menées entre les sections locales.

Arrivé à Elancourt, Alain Danet demeure « *politiquement abstinent* » pendant plus de deux années, avant de reprendre le militantisme. En 1975, il se présente aux élections cantonales ; il est de nouveau candidat aux cantonales de 1976. Non élu, il sera cependant majoritaire sur les communes d'Elancourt et de Maurepas. La découverte d'être ainsi plébiscité lui conférera une certaine légitimité au moment du scrutin municipal. En préparant les élections de 1977, c'est tout naturellement vers lui que se tourne la section PS d'Elancourt afin de proposer une alternative au maire sortant, Georges Le Roux. L'affaire, qui semble aller de soi, se conclut très vite.

« *Quand il s'est agi de choisir un candidat à gauche sur Elancourt, comme nous étions largement majoritaires, c'est moi qui me suis trouvé en tête de liste pour une raison toute simple : j'étais le seul à être vraiment connu des gens. J'avais déjà fait une campagne, les habitants connaissaient mon nom, ma famille… Tout cela était vraiment naturel*[678]. »

Au soir du 20 mars 1977, la liste d'Union de la gauche emmenée par Alain Danet totalise 55,32 % des suffrages exprimés et se compose, pour l'essentiel, de personnes issues de la même génération que le nouveau maire. A la tête d'une commune de plus

[677] Entretien avec Alain Danet, 18 mai 2004.
[678] *Idem.*

de 10 000 habitants – contre moins de mille une dizaine d'années plus tôt[679] ! –, il incarne le renouveau de sa commune, au sein de laquelle plusieurs quartiers « ville nouvelle » ont été construits depuis le début de la décennie (les Sept-Mares, la Commanderie I et II, les Nouveaux Horizons, la Mare Joyette…).

Une volonté municipale : informer les habitants

Le style nouveau du maire apparaît dans le bulletin municipal. Sur la forme tout d'abord, la nouvelle équipe d'Union de la gauche effectue en quelques mois un toilettage très net (*cf ci-dessous*). La « maquette » des années 1977-1978 n'a ainsi plus rien à voir avec celle des années au cours desquelles Georges Le Roux était maire (1971-1977). Le « bloc titre » du journal municipal rédigé par l'ancienne municipalité était réalisé à la main (« Flash – Informations »), et l'ensemble reprographié par des moyens internes qui lui conféraient un aspect amateur. Sa parution était aléatoire, tout comme sa pagination. Le bulletin ne proposait aucune photo, et sa ligne éditoriale se rapprochait plus d'un compte-rendu de séance de conseil municipal commenté que d'un journal d'information comportant plusieurs niveaux de lecture, des encadrés et une ligne éditoriale pleinement réfléchie.

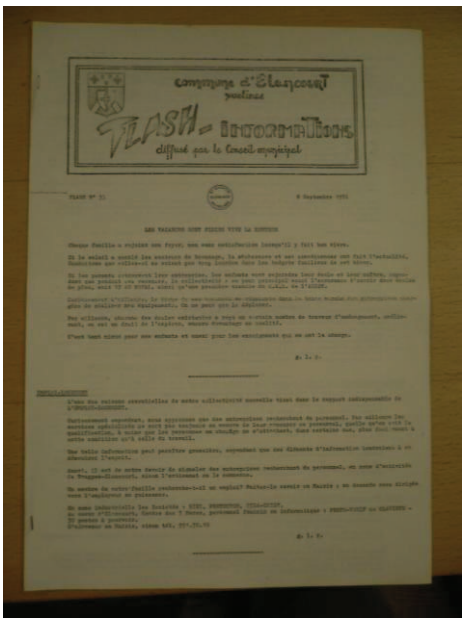
Le « Flash » qu'inaugure Alain Danet à l'automne 1977 présente un aspect bien plus contrasté, qui témoigne de la fabrication désormais professionnalisée du bulletin. La nouvelle formule du journal est éditée dans une imprimerie[680]. Sa « maquette » est réalisée avec des moyens modernes. Le « bloc titre » est construit avec une véritable police de caractères, et les informations y sont hiérarchisées : le mot « Flash » apparaît en grand, devant le surtitre « informations municipales » qui caractérise l'objet (*cf reproductions des « Unes » ci-dessous*). Viennent ensuite les mots « commune d'Elancourt » et les références (numéro, mois, contact téléphonique). L'éditorial du maire occupe la totalité de la page, laquelle comporte un sommaire ainsi qu'un portrait photo d'Alain Danet. Le nouveau maire revendique

[679] En 1968, Elancourt totalise 861 habitants ; en 1975, grâce à l'essor des nouveaux quartiers de la ville nouvelle, ils sont 10 629. Deux années plus tard, ils avoisinent semble-t-il les 16 000 habitants. Voir à ce sujet la déclaration d'Alain Danet au Scaan, le 5 septembre 1977. Comptes-rendus des comités syndicaux du Scaan, archives de la Communauté d'agglomération, année 1977. Consulter également la sous partie « démographie » de notre volume d'annexes (Partie 3).

[680] Le procédé utilisé (« Offset éclair ») est mentionné en page 4 du n° 52 bis de décembre 1977.

l'accès à l'information pour le plus grand nombre. « *L'information fait l'objet d'un effort particulier, et au-delà des améliorations apportées depuis quelques mois, nous conservons l'ambition de fournir à tous les moyens d'expression* », écrit-il dans son éditorial de décembre 1977[681].

Deux « unes » du bulletin municipal d'Elancourt
Numéros de septembre 1976 (G. Le Roux) et
Décembre 1977 (A. Danet)


commune d'Elancourt
publie
FLASH - Informations
diffusé par le Conseil municipal

informations municipales
flash
commune d'élancourt
n°51 décembre 77
tél. ...051.59.81
éditorial

Source : Musée de Saint-Quentin-en-Yvelines.

A eux seuls, ces quelques éléments témoignent d'un indéniable travail de réflexion. Ils doivent être mis en perspective avec plusieurs journaux « citoyens » rédigés par des habitants particulièrement bien informés et soucieux de provoquer le débat local. Un journal tel que *Le Bisque*, bimestriel satyrique[682] paraissant entre 1975 et 1979 à Saint-Quentin-en-Yvelines, a vraisemblablement provoqué une émulation pour les équipes des communes[683]. L'essor de ces journaux doit également être corrélé avec plusieurs évolutions : aspiration à la participation citoyenne dans le

[681] *Flash*, commune d'Elancourt, n° 51, décembre 1977, p. 1, archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[682] Lire notamment : « Rétablir un vrai débat », *Le Bisque*, n° 15, octobre-novembre 1978, reproduit dans DAGNAUD, Monique, *Scènes de la vie culturelle et associative en banlieue nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines*, étude réalisée pour la Fondation des villes, Paris, CNRS, 1981, pp. 111-112.
[683] D'autres initiatives ont lieu à la même époque dans les villes nouvelles, à l'image du *Cobaye déchaîné*, diffusé à compter du mois de novembre 1974 à Villefontaine (L'Isle d'Abeau). Créé à l'initiative de quelques habitants éclairés, il est en partie financé par le syndicat intercommunal, et comptera au total 70 numéros (1974-1984). EPA de L'Isle d'Abeau, *Au milieu pousse la campagne, la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, Lyon, Récits et Mémoires d'entreprises, 2003, p. 35.

sillage des Gam, développement des associations de quartier et de la pré-animation, nécessité d'informer les populations locales suite aux conséquences de la crise économique (le million de chômeurs est atteint en France en 1977), propension de plus en plus développée des journalistes à intégrer les équipes de communication des mairies. L'époque est bien à la structuration de l'information municipale[684]. Le 17 juillet 1978, le législateur pose les premières bases d'un droit général à l'information des citoyens, qui permet notamment aux habitants d'avoir accès de manière plus simple aux décisions qui sont prises par les collectivités locales[685].

La nouvelle équipe municipale d'Elancourt s'inscrit ici clairement dans cette démarche dite « de communication politique », au sens contemporain du terme[686]. Sur le fond, elle n'hésite pas à entrer de plain-pied dans des questions de nature technique, avec la ferme volonté d'associer la population aux choix réalisés.

C'est particulièrement le cas dans le secteur de l'urbanisme. En décembre 1977, le bulletin municipal est ainsi édité avec un supplément « Spécial Pos[687] ». Dans l'éditorial de présentation, la municipalité entend accompagner, en l'explicitant largement, l'enquête publique sur le plan d'occupation des sols ordonnée par le préfet – enquête appelée à se dérouler entre les mois de décembre 1977 et février 1978. Le supplément au bulletin municipal rappelle que le Pos peut être classiquement consulté par chacun, en mairie, mais que cela se révèle insuffisant :

> « *En effet, les dossiers du Pos sont des documents techniques, illisibles pour la plupart d'entre nous, en témoigne le plan reproduit ci-après[688]* ».

Elaborés « *jusqu'à présent, pratiquement dans le secret des Administrations et de la précédente municipalité* », traitant d'un sujet central puisqu'il touche au cadre de la vie quotidienne, ils doivent selon la nouvelle équipe municipale être l'occasion de

[684] DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2009, p. 20.
[685] Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.
[686] Sophie Huet et Philippe Langenieux-Villard rappellent en 1982, soit quelques années à peine après les élections de 1977, de quelle manière les techniques de communication, appliquées au combat politique, viennent modifier en profondeur les relations entre les élus et les habitants. « *La communication politique cherche ainsi à rendre la démarche d'un candidat efficace et pragmatique* », expliquent-ils. HUET, Sophie et LANGENIEUX-VILLARD, Philippe, *La communication politique*, Paris, Puf, 1982, p. 108.
[687] *Flash, commune d'Elancourt*, n° 52 bis, décembre 1977, archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[688] *Idem*, p. 1.

fédérer les habitants, par une série de réunions. Organisées à l'échelle du quartier, ces rencontres seront animées à la fois par les élus municipaux et plusieurs techniciens d'un bureau d'études. Le document, vraisemblablement diffusé par voie postale, délivre les dates de ces réunions (il y en a au total cinq, toutes au mois de janvier 1978). Il répond par ailleurs à des questions simples (« Qu'est-ce que le Pos ? » ; « Que propose le Pos du plateau ? »), signe de son caractère volontairement didactique.

En allant ainsi au devant de ses administrés, la nouvelle équipe municipale d'Elancourt dévoile une nouvelle façon de faire de la politique locale. Pétri des idées du Gam qu'il a contribué à créer à Boulogne-Billancourt à la fin des années 1960, conscient de la nature technique de questions urbaines qu'il connaît bien en tant que spécialiste, Alain Danet montre très vite qu'il entend associer ses administrés aux choix stratégiques de sa commune. Soucieux de mettre en place un urbanisme à caractère participatif, il invite aux débats certains représentants de l'EPA[689] et évoque l'action du Scaan, notamment sur l'épineuse question des finances locales[690]. Sur ce dernier point, le maire fait montre d'une approche différente de celle de son prédécesseur. Dans les bulletins municipaux des années 1973-1977, Georges Le Roux évoquait prioritairement des questions pratiques à forte connotation municipale (festivités du jumelage, dates des vacances scolaires, saturation du gymnase, soirée dansante au profit des personnes âgées[691]…), et ne prenait que très rarement de hauteur par rapport à la situation de sa commune, en évoquant par exemple l'action du syndicat intercommunal. L'échelle de référence était alors strictement municipale, le Scaan étant présenté comme une structure extérieure à Elancourt, aux décisions parfois controversées[692].

A partir de 1977, la volonté qu'a la nouvelle municipalité d'informer les habitants sur la question urbaine amène nécessairement cette dernière à replacer Elancourt

[689] *Flash, commune d'Elancourt*, n° 53, février 1978, p. 2. Archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[690] Dans son éditorial de mars 1978, Alain Danet rappelle combien la situation financière de la commune est « *critique* », et ce en dépit du budget voté par les élus de la ville nouvelle. Le maire n'hésite ici pas à lier le cadre communal et le cadre intercommunal, expliquant un peu plus loin que les villes nouvelles nécessitent d'importants moyens financiers de la part de l'Etat. *Flash, commune d'Elancourt*, n° 54, mars 1978, p. 1. Archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[691] *Flash – Informations diffusé par le Conseil municipal*, n° 19 (15 mai 1975), n° 20 (30 mai 1975) et n° 22 (2 septembre 1975). Archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[692] On consultera sur ce point les bulletins municipaux d'Elancourt de l'année 1975, et plus particulièrement la question du ramassage des ordures ménagères. *Flash – Informations diffusé par le Conseil municipal*, n° 25 (30 novembre 1975), archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

dans le contexte institutionnel de la ville nouvelle. L'échelle d'analyse change tout autant que le propos : pour Alain Danet, Elancourt fait partie de l'ensemble intercommunal et doit composer avec lui. Non content de s'adresser aux habitants du bourg historique, le nouvel élu inclut dans sa politique les « nouveaux » habitants, c'est-à-dire ceux de la ville nouvelle. Voilà sans doute la différence principale entre Alain Danet et son prédécesseur. Alors que Georges Le Roux était tourné vers le village ancien, le jeune élu socialiste prend à bras-le-corps les bouleversements urbains et démographiques qui touchent la commune, alors considérée par les aménageurs de l'EPA comme l'un des deux « centres » de Saint-Quentin-en-Yvelines[693]. Contrairement à un Georges Le Roux refusant à l'évidence d'aborder des questions techniques mais structurantes, il n'hésite pas à brasser un ensemble de thèmes complexes, avec le souci d'intéresser du mieux possible les habitants.

Dès cette époque, le nouveau maire semble relativement critique envers certaines options d'aménagement qui voient l'EPA construire certains quartiers à cheval sur plusieurs communes. C'est notamment le cas des Sept-Mares, érigé au début des années 1970 à la frontière d'Elancourt et de Maurepas. S'il ne s'exprime pas à ce sujet dans le bulletin municipal, Alain Danet nous a expliqué avoir toujours combattu cet urbanisme « hors cadre », qui ne tenait pas compte des limites communales. A la fin des années 1970, il aurait eu beaucoup de mal à travailler avec la municipalité communiste de Maurepas. Même les liens entre sections socialistes, grippés, se révèlent inopérants : « *les sections PS travaillaient chacune de leur côté, sans parvenir à se réunir autour d'objectifs communs*[694]. » Selon lui, le phénomène des lotissements Riboud[695], construits dans les années 1960, serait responsable de ce manque de communication entre les équipes municipales. L'urbanisation encouragée par Jacques Riboud aurait contribué à créer une « exception maurepasienne », la commune ayant pris l'habitude de traiter isolément les questions d'aménagement. « *Lorsque le PC l'a emporté à Maurepas, en 1977, la ville était homogène, avec un fort sentiment d'appartenance communale, et il était impossible de mener une action concertée, y compris en y associant l'EPA*[696] ». Alain Danet en gardera un fort scepticisme quant au bien-fondé des quartiers de la ville nouvelle qui, à l'instar de

[693] Cf *infra*.
[694] Entretien avec Alain Danet, 18 mai 2004.
[695] GLADIEU, Jean-Dominique, « L'urbanisme provincial de Jacques Riboud », in *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Paris, 2002, Somogy-SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, p. 49.
[696] Entretien avec Alain Danet, 18 mai 2004.

ceux du Pas-du-Lac (Montigny / Bois d'Arcy) ou des Arcades du Lac (Montigny / Voisins-le-Bretonneux), s'érigeront sur les territoires de deux communes.

2.2. Une nouvelle manière de présider aux affaires communautaires : Mario Urbanet

Les élections municipales de mars 1977 ont un impact majeur sur la vie politique intercommunale. Suite au scrutin, le comité syndical du Scaan est presque entièrement renouvelé. On doit parler de rupture : le 23 avril 1977, sur les trente-trois représentants qui ont été désignés par les communes saint-quentinoises, au moins dix-huit n'ont encore jamais siégé autour de la table communautaire[697]. Il est également acquis que le président va changer : défait par les communistes dans sa commune de Magny-les-Hameaux, Roland Obel ne fait plus partie des élus de la ville nouvelle.

Le vote du 23 avril 1977 confirme ce changement. A l'appel des candidats, deux personnes se détachent. Premier maire-adjoint de la commune de Trappes, Mario Urbanet (PC) est soutenu par l'Union de la gauche, laquelle se félicite de l'« *unité sans faille*[698] » de la nouvelle majorité. A droite, le maire de Coignières, Robert Vian, est proposé par Nicolas About (Montigny, républicains indépendants). Il prononce une courte allocution au cours de laquelle il s'inquiète du caractère partisan qui pourrait désormais animer les élus du Scaan :

> « *J'espère que cette assemblée, une fois les échos de la campagne électorale éteints, saura prendre, au dessus des partis et des hommes* [nous soulignons]*, la seule résolution qui importe : celle de défendre les intérêts de nos différentes collectivités en respectant le principe adopté fort démocratiquement par le*

[697] Il s'agit des représentants des communes de Bois d'Arcy, Elancourt, Magny, Maurepas, Montigny et La Verrière, dont les équipes municipales ont entièrement été renouvelées suite aux élections municipales. Voir le tableau des vice-présidents du Scaan de 1977, reproduit dans notre volume d'annexes (Partie 4).
[698] « Allocution de M. Alcantara », comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, annexe n° 3.

précédent comité : non ingérence de cet organisme dans les affaires des autres communes et respect des décisions prises par les conseils municipaux[699]. »

Ces inquiétudes sont fondées. A l'issue du scrutin, M. Urbanet l'emporte au premier tour, comptabilisant 24 des 32 suffrages exprimés. Le nouveau président communautaire déroule alors un long discours aux accents idéologiques dans lequel il évoque tour à tour les relations avec l'EPA[700], le logement[701], la nécessité de réunir une table ronde sur la question de l'emploi mais aussi sa volonté d'organiser, d'ici le mois de juillet, les premières « *assises populaires de Saint-Quentin-en-Yvelines* ». Plaçant la population de la ville nouvelle au cœur de son projet, après avoir rappelé combien la gauche avait à Saint-Quentin-en-Yvelines été désignée massivement par le corps électoral « *pour contrôler la majorité de droite* », Mario Urbanet insiste sur la nature du pouvoir qu'il entend désormais exercer :

« *Cette situation entièrement nouvelle découle de l'expression démocratique des populations de Saint-Quentin-en-Yvelines. 8 communes représentant 93,80 % de la population seront gérées par l'Union de la gauche. 3 municipalités représentant 6,19 % de la population ont été élues contre l'Union de la gauche.*
(…) Ces résultats autorisent la majorité de notre assemblée à parler suffisamment haut et fort pour être entendue du pouvoir politique et de ses administrations : Ministères, Groupe central des villes nouvelles, Préfecture, EPA. C'est dire d'emblée si notre assemblée, résultant d'élections politiques [nous soulignons] *jouera un rôle éminemment politique* [idem][702]. »

Mario Urbanet indique alors que l'Union de la gauche a décidé de modifier la représentation des communes au sein du bureau syndical, en l'ouvrant à la proportionnelle. Maurepas et Elancourt seront désormais représentées chacune par

[699] « Allocution de M. Vian », comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, annexe n° 2. Nous observons au passage que le souhait exprimé par M. Vian est particulièrement fidèle à la posture qui était celle de Roland Obel, président communautaire sortant, dans les années 1973-1977.
[700] « *Nous allons œuvrer pour que nos relations avec l'EPA, organisme non élu, reflètent la volonté des populations, c'est-à-dire qu'il y ait une prise en compte réelle des décisions des élus qui, seuls, sont responsables devant la population.* » Nous évoquerons, dans notre chapitre suivant, l'opposition structurelle qui anime, depuis 1973, les deux institutions du Scaan et de l'EPA à Saint-Quentin-en-Yvelines. « Allocution de Monsieur Urbanet Mario », comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, annexe n° 4.
[701] « *Nous voulons qu'il soit connu que nous nous opposerons à l'exécution des saisies et expulsions.* » « Allocution de Monsieur Urbanet Mario », comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, annexe n° 4.
[702] *Idem*.

un délégué supplémentaire au sein du comité syndical, l'une comme l'autre comptabilisant plus de dix mille habitants en zone d'agglomération nouvelle (Zan) : l'assemblée passe ainsi de trente-trois à trente-cinq représentants. La nouvelle règle s'applique également au sein du bureau[703]. Magny-les-Hameaux, Guyancourt et Maurepas (communes de gauche) y sont représentées chacune par deux élus. Ce changement ne s'est pas fait sans heurts : Mario Urbanet indique dans le compte-rendu les conditions dans lesquelles il lui a fallu intercéder auprès du préfet des Yvelines, celui-ci ayant « *fait pression pour qu'un 4e poste soit accordé à Voisins ainsi qu'à quelques autres communes*[704] ». Il semble alors évident qu'un rapport de force ait été créé, au moment de modifier les statuts du Scaan, entre la préfecture et le syndicat.

S'il ne transgresse en aucune façon les règles édictées par l'article 9 de la loi Boscher, ce changement témoigne d'une approche du pouvoir renouvelée de la part des représentants du Scaan. Le discours de Mario Urbanet ne laisse en l'espèce aucune place au doute : même s'ils entendent respecter les communes dans leur intégrité en conservant, par exemple, des élus de droite à la tête de plusieurs commissions[705], communistes et socialistes affichent qu'ils exerceront bien, à l'échelle intercommunale, une action de nature *politique*. En phase avec la stratégie nationale d'Union de la gauche, leur projet, qui repose sur la « démocratie », le « changement », la « jeunesse », l'« enfance », l'« emploi », la solidarité à l'attention de populations en proie à des difficultés d'emprunt ou à la maladie[706], s'inscrit dans une volonté de rupture.

Celle-ci constitue, pour le PCF, une spécificité locale. Il semblerait en effet que la stratégie des communistes n'ait pas été identique dans toutes les villes nouvelles. A Evry par exemple, suite aux municipales de 1977, les représentants du PC refuseront de prendre part à l'exercice du pouvoir communautaire[707]. Pour Jean-Dominique Gladieu, au-delà du discours que le Parti a sur les villes nouvelles, ces différences

[703] Tableau reproduit dans notre volume d'annexes : sous-partie consacrée au personnel politique (Partie 4).
[704] A noter que Nicolas About, le jeune maire de Montigny, a pris part à cette lutte d'influence avec pour objectif de voir Montigny représentée par quatre (et non plus trois) élus au sein du comité syndical du Scaan. Compte rendu du comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, décision n° 5.
[705] MM. Picard (Voisins), About (Montigny) et Vian (Coignières) sont élus, le 23 avril 1977, à la tête des commissions Infrastructures, Administration générale et personnel et Environnement-sécurité du syndicat d'agglomération nouvelle.
[706] Nous reprenons ici les éléments sémantiques les plus saillants, selon nous, de la déclaration effectuée par Mario Urbanet au Scaan le 23 avril 1977, lors de sa première séance en qualité de président communautaire.
[707] GUYARD, Jacques, *Evry Ville nouvelle 1960-2003. La troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 117.

illustrent une stratégie non centralisée, les cellules prenant le pas sur une hypothétique approche régionale, voire nationale[708]. Nous pouvons peut être voir ici l'un des prolongements du paradoxe communiste tel qu'il a été notamment présenté par Paul Boulland dans le cadre de la journée d'étude organisée en décembre 2009 sur les « territoires du communisme » : si le PCF relève d'une « institution totale », il accepte que ses élus adoptent une position autonome dans la mesure où ceux-ci demeurent au service de l'entreprise communiste[709].

2.3. Démographie, logements, commerces de proximité : la ville nouvelle transfigurée

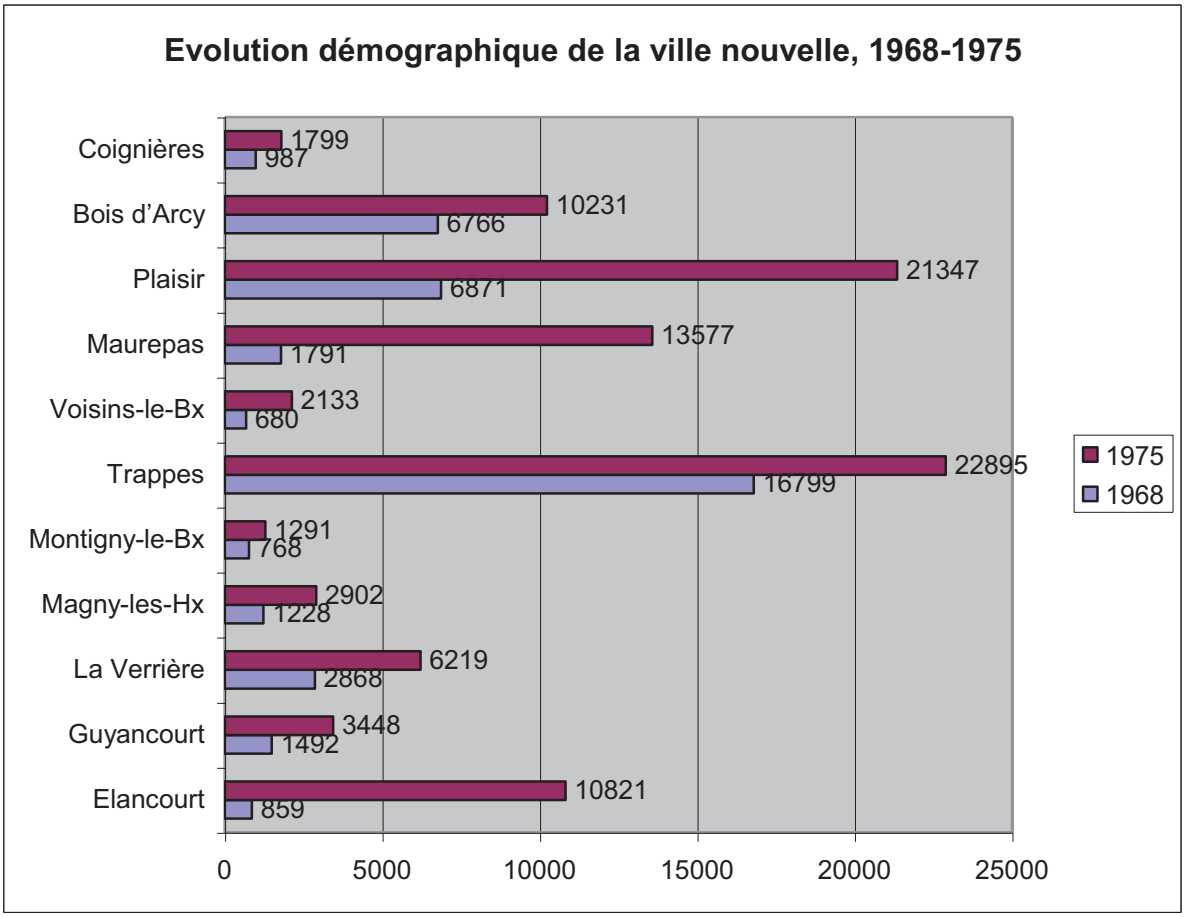
L'évolution de la tonalité du discours politique local en 1977 intervient au cours d'une période d'importants changements pour la ville nouvelle. Si elle se détermine politiquement en cette seconde moitié des années 1970, l'agglomération prend également forme aux plans démographique et sociologique. Dans quelle mesure la rupture que nous venons d'observer au sein même du Scaan s'inscrit-elle dans une évolution sociale globale ?

Entre 1968 et 1975, les habitants de Saint-Quentin-en-Yvelines passent de 41 109 à 96 663, soit une augmentation de + 135 %. Le taux annuel de croissance est alors de 37,4 % dans le périmètre de la zone d'agglomération nouvelle, contre 3,1 % dans les Yvelines et 2 % dans la Région parisienne (hors ville de Paris) [710].

Les hausses démographiques constatées varient d'une commune à l'autre[711]. Trois groupes peuvent être distingués : celui des communes dont le développement démographique ne dépasse par le cap symbolique des 100 % en sept années (Bois d'Arcy, Coignières, Montigny-le-Bretonneux, Trappes) ; celui des communes dont l'essor démographique oscille entre 100 et 200 % (La Verrière, Magny-les-Hameaux,

[708] GLADIEU, Jean-Dominique « Les villes nouvelles, quels enjeux pour les partis politiques ? », journée d'études du 16 décembre 2004 (notes personnelles). Sur l'approche nationale du PCF, lire *La Nouvelle Critique*, « Pour un urbanisme… Rapports, communications, débats », texte intégral du colloque organisé par La Nouvelle Critique et la Fédération de l'Isère du Parti communiste français, Grenoble, 6-7 avril 1974.
[709] BOULLAND, Paul, « Les élus municipaux de banlieue parisienne au prisme de l'encadrement communiste, de la Libération aux années 1960 », in *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, journées d'études des 1er et 2 décembre 2009, université de Paris I (http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/spip.php?article192), pp. 11-12.
[710] « Saint-Quentin-en-Yvelines », brochure de présentation détaillée de la ville nouvelle (non paginée), année 1976, chapitre 3 in Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement.
[711] Cf volume d'annexes, sous-partie « démographie » (Partie 3).

Guyancourt, Plaisir, Voisins) ; et enfin deux communes au sein desquelles la hausse est très importante : Maurepas (+ 658 % entre 1968 et 1975) et Elancourt (+ 1 159 %).

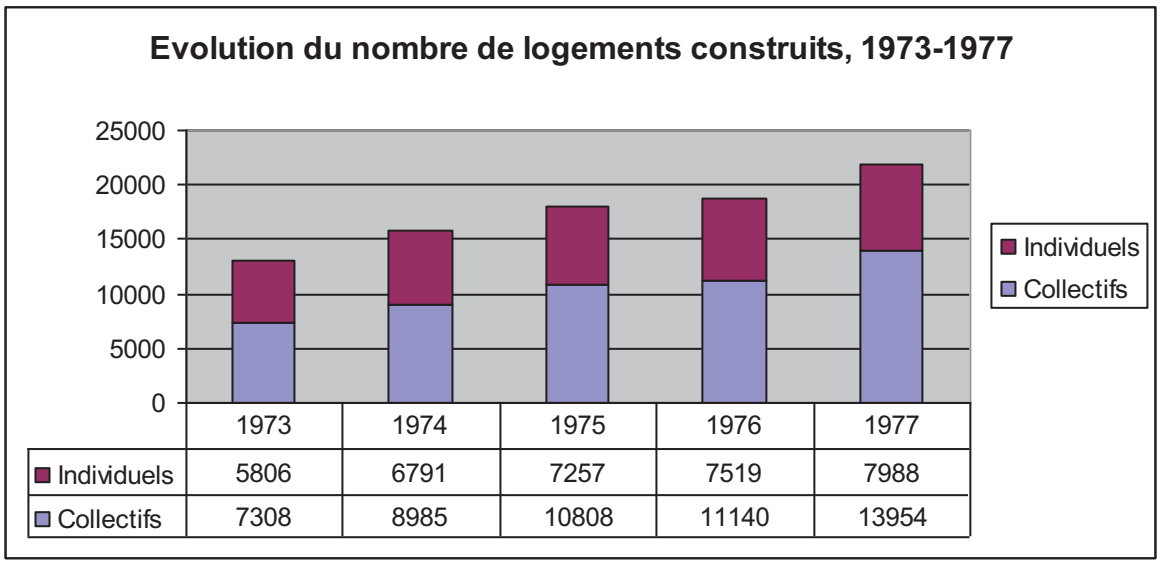


Légende : *en abscisse, le nombre d'habitants ; en ordonnée, les communes.*
Source : Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

C'est sur la zone d'Elancourt-Maurepas que convergent, depuis le début des années 1970, les efforts des architectes-urbanistes de l'établissement public d'aménagement. Le quartier des Sept-Mares est alors le fer de lance de l'urbanisme planificateur saint-quentinois. Il s'agit de la première des neuf « bourgades » de la ville nouvelle à être inaugurée, en 1974, par les aménageurs et les élus[712]. Les Sept-Mares est destiné à accueillir à terme quelque cinquante mille habitants, et dispose d'un large panel d'équipements – crèche, collège, lycée, bibliothèque, centre administratif, maison pour tous, résidence pour personnes âgées, foyer de jeunes travailleurs, centre de

[712] Le Schéma directeur établi par l'EPA en 1968 entend créer, en tout et pour tout, neuf « bourgades » analogues. Cf *infra*, chapitre V.

santé, salle omnisports[713]... Conçu par Philippe Deslandes, architecte en chef du projet, il est relativement compact et se veut exemplaire, comme l'indique à l'époque le directeur général de l'établissement public d'aménagement, Serge Goldberg. Interviewé dans le cadre de la brochure de présentation promotionnelle du quartier[714], ce dernier centre son propos sur l'architecture contemporaine et homogène du lieu, mais également sur la démographie en tant qu'atout par rapport aux autres villes nouvelles de la Région parisienne. Pour Serge Goldberg, le rôle principal de Saint-Quentin-en-Yvelines consiste à cette époque à « *organiser une expansion qui était déjà commencée et qui se poursuivait de toute façon*[715] », insistant par là même sur une donnée majeure du territoire dont il dirige l'aménagement : l'afflux massif de nouveaux habitants. Rappelant que la ville nouvelle de l'Ouest parisien recense déjà quelque quarante mille personnes en Zan (pour un total de presque cent mille), le directeur de l'EPA explique que l'on y trouve alors quelque trente mille emplois, la plupart dans le secteur de l'industrie[716].



	1973	1974	1975	1976	1977
Individuels	5806	6791	7257	7519	7988
Collectifs	7308	8985	10808	11140	13954

Source : Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[713] « Le Centre des 7 Mares, Ville Nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines », brochure de présentation de l'EPA extraite de la revue *Cree*, année 1976, p. 17, in Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement.
[714] *Idem*, p. 4.
[715] *Ibidem.*
[716] Au 31 décembre 1975, 32 300 emplois sont comptabilisés à Saint-Quentin-en-Yvelines : 21 000 dans le secteur industriel, 3 100 dans le secteur tertiaire, 1 200 dans le secteur des équipements régionaux et 7 000 en tant qu'emplois dits « induits » (emplois liés à la progression en nombre de la population : commerces, équipements publics et privés). « Saint-Quentin-en-Yvelines », brochure de présentation détaillée de la ville nouvelle (non paginée), année 1976, chapitre 8 in Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement.

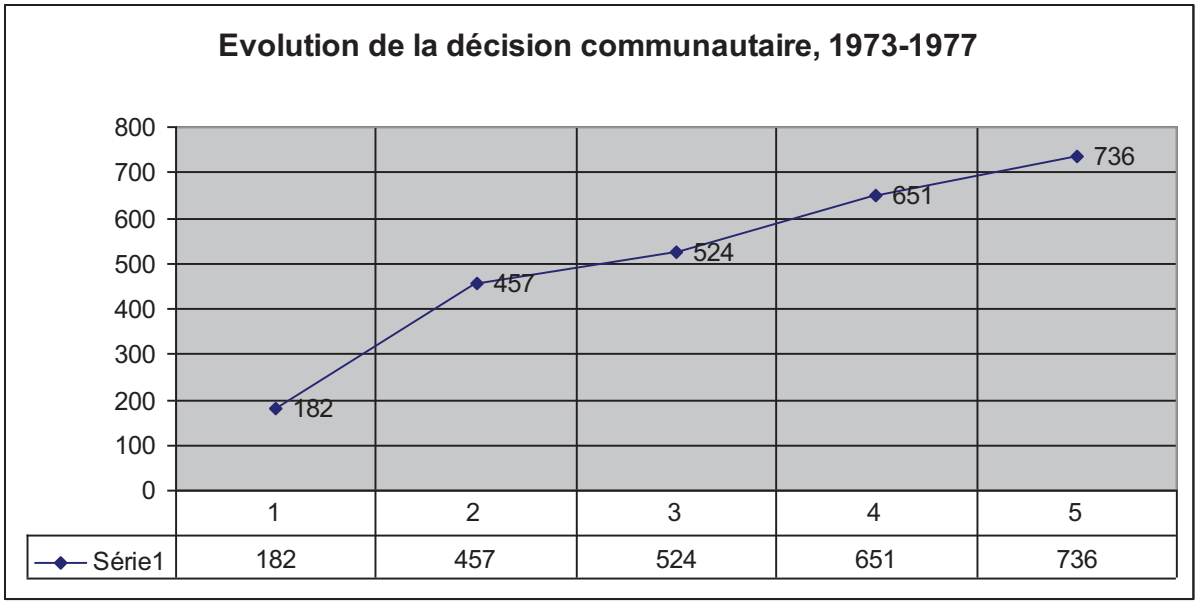
Saint-Quentin-en-Yvelines est alors l'une des villes nouvelles de la région parisienne les plus actives. Entre 1971 et 1975, environ onze mille logements y sont édifiés, soit un quart du total des cinq villes nouvelles. L'essor s'accélère nettement les trois années suivantes, un tiers des logements bâtis étant saint-quentinois[717].

De 1970 à 1976, quarante-six groupes scolaires (maternelle et primaire) sont construits. En 1976, seize centres commerciaux sont comptabilisés dans les nouveaux quartiers, établissant un premier maillage de commerces de proximité. Du quartier Champfleury de Voisins-le-Bretonneux au square Jean-Macé à Trappes, des Bessières à Maurepas au Château à Guyancourt, que l'on se situe en Zan ou hors Zan, supérettes et boulangeries, boutiques de jouets et débiteurs de tabac-presse viennent constituer de nouveaux points de rencontre pour les habitants. Il convient d'imaginer, en 1976 et 1977, le paysage en perpétuelle mutation qu'offre le territoire, l'omniprésence des grues, les nouvelles rues qui n'ont de cesse de ramifier la ville, l'apparition des premiers bus de transport public.

Qui sont les nouveaux habitants ? Les familles qui viennent s'installer constituent une population « moyenne », au sein de laquelle les catégories sociales les plus aisées et les plus démunies sont quasiment inexistantes[718]. Il s'agit surtout d'une population jeune, ce que corrobore Jacques Guyard pour le cas d'Evry[719]. En 1975, 32 % des Saint-Quentinois ont moins de dix ans, et les moins de cinq ans représentent un cinquième de la population totale[720]. Les familles vivant en ville nouvelle sont des familles nombreuses : 56 % ont deux enfants, 25 % en ont trois ou plus[721]. Cette jeunesse est la caractéristique commune à toutes les villes nouvelles de la Région parisienne[722].

[717] STEINBERG, Jean, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Paris, Masson, 1981, p. 339, cité in VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, thèse d'Habilitation à diriger des recherches, septembre 2008, p. 109.
[718] En 1975, deux tiers des Saint-Quentinois appartiennent aux « *catégories socio-professionnelles moyennes* », est-il indiqué dans l'ouvrage *Si Saint-Quentin m'était conté* que publie l'EPA au début des années 1990. *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créphis, volume 5 (Les Saint-Quentinois), 1991-1994, p. 12.
[719] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle*, *op. cit*., p. 101.
[720] *Saint-Quentin-en-Yvelines*, brochure de présentation détaillée de la ville nouvelle (non paginée), année 1976, chapitre 3 in Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement.
[721] Ces chiffres sont tirés d'un article du journal local *Toutes les nouvelles de Versailles*, daté du 15 octobre 1975 et reproduit dans le volume 5 de *Si Saint-Quentin m'était conté*, *op. cit.*, p. 12.
[722] IMBERT, Maurice, « Politique de logement, migrations résidentielles et ségrégation sociale des espaces d'habitat : le cas des villes nouvelles », *Villes en parallèle*, n°10, 1986, pp.100-111.

Beaucoup d'habitants fréquentent les milieux associatifs, soit qu'ils y participent en tant que militants, soit qu'ils en bénéficient. Des actions de pré-animation[723] se déroulent dans certains quartiers, à l'image de celui des Sept-Mares où est basée depuis 1973 l'Association pour la promotion des activités socio-éducatives, l'Apasc[724]. Acteurs engagés de la vie locale, les « pionniers » sont décrits comme étant âgés de 28 à 40 ans, sont parents de plusieurs enfants, développent des relations poussées de sociabilité et inscrivent leur action citoyenne au sein d'un périmètre restreint : le quartier[725]. Ce sont souvent eux que l'on retrouve à l'origine des journaux d'habitants qui, à l'image du *Bisque* ou de *Coup d'œil,* le bulletin d'information de l'Apasc, sont diffusés régulièrement. L'habitant de la ville nouvelle s'inscrit dans son environnement urbain avec plus de force que s'il habitait une ville traditionnelle, l'agglomération en construction impliquant tout naturellement une relation d'entraide mutuelle entre les foyers.



Source : Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[723] Cf témoignage de Julien Giusti lors de la journée d'études organisée par le PHEVN le 3 juin 2004 : GIUSTI, Julien, « Une traversée de ville nouvelle, 1969-1976 » (communication non publiée, archive personnelle).
[724] Cette structure regroupe plusieurs associations, et couvre des secteurs aussi variés que l'éducation, la culture, le sport et le secteur social. Cf *infra*, chapitre V.
[725] Cette description est celle qu'en fait en 1982 la sociologue Sophie Tiévant dans le cadre d'une étude dédiée. TIEVANT, Sophie, « Vivre autrement. Echanges et sociabilités en ville nouvelle », *Cahiers de l'observation du changement social*, vol. VI, éditions du CNRS, pp. 59-121. Lire également DAGNAUD, Monique, *Scènes de la vie culturelle et associative en banlieue nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines*, *op. cit.,* p. 2.

Ces évolutions multiples, à la fois urbaines et sociales, ont un impact concret sur la vie administrative du syndicat intercommunal. Entre 1973 et 1977, les décisions votées par les trente-trois élus du Scaan quadruplent, passant de 182 (année 1) à 736 (année 5, *cf graphique ci-dessus*). Elles se révèlent particulièrement nombreuses dans les secteurs des infrastructures et des superstructures[726]. Nous observons également une forte progression, entre 1974 et 1978, des décisions liées aux activités associatives, culturelles et sportives de la ville[727]. Il n'est alors pas rare que les conseillers communautaires poursuivent jusque tard dans la nuit leurs séances[728]. Pour ces élus, qui étaient jusqu'alors plutôt habitués à gérer des affaires à enjeux moindres, le changement du rythme et de la culture de la décision est important.

En cette seconde moitié des années 1970, les élus du Scaan entrent de plain-pied dans un cadre de référence tout à la fois technique et urbain. Ils découvrent des interlocuteurs nouveaux et nombreux – les habitants –, auxquels ils doivent apporter des réponses multiples. L'administration syndicale est étoffée : entre 1976 et 1978, le nombre d'agents passe de 117 à 245[729]. Au tournant des années 1976 et 1977, marquées par deux échéances électorales (municipales, puis législatives), les maires doivent absolument intégrer ces nouvelles données dans leur rapport à ces nouvelles populations. Les voici sommés de composer avec ce que l'historien Antoine Prost appelle une « entité collective[730] » nouvelle, c'est-à-dire avec une société locale bouleversée à la fois dans ses fondements sociaux et générationnels.

[726] Voir la moyenne annuelle des décisions thématiques du comité syndical du Scaan, 1974-1977 : volume d'annexes, « analyse de la décision communautaire », Partie 4.
[727] La tendance se poursuit au début des années 1980. *Idem.*
[728] Les élus se séparent à minuit vingt le 21 mai 1974, à deux heures trente cinq le 3 juin 1975, à trois heures dix minutes le 23 septembre, à deux heures moins cinq le 18 novembre, à deux heures vingt cinq le 16 mars 1976… Ces interminables séances relèvent d'un choc pour les maires qui, en 1971, l'ont emporté dans des communes majoritairement rurales aux enjeux modestes. Entretien avec Alain Le Vot, 26 juin 2007 (cf notre volume d'annexes, Partie 2).
[729] Cf notre volume d'annexes, « vie administrative : le personnel administratif du Scaan, années 1976, 1977, 1978 et 1981 », Partie 4.
[730] PROST, Antoine, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris, Seuil, 1996, p. 139.

3- Vers un Scaan de plus en plus partisan ? L'emprise du PCF sur l'intercommunalité, 1973-1983

Caractérisées par l'apparition massive d'acteurs nouveaux, les élections municipales de mars 1977 se signalent par l'émergence dans le débat des partis politiques[731]. Bien que traditionnellement présents au sein du conseil général, ces derniers participent désormais à l'action d'une majorité de conseils municipaux. Les républicains indépendants et le RPR ont gagné respectivement les communes de Montigny-le-Bretonneux (Nicolas About) et Coignières (Robert Vian), le parti socialiste l'a emporté à Elancourt (Alain Danet) et Plaisir (Jean Mouton). Mais c'est surtout le PCF qui sort vainqueur de l'élection : les communistes concrétisent leur mainmise à Trappes (Bernard Hugo) et Guyancourt (Robert Rondeau), cependant qu'ils l'emportent à La Verrière (Gérard Lamidey), Magny-les-Hameaux (Alain Le Vot), Maurepas (Michel Miserey) et Bois d'Arcy (Jacques Monquaut). Seule la commune de Voisins-le-Bretonneux reste alors représentée par un maire sans étiquette, René Vandamme, classé « divers droite ». Dix des onze communes saint-quentinoises sont dirigées par des équipes municipales « partisanes ».

Au sein du comité syndical du Scaan, les représentants du PCF occupent dix-huit des trente-trois sièges. Disposant de la majorité absolue, ils n'ont *a priori* pas besoin de leurs alliés socialistes pour faire aboutir les délibérations qu'ils soutiennent. Traduite à l'échelle démographique de la ville nouvelle, la domination communiste concerne six habitants sur dix. Elle est plus marquée encore dès lors qu'on raisonne à l'échelle de l'Union de la gauche. Rappelée par le représentant des élus socialistes du Scaan lors de la première séance communautaire post-électorale[732], l'ascendance de la coalition PS-PCF concerne plus de neuf Saint-Quentinois sur dix…

Cette domination explique la confiance affichée par les élus communistes à partir de 1977. Le 23 avril, le nouveau président du Scaan se présente comme un acteur politique décomplexé, fermement enclin à assumer un rôle politique[733]. Cette annonce relève-t-elle d'une simple posture, ou augure-t-elle au contraire d'un

[731] Entre 1973 et 1977, rappelons que trois communes sur onze s'inscrivaient dans un cadre partisan : Bois d'Arcy (Mme Mirochnikoff, Républicains indépendants), Trappes (Bernard Hugo, PCF) et Guyancourt (Robert Rondeau, PCF).
[732] « Allocution de M. Alcantara », comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, annexe n°3.
[733] Cf *supra*.

changement d'orientation pour l'exécutif du Scaan ? Afin de le comprendre, il nous paraît utile de rappeler quelle a été l'action de Mario Urbanet au sein du syndicat, institution qu'il fréquente en qualité de représentant de Trappes depuis 1973. Ce bref retour en arrière nous permettra de décrire avec plus de justesse la logique d'action qui est celle du groupe des élus communistes au sein de l'assemblée. Dans quelle mesure celle-ci, pilotée par le PCF, permet-elle aux maires communistes de préparer l'alternance de 1977 ?

3.1. Mario Urbanet et le PCF : aux sources d'une intercommunalité partisane, 1973-1977

Mario Urbanet siège au comité du Scaan depuis 1973, c'est-à-dire depuis la création même du syndicat intercommunal de la ville nouvelle. Alors âgé d'une quarantaine d'années (il est né en 1935), issu d'une famille immigrée du Frioul d'Italie du Nord, cet ancien peintre en bâtiment devenu cadre technico-commercial occupe le poste de premier adjoint au maire de la commune de Trappes. Marqué par l'occupation allemande et la guerre d'Algérie, il s'est engagé très tôt en politique. En 1973, il ne préside aucune commission du Scaan, laissant ce rôle de premier plan à Bernard Hugo, maire de Trappes. Mario Urbanet n'en demeure pas moins l'un des acteurs principaux du Scaan des années 1973-1977, aux côtés de « son » maire mais également de Robert Rondeau, premier édile – communiste également – de Guyancourt.

L'activité de Mario Urbanet doit d'emblée être replacée dans le contexte plus large d'une action coordonnée à l'échelle des élus PCF de l'agglomération nouvelle. C'est ensemble que les représentants communistes agissent lors de la première mandature du Scaan, ensemble qu'ils s'attachent à prendre le pouvoir de la ville nouvelle au gré des décisions qu'ils ont à voter, ensemble qu'ils placent le cadre de leur action locale dans un contexte national.

L'élection annuelle du président du syndicat permet de rendre compte de cette coordination politique. Nous avons pu noter précédemment que le Scaan, dérogeant aux orientations du législateur, avait pris dès janvier 1973 certaines libertés avec la loi Boscher en optant pour une élection annualisée et « tournante » du président de l'intercommunalité. L'initiative est originale dans la mesure où elle ne semble pas

avoir été le fait des autres villes nouvelles étudiées sur ce point, notamment Evry[734]. Pour les élus des onze communes saint-quentinoises concernées, l'idée était au départ de permettre à chaque maire de présider l'assemblée à tour de rôle. Or, une fois Roland Obel élu, cet objectif semblerait avoir été revu et corrigé en faveur d'une élection « ouverte ». Selon Bernard Hugo, ce changement aurait été le fait unilatéral de Roland Obel, le premier président communautaire ayant souhaité conserver son pouvoir sur la ville nouvelle, trahissant au passage l'accord politique initial[735]. Cette modification – qui n'apparaît toutefois pas dans les autres sources, orales ou écrites, que nous avons pu consulter – pourrait expliquer en partie l'opposition des élus du PCF à l'équipe en charge des affaires communautaires. En 1974, 1975 et 1976, les communistes présentent systématiquement un candidat face à Roland Obel, au nom de l'alternance politique.

Le 22 janvier 1974, Bernard Hugo est candidat face au président sortant. Nous disposons de peu d'éléments d'information sur le premier scrutin, hormis le nom des adversaires en présence. Disposant de l'appui d'une large majorité de l'assemblée, le maire de Magny-les-Hameaux l'emporte sur celui de Trappes, par 22 voix contre 9.

Un an plus tard, le candidat communiste a changé : il s'agit du maire de Guyancourt, Robert Rondeau. Le compte-rendu d'élection précise les motivations des uns et des autres. Le président sortant, Roland Obel, y affiche un « *souci constant d'assurer la défense des intérêts du Sca [Scaan], et donc de ses 11 communes respectives, pour le bien être des populations*[736] ». Robert Rondeau précise de son côté vouloir « *défendre une certaine conception de la réalisation de la ville nouvelle*[737] ». Selon lui, le développement de Saint-Quentin-en-Yvelines doit être rééquilibré à l'Est, l'Ouest de l'agglomération faisant l'objet, depuis plusieurs années, d'une forte urbanisation menée par l'EPA. Ayant lieu à scrutin secret, l'élection donne M. Obel vainqueur, par 19 voix contre 7[738].

[734] GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé en juillet 2004 pour le PHEVN, p. 132.
[735] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.
[736] Comptes-rendus des comités syndicaux du SCAAN, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du 21 janvier 1975.
[737] *Idem.*
[738] Un élu communautaire, M. Peignard, est crédité d'une voix.

Le 20 janvier 1976, un pas supplémentaire est franchi par les élus communistes. Ces derniers motivent, cette fois-ci sans ambiguïté et en l'assumant pleinement, la candidature d'un élu de gauche. Après avoir rendu hommage à l'action du président Obel, Bernard Hugo explique « *qu'il serait souhaitable d'élire un nouveau président* ». Deux raisons sont plus particulièrement mises en avant par l'élu communiste : « *Dans la ville nouvelle une majorité de gauche de l'ordre de 55 % s'est dégagée lors de l'élection présidentielle de mai 1974. Il faut donc en tenir compte* », indique-t-il. « *Le Sca a prévu une alternance dans son règlement intérieur* », argumente-t-il ensuite, faisant référence à l'article 2 de ce règlement intérieur[739].

Se déclarant « *particulièrement qualifié pour être président* », Robert Rondeau justifie dans la foulée sa candidature en expliquant, comme il l'avait fait l'année précédente, que « *le développement majeur de la ville nouvelle se réalisera désormais sur le centre ville et principalement sur la commune de Guyancourt* », c'est-à-dire sur le versant Est de Saint-Quentin-en-Yvelines. Il effectue surtout une déclaration solennelle, aux accents politiques nettement plus marqués que l'année précédente :

> « *Je pense qu'il faut dans la situation politique présente faire face et être offensif face au pouvoir monopoliste en place* [nous soulignons] *, lequel ne cherche qu'à faire gérer la pénurie par les collectivités locales, les communes, les syndicats et autres.* »
> « *Le pouvoir organise pour les sociétés multinationales la recherche du profit maximum ainsi que pour les banques et les promoteurs. Des exemples sur la ville nouvelle ne manquent pas* [Robert Rondeau souligne].
> *Il faut à mon avis se diriger sans hésitation vers la lutte politique avec les habitants, les usagers des équipements qui se mettent en place dans la ville nouvelle, pour obtenir des crédits de l'Etat car certains équipements risquent de ne pas fonctionner normalement.*
> *Il faut également obtenir satisfaction aux revendications posées par les élus les plus responsables, maires, président de syndicat, élus républicains, Union des maires de France (sur la TVA, transferts de charges, etc.).*

[739] Bernard Hugo semble ici faire état d'une certaine stratégie politique. L'article 2 du règlement intérieur du Scaan, mentionné plus haut, n'indique en effet pas *stricto sensu* que la présidence doit automatiquement changer d'une année sur l'autre. Comptes-rendus des comités syndicaux du SCAAN, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du 20 janvier 1976.

A mon avis, une majorité de gauche existe. Aucune faiblesse, aucune compromission n'est possible avec le pouvoir, le chemin de la gestion satisfaisante des collectivités locales ne passe que par la lutte politique [nous soulignons][740] ».

A l'issue du scrutin, Robert Rondeau obtiendra 11 voix sur 31 exprimés, Roland Obel étant désigné par 19 bulletins – auxquels s'ajoute un blanc ou nul. Au-delà du résultat, les termes employés par le candidat communiste doivent être replacés dans un contexte plus large. « *Pouvoir « monopoliste* », « *profit maximum* » visé par les « *sociétés multinationales* » : nous avons affaire à un discours qui reprend au mot près l'idéologie anti-capitaliste de l'époque.

Les contacts ont été fréquents entre le PCF et les élus communistes de la ville nouvelle. Lors de l'entretien que nous avons eu avec Bernard Hugo, le maire de Trappes nous a expliqué comment, dès la fin des années 1960, le Parti l'avait aidé à interpréter la décision d'Etat de créer des villes nouvelles : « *J'ai été informé localement et nationalement du problème des villes nouvelles*[741] ». Bernard Hugo a, à cette époque, plusieurs échanges avec le responsable national de l'activité municipale, Jacques Duclos[742]. Dans la même veine, Robert Rondeau témoigne avoir évoqué la création des villes nouvelles avec certains responsables du PCF au début des années 1970. « *L'idée de l'Etat était d'agrandir toutes les communes pour ensuite les rassembler, les centraliser : nous considérions qu'il y avait là une volonté hégémonique, car la droite savait que le PCF ne pourrait pas conserver des municipalités massivement habitées par des populations propriétaires de maisons*[743]. » Le maire de Guyancourt, élu en 1969 après le décès du maire

[740] Comptes-rendus des comités syndicaux du Scaan, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du 20 janvier 1976.
[741] « *J'ai été informé localement et nationalement du problème des villes nouvelles. A l'époque, il y avait cette expression bien connue, le "centralisme démocratique"… Au PC, nous avions beaucoup d'urbanistes, des architectes, des intellectuels… Il y avait des commissions bien garnies, importantes, avec des gens qui étaient des spécialistes, qui avaient des formations. (…) J'ai ainsi le souvenir d'avoir parlé souvent de la ville nouvelle, même lorsqu'elle a été engagée. On mettait en place les premières institutions. Jacques Duclos était alors le responsable national de l'activité municipale. Je suis allé le voir à plusieurs reprises.* » Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.
[742] Alors responsable de l'activité municipale au PCF, celui-ci est l'un des hiérarques du Parti, auquel il a adhéré en 1920. Cf *supra*, chapitre II.
[743] Entretien avec Robert Rondeau, 9 janvier 2003.

communiste « historique » de la commune[744], s'inscrit ici dans un combat qui va bien au-delà de son propre pouvoir municipal : l'hégémonie communiste en banlieue.

Très structuré, jouant un rôle majeur dans la vie politique française, le parti communiste français accompagne ses élus locaux depuis la période de l'entre-deux-guerres[745]. Ce « communisme municipal[746] », sur lequel est notamment revenu le récent colloque organisé à Paris I sur les « territoires du communisme[747] », se traduit par des relations à la fois étroites et régulières entre les édiles du PCF et les maires des communes. Il a pour objectif la mise en place d'une politique sociale de proximité qui, par la construction d'équipements, permettrait de réduire les inégalités. Présente en « banlieue rouge », et plus particulièrement dans la Seine-Saint-Denis[748], cette mainmise repose également sur une politique active de logements, comme ce fut notamment le cas à Trappes dans les années 1950[749]. Dans le secteur de l'urbanisme, au moment de la mise en place des villes nouvelles, un concept idéologique est plus particulièrement mis en avant : le « capitalisme monopoliste d'Etat ». Evoqué à Saint-Quentin-en-Yvelines par Robert Rondeau, également présent à Marne-la-Vallée comme en atteste l'étude de Simon Maisonobe[750], il fait l'objet, dès la première partie des années 1970, d'une publicité auprès des élus locaux, et plus particulièrement auprès de ceux des communes confrontées à une urbanisation massive.

Le capitalisme monopoliste d'Etat est un concept qui a pour la première fois été énoncé par Lénine avant d'être diffusé par les socialistes allemands, tel Max Weber.

---

[744] Ernest Defay, maire de Guyancourt entre 1950 et 1969.
[745] GIRAULT, Jacques, *Sur l'implantation du Parti communiste français dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Editions sociales, 1977, 348 p.
[746] THIBAUD Paul., « Le communisme municipal », in *Esprit*, n° 10, octobre 1966, pp. 413-422.
[747] *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, journées d'études des 1er et 2 décembre 2009, université de Paris I (http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/spip.php?article192).
[748] On consultera plus particulièrement, sur la Seine-Saint-Denis, les travaux d'Annie Fourcaut et Emmanuel Bellanger. FOURCAUT, Annie, *Bobigny, banlieue rouge,* Paris, Les Editions ouvrières – Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, 215 p. ; BELLANGER Emmanuel, *Administrer la « banlieue municipale » : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, thèse d'histoire, Université de Paris VIII, 2004 ; BELLANGER Emmanuel, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in GIRAULT Jacques (dir.), *Des communistes en France (années 1920-années 1960),* Publications de la Sorbonne, 2002, pp. 293-317 ; BELLANGER, Emmanuel et GIRAULT, Jacques, *Villes de banlieue. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008, 224 p.
[749] Cf *supra*, chapitre II.
[750] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011.

En France, l'idée – économique à l'origine – serait apparue en 1966, à l'occasion d'un colloque sur l'urbanisme ayant pour cadre Choisy-le-Roi. Propagée par les économistes marxistes, elle se serait alors diffusée rapidement, tant auprès des hommes politiques que des intellectuels de la gauche communiste. Bernard Haumont, l'un des sociologues ayant contribué à diffuser cette idée (avec Jean Lojkine), explique que celle-ci doit permettre à certains maires de banlieue et de villes nouvelles de peser sur le débat local :

> « *Au-delà des questions urbaines qui intéressaient les sociologues, il s'agissait pour les élus locaux de maintenir ou conquérir des municipalités, avec l'idée que les masses pourraient jouer un rôle dans cette rupture*[751] ».

Dans les villes nouvelles, certains maires ont ainsi tenté de peser sur le débat communautaire, se plaçant en situation de pouvoir dès les années 1970. Jean-Dominique Gladieu, chargé d'études historiques au Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines, estime que ce calcul a été celui des représentants saint-quentinois[752].

Les 6 et 7 avril 1974, le PC organise, à Grenoble, un vaste colloque sur la question urbaine, en présence de plusieurs intellectuels (nous y retrouvons Jean Lojkine et Bernard Haumont), d'économistes, de techniciens, de militants et d'élus (Yves Saudmont, maire de Nanterre…). En tout et pour tout, quelque mille deux cents personnes, pour l'essentiel des élus locaux, y font le déplacement. Le 6 avril, Bernard Haumont prononce une communication spécifique sur les villes nouvelles, dans laquelle il rappelle les conditions iniques de la création des centres urbains nouveaux, « *politique urbaine* [échappant] *très largement aux collectivités élues* ». Véritable « système » liant les intérêts de l'Etat à ceux des promoteurs privés, ennemi d'une démocratie locale bafouée, le capitalisme « monopoliste », particulièrement marqué en ville nouvelle, ne peut conduire qu'à l'affrontement politique :

[751] « Les villes nouvelles, quels enjeux pour les partis politiques ? », journée d'études Grisqy du 16 décembre 2004 (notes personnelles).
[752] GLADIEU, Jean-Dominique, « Le PCF dans les villes nouvelles », journée d'études Grisqy du 16 décembre 2004 (notes personnelles).

« *Le rappel historique précédent permet (…) d'expliquer largement comment et pourquoi dans les diverses possibilités offertes pour "maîtriser" l'urbanisation, la politique des villes nouvelles a été choisie et développée. Cela explique aussi assez largement pourquoi, souvent, les collectivités locales, les municipalités et les populations touchées ont été hostiles à la création des villes nouvelles.*
Entre l'autorité nationale du pouvoir central et les fractions de classe économiquement dirigeantes d'une part, les forces sociales non monopolistes plus ou moins représentées par les élus locaux d'autre part, l'affrontement doit avoir lieu[753] [nous soulignons]. »

Il est avéré que plusieurs élus locaux de Saint-Quentin-en-Yvelines ont eu directement accès à ces communications. Le texte intégral du colloque nous a par exemple été prêté par Bernard Hugo en personne. Nous avons également retrouvé la trace, lors des échanges grenoblois de 1974, de la présence de Mario Urbanet. Dans un débat intitulé « Démocratie et urbanisme : rôle de l'Etat et des collectivités locales, l'intervention des masses », le maire-adjoint de Trappes rappelle qu'à Saint-Quentin-en-Yvelines les problèmes d'urbanisme ne peuvent être résolus que par des solutions politiques[754]. Quant à Robert Rondeau, en reprenant lors de sa déclaration solennelle du 20 janvier 1976 le concept du « capitalisme monopoliste », il témoigne de sa sensibilité à l'égard d'une posture idéologique alors très en vogue, ainsi que d'une ferme volonté de ne pas se laisser dépasser par l'évolution urbaine de Saint-Quentin-en-Yvelines :

« *Dès l'origine, la ville nouvelle était quelque chose de potentiellement menaçant, avec des maires qui pouvaient facilement "glisser" à droite. Notre souci, à nous autres élus communistes, a consisté très tôt à être présents dans les débats, dès 1973, pour ne pas nous faire "bouffer".*[755] »

[753] HAUMONT, Bernard, « Villes nouvelles et aménagement monopoliste », in *La Nouvelle Critique*, « Pour un urbanisme… Rapports, communications, débats », texte intégral du colloque organisé par La Nouvelle Critique et la Fédération de l'Isère du Parti communiste français, Grenoble, 6-7 avril 1974, p. 30.
[754] *La Nouvelle Critique*, « Pour un urbanisme… Rapports, communications, débats », p. 215.
[755] Entretien avec Robert Rondeau, 9 janvier 2003 (reproduit dans notre volume d'annexes, Partie 2).

3.2. Une approche politique des questions locales : vers une logique de blocs au sein de l'exécutif communautaire

Parvenus au pouvoir, les communistes saint-quentinois vont rapidement s'attacher à modifier le cadre de référence du syndicat intercommunal. Le 23 avril 1977, dans le discours qui signe sa prise de fonction, Mario Urbanet annonce la fin du mode de représentation égalitariste des élus des communes, au profit d'une représentation qu'il souhaite plus en phase avec leur démographie. Dans le même temps, le nouveau président de l'assemblée met l'accent sur la présence des partis au sein du syndicat, expliquant notamment avoir veillé à ce que toutes les forces politiques présentes sur la ville nouvelle soient représentées au bureau syndical, mais aussi au niveau des vice-présidences du Scaan[756]. Dans quelle mesure cette position contribuera-telle à polariser les rapports des élus locaux au sein du comité syndical ?

La décision qu'annonce Mario Urbanet au printemps 1977 doit être replacée dans un contexte régional, voire national. En mars, les élections municipales de Paris – les premières à avoir lieu au suffrage universel dans la capitale – se soldent par la victoire de l'ex-Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac. La liste RPR remporte 50 sièges au second tour, contre 40 aux listes d'Union de la gauche et 15 aux républicains indépendants. Le parti vainqueur ne permettra à aucun élu du centre ni de la gauche de siéger au sein du bureau municipal, ni de présider une commission municipale. A Saint-Quentin-en-Yvelines, le président du Scaan reprend cette information afin de justifier sa propre décision :

> « *Nous allons élire le bureau du conseil syndical. Nous aurions pu, comme le maire de Paris (…) Jacques Chirac, ne faire aucune place à la minorité d'opposition. Cette idée, nous l'avons discutée, car il est en effet illogique que la gauche face place à la droite quand elle est majoritaire, alors que la droite des RI, du RPR et des centristes refuse de faire droit à notre demande de toujours d'élections au suffrage universel et à la représentation proportionnelle de toutes les assemblées. Ici, toutefois, les représentants de l'opposition trouveront place au bureau et présideront, s'ils le souhaitent, des commissions. La raison*

[756] Cf *supra*.

est qu'il s'agit d'une assemblée de communes et que nous ne voulons pas exclure 3 communes des travaux du bureau[757]. »

La dialectique de Mario Urbanet n'a ici plus rien à voir avec celle de son prédécesseur. Entre 1973 et 1977, pour Roland Obel, le maire rural de Magny-les-Hameaux, le Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines ne devait s'occuper que d'affaires strictement locales[758]. Le syndicat était alors perçu comme un instrument de défense des communes. Avec Mario Urbanet, le changement est d'importance. Selon le nouveau président, l'action de la ville nouvelle entre désormais en résonance avec son environnement politique, le Scaan étant ainsi transformé en instrument de lutte partisane.

Plusieurs représentants vont bientôt remettre en cause cette mesure, et plus particulièrement le maire de Montigny-le-Bretonneux. En mai 1977, Nicolas About explique que la décision portée par la majorité communiste de l'assemblée est en passe de modifier en profondeur les équilibres qui existaient jusqu'alors au sein du Scaan. Relier chaque élu communautaire à un groupe politique ou à un parti serait selon lui une erreur dans la mesure où les élus du syndicat ont avant tout pour vocation à défendre les intérêts de leur commune d'élection[759].

Très actif au sein du Scaan, Nicolas About va revenir à plusieurs reprises sur ce point. A le lire, la politisation qui gagne l'assemblée est de plus en plus prégnante. Au printemps 1978, il s'en prend à la ligne éditoriale du journal du Scaan, *SQY 78*, dont certains articles sont jugés à la fois trop polémiques et pas assez ouverts aux opinions de chaque représentant communal. Il demande à pouvoir s'y exprimer. Au cours de la séance du comité syndical du 18 mai, un long échange a lieu entre les élus communautaires au sujet de la vocation du journal. En s'attachant à en qualifier la ligne éditoriale, les membres du comité nous délivrent de précieuses indications quant à leur rapport à l'intercommunalité. Pour les représentants de la gauche, l'organe d'information ne doit pas comporter d'articles « *purement politiques* ». Pour les représentants de droite, parmi lesquels nous retrouvons Nicolas About ainsi que

[757] « Allocution de Monsieur Urbanet Mario », comité syndical du Scaan, 23 avril 1977, annexe n° 4.
[758] Cf *supra*, chapitre II.
[759] Compte rendu du comité syndical du Scaan, 26 mai1977.

l'un des représentants de la commune de Voisins-le-Bretonneux M. Win, ce serait déjà le cas[760].

NUMERO 4
NOUVELLE SERIE
DIRECTEURS DE PUBLICATION
JACQUES BARDOT
GEORGES-CLAUDE MOUGEOT
TIRAGE : 40 000 EXEMPLAIRES

JUIN 1978
SIEGE : S.C.A.A.N.
B.P. 44
78193 TRAPPES CEDEX
TEL. : 043-15-54

MENSUEL D'INFORMATION DU SYNDICAT COMMUNAUTAIRE D'AMENAGEMENT DE SAINT QUENTIN-EN-YVELINES

L'affaire de tous et de chacun

Nous voici à la veille des vacances et le budget 1978 du SCAAN n'est toujours pas voté.

Il en résulte de sérieuses difficultés dans la qualité, le nombre, le fonctionnement des services, ce qui se répercute directement sur les utilisateurs, c'est-à-dire à peu près tous les habitants de Saint-Quentin-en-Yvelines, chacun étant scolarisé, parent, utilisateur d'un équipement social, culturel ou sportif, usager des transports en commun, automobiliste, cycliste ou piéton, membre d'une association, etc.

Cette situation est d'autant moins tolérable que nous avons voté le budget définitif fermé, avant les élections législatives avec la ferme volonté de faire face à l'augmentation de population et d'équipements nécessaires, de ne pas accroître de façon trop insupportable les impôts. C'est pourquoi nous avons voté 8 % d'augmentation, ce qui nous rapproche de la moyenne fiscale départementale et devait, dans notre esprit, avoir de longues palabres avec les autorités de tutelle, préfet, Groupe central des villes nouvelles, ministère des finances et de l'intérieur.

C'était, semble-t-il, trop simple de compter dans le zèle que mettent ces autorités de tutelle à appliquer la politique d'austérité de Giscard d'Estaing, Barre et des partis politiques qui les soutiennent.

Cette politique consiste à faire traîner la négociation, si possible jusqu'aux élections de juillet-août pour trouver plus à l'aise la moins mauvaise solution :

- augmenter les impôts ou supprimer les services que nous rendons à la population.

Car pour M. Barre et ses amis, nous vivons au dessus de nos moyens.

Pour ce qui nous concerne, avec les élus de l'Union de la Gauche, je défendrai avec acharnement les intérêts vitaux de Saint-Quentin, en arrachant le droit de décider pour les habitants et leurs élus, en arrachant les moyens financiers de créer et construire une vie digne et conviviale.

Cela passe par le combat contre la néfaste politique de l'actuelle majorité parlementaire - et de tous ses soutiens même quand ils veulent se donner une image démarquée - au plan local.

C'est l'affaire de tous et de chacun.

Nous sommes 130 000 à vivre sur les 7 500 hectares de Saint-Quentin-en-Yvelines. Notre vie quotidienne, notre avenir sont liés au sort qui sera fait à la ville nouvelle, à ses deux communes.

Etre solidaires, nous unir bien et durablement pour agir ensemble, voilà la clé, voilà le gage qui nous permettra de résister victorieusement aux attaques, qui nous permettra de nous battre avec foi pour être entendus et, au-delà, bien gérer, car ce pouvoir politique et ses soutiens reculent jusqu'à satisfaire réellement nos besoins.

Mario Ureña,
président du SCAAN,
conseiller régional

Budget ville nouvelle : l'Etat doit prendre ses responsabilités

Le budget du SCAAN voté en première lecture le 2 mars dernier, soumis à la tutelle préfectorale, a été renvoyé pour modification à la commission spéciale du budget.

La commission spéciale a donc étudié le budget lors de deux réunions qui se sont déroulées les 10 et 17 mars. Elle a entendu les explications fournies par les services du SCAAN, ainsi que celles de Monsieur le Préfet du département, de Monsieur le Trésorier Payeur Général, de Monsieur le Directeur départemental de l'Equipement, de Monsieur le Directeur départemental de l'Action Sanitaire et Sociale.

Les différentes interventions ont permis de mettre en évidence les difficultés financières auxquelles le SCAAN va devoir faire face en 1978 et les années suivantes.

A partir de 1979, pour les nouveaux logements, l'Etat ne versera plus de subventions d'équipement, mais des prêts à taux réduit.

Les différentes interventions ont également mis en évidence les difficultés financières auxquelles les communes de Trappes, Coignières et Maurepas vont devoir faire face.

Lors du vote du budget de 1977, l'Etat avait versé au SCAAN une subvention d'équipement de 15 millions de francs. Le SCAAN a reçu pour 1978 la même somme.

(suite page 2)

La gare de La Verrière : pour l'inauguration, en voiture, s.v.p...

La nouvelle gare de LA VERRIERE qui aurait dû être inaugurée courant mai, les officiels étant occupés par ailleurs, cette mise en service s'est effectuée discrètement. Quelques trains de plus matin et soir n'apporteront pas de grandes améliorations au service roulant. A quand la quatrième voie ?

Couverture du journal du Scaan Saint-Quentin 78, *n° 4, juin 1978.*
Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Les articles qui paraissent à cette époque dans les journaux d'informations locales nous permettent de saisir la volonté de changement qui anime la nouvelle équipe du Scaan. En juin 1978, le mensuel d'information du syndicat communautaire d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines consacre plusieurs articles à la

[760] Scaan, séance du comité syndical du 25 mai 1978, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

question budgétaire. Voté en première et deuxième lectures en mars et avril, le budget est volontairement présenté en déficit de 44,8 millions de francs. Afin de combler celui-ci, la gauche communiste et socialiste demande à l'Etat une subvention d'équilibre[761]. Le président évoque les « *lourdes difficultés*[762] » que connaissent les services de la ville nouvelle (écoles, transports en commun, équipements socio-culturels), dans un contexte de hausse démographique sans précédent. Revenant sur les financements des villes nouvelles, il critique vivement « *le zèle que mettent [les] autorités de tutelle à appliquer la politique d'austérité de Giscard d'Estaing, Barre et des partis politiques qui les soutiennent*[763] ». Politique, le propos comporte des accents militants, le président du Scaan en appelant à la mobilisation de la gauche saint-quentinoise :

> « *Pour ce qui me concerne, avec les élus de l'Union de la Gauche, je défendrai avec acharnement les intérêts véritables de Saint-Quentin en arrachant le droit de décider pour les habitants et leurs élus, en arrachant les moyens financiers de créer et construire une vie digne et convenable*[764]. »

Des propos comparables sont tenus dans les éditions suivantes. Si le Scaan se pose alors en défenseur des populations victimes de malfaçons[765] ou de transports en commun encore embryonnaires[766], la majorité communiste de l'assemblée multiplie les attaques directes à l'attention du gouvernement. L'Elysée est ainsi accusé de mener une politique d'« *austérité* » à l'égard des travailleurs, cependant que les « *citadelles financières* » prospéreraient dans les villes nouvelles. Les investisseurs seraient bien éloignés des préoccupations des populations, leur « *seule et unique loi [étant] celle des profits réalisés sur le dos des travailleurs*[767] ».

Cette ligne éditoriale engagée idéologiquement, qui n'hésite pas à attaquer directement la politique « monopoliste » des entreprises de Saint-Quentin-en-

[761] Compte-rendu du comité syndical du 2 mars 1978.
[762] « L'affaire de tous et de chacun », éditorial de Mario Urbanet, *Saint-Quentin 78*, juin 1978, p. 1.
[763] *Idem.*
[764] *Ibidem.*
[765] « Plaine de Neauphe, malfaçons en tous genres », *Saint-Quentin 78*, novembre 1980, p. 4. *Saint-Quentin 78*, janvier 1979, p. 6.
[766] « Transports, circulation en ville nouvelle… Situation catastrophique », *Saint-Quentin 78*, novembre 1980, p. 4.
[767] *Saint-Quentin 78*, février 1981, éditorial du président du Scaan, p. 1.

Yvelines, se retrouve, à cette même époque, dans les bulletins municipaux des mairies communistes. A Trappes, à Magny-les-Hameaux ou encore à Guyancourt, les maires défendent l'idée selon laquelle une action coordonnée, entre le patronat et l'Etat, viserait à abandonner la ville nouvelle pour d'autres zones de profit. A Magny-les-Hameaux, le journal communal l'indique très directement :

> « *Avec l'aggravation de la crise et la politique d'austérité, chaque année l'étau se resserre un peu plus. Faut-il redire qu'il s'agit là d'une politique délibérée ? Comme le gouvernement voudrait, en accord avec le patronat, liquider des milliers d'emplois chez Simca-Talbot, chez Renault, licencier chez Dolomi, comme il a laissé brader Secmafer et Nardonnet dans la vallée de la Seine, il a décidé de couler la ville nouvelle. Celle-ci, au fond, a cessé d'être un veau gras de premier choix. Les plus importants groupes immobiliers ont investi ici, les grandes banques d'affaires ont encaissé les profits pour implanter les Euromarché, les Super-M et les Carrefour : aujourd'hui, ils ont mieux à faire à l'étranger*[768]. »

« *Couler la ville nouvelle* », un « *veau gras de premier choix* », une agglomération abandonnée après avoir en quelque sorte été pillée par des « grands groupes » : sur le fond comme sur la forme, nous avons affaire à une argumentation dénuée de nuance. Celle que déploient les élus de la droite s'énonce également très clairement, à l'image d'un Nicolas About déclarant à de nombreuses reprises à partir de 1977 « *qu'il siège au comité syndical en tant que maire et non en tant que républicain indépendant*[769] ».

Pour les élus du PCF comme pour les membres de l'« opposition » de droite, les objectifs respectivement poursuivis sont classiquement ceux d'une mainmise sur les affaires locales. La stratégie est simple : en modifiant les modalités de la représentation au Scaan, le président Mario Urbanet sait qu'il va de fait renforcer deux communes de l'Union de la gauche, Maurepas (PC) et Elancourt (PS). Le maire de Montigny-le-Bretonneux entend de son côté s'ériger en premier opposant de la nouvelle majorité. Agé de vingt-neuf ans, installé depuis 1972 à Montigny-le-

[768] « Quel avenir pour les villes nouvelles ? Ce que proposent les communistes », *Magny et tous ses hameaux*, bulletin municipal, mars 1980, n° 35, p. 10.
[769] Compte-rendu du comité syndical du 23 avril 1977, p. 14.

Bretonneux[770], ce jeune médecin se lance alors en politique. Elu en 1977 au Conseil régional d'Ile-de-France, élu l'année suivante à l'Assemblée nationale – il est le plus jeune député de France –, Nicolas About souhaite à cette époque faire valoir sa différence à l'échelle locale.

Le maire de Montigny tente surtout d'augmenter la présence de membres de sa majorité au sein du Scaan et de sa propre commune. Au mois d'avril 1977, dès le premier comité syndical du mandat Urbanet, il demande à ce que le nombre de représentants ignymontains soit revu à la hausse, s'appuyant pour cela sur l'argument d'une démographie galopante[771]. L'année suivante, contestant l'ambition du projet Ricardo Bofill que l'EPA projette sur sa commune, il démissionne, avec son conseil municipal, provoquant de nouvelles élections municipales. Le maire dénonce alors « *une monotonie qui fait craindre pour l'environnement et le cadre de vie des habitants*[772] », et critique plus particulièrement la hauteur de l'habitat collectif prévu par l'architecte. Cet argument est en réalité un prétexte qui lui permet de négocier avec les services de l'Etat l'élargissement de la représentation du conseil municipal, qui passe de douze à vingt et un élus.

A cette stratégie visant à l'installer en tant que recours politique local, Nicolas About adjoint une affirmation communale qu'il faut replacer dans le cadre de son parti politique. Républicain indépendant, puis membre de l'UDF (à partir de 1978), le maire se situe dans la tradition de la droite centriste qui, sans s'opposer frontalement aux villes nouvelles, a toujours tenté d'en infléchir les orientations. Le cas d'André Mignot, exposé par ailleurs[773], peut être rappelé. Le maire de Versailles a un temps combattu les « centres urbains nouveaux » créés par le Sdaurp ; dès lors que sa commune a été sortie du périmètre d'étude de l'agglomération, ses efforts – au conseil général, au District, au Sénat – ont toujours consisté à revoir à la baisse l'ambition du projet. Par culture, André Mignot comme Nicolas About acceptent donc les villes nouvelles, tout en prônant un certain pragmatisme à leur égard. Celui-ci passe par l'affirmation de l'identité communale en tant qu'institution traditionnelle qui vertèbre selon eux les pouvoirs locaux. « *Nous habitons un "quartier" de Saint-*

[770] Observons ici que la situation de Nicolas About peut être rapprochée de celle du maire d'Elancourt, Alain Danet, analysée plus haut. Dans les deux cas, nous avons affaire à des élus jeunes, qui se construisent un avenir politique local.
[771] Compte rendu du comité syndical du 23 avril 1977, p. 4. En sept années, entre 1975 et 1982, le nombre d'habitants de Montigny passe de 1291 à 13 519 (source Insee). Cf notre volume d'annexes, Partie 3.
[772] Cité dans *Montigny-le-Bretonneux, naissance d'une ville*, Paris, Cliomédia, 2006, p. 44.
[773] Cf *supra*, chapitre II.

Quentin-en-Yvelines et notre conseil municipal se droit de représenter d'abord la commune qui l'a élu et défendre avant tout ses intérêts », explique le maire de Montigny-le-Bretonneux en 1978, lors de la campagne municipale qu'il mène après sa démission. « *Il n'appartient pas à vos élus de défendre tel ou tel point de vue idéologique ou de siéger à telle ou telle place en fonction de leur étiquette, mais de représenter partout leur commune et d'agir en son nom*[774]. » Réélu en 1978, il n'aura de cesse de vouloir mettre en place une urbanisation « à dimension humaine », qui promeut la maison individuelle comme l'habitat collectif « *n'excédant pas trois ou quatre étages*[775] ».

En 1977 et 1978, le changement des acteurs de la vie politique saint-quentinoise entraîne un renouvellement du rapport à la coopération intercommunale. Jusqu'alors conçu comme un moyen de protéger les communes, le syndicat est érigé en outil permettant de défendre une politique urbaine. Les rapports se détériorent alors entre la « majorité » et la « minorité » syndicale. Le Scaan se scinde en deux groupes : l'Union de la gauche et les élus de la droite locale.

*

* *

A partir de 1977, les habitants deviennent de plus en plus un enjeu politique pour les élus et les partis politiques des villes nouvelles. Passant de 96 000 à 150 000 personnes, la population de Saint-Quentin-en-Yvelines constitue une cible pour les membres des municipalités. Conjugué à la démographie particulière de la ville nouvelle, le calendrier électoral aiguillonne cette propension qu'ont de plus en plus les élus locaux à se poser en défenseurs des familles nouvellement installées sur le territoire. Les partis politiques savent qu'il y a là une bataille politique à mener, comme l'explique sans détour Jacques Guyard. Membre d'une section parisienne au début des années 1970, celui-ci témoigne d'avoir été envoyé en « mission » à Evry par le Parti socialiste, avec pour objectif de mobiliser un électorat acquis aux idées de la gauche[776]. Alain Danet avance la même chose pour le cas élancourtois : en cette fin des années 1970, dans un contexte national de montée en puissance du PS, la gauche

[774] Editorial, *Montigny-le-Bretonneux d'abord*, 1978, p. 1, archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[775] *Montigny-le-Bretonneux*, bulletin municipal n° 2, janvier 1979, p. 2.
[776] Entretien avec Jacques Guyard n° 1, 6 février 2004.

dans son ensemble a analysé que les villes nouvelles constituaient des « terres de mission » à investir.

Nous le constatons dans les discours, qu'il s'agisse des compte-rendus du comité syndical du Scaan ou des archives municipales : chaque municipalité mène une bataille de la représentation. Socialistes, communistes et dans une moindre mesure républicains indépendants, c'est à qui défendra au mieux les intérêts des nouveaux habitants des Zan. Ces discours trouvent tout naturellement leur place dans les bulletins municipaux qui, à compter des années 1977-1978, n'ont de cesse de prendre de l'ampleur dans les communes de l'Hexagone[777].

Entre les uns et les autres, les approches diffèrent. Le positionnement retenu par les communistes consiste à s'ériger en défenseurs des populations ouvrières de l'agglomération. Entre 1977 et 1983, le Scaan interrompt ainsi à plusieurs reprises ses débats, afin d'entendre les témoignages de sections syndicales engagées dans des conflits avec leurs directions, et plus particulièrement les salariés de l'entreprise trappiste du constructeur italien Fiat. Située dans la zone d'activités la plus importante de toutes les villes nouvelles[778], cette entreprise est confrontée à un plan social révélateur de la crise économique qui gagne la France depuis 1974. Le syndicat « *apporte son soutien au personnel d'Unic-Fiat*[779] », « *s'engage à appuyer les revendications des syndicats représentatifs des travailleurs auprès des pouvoirs publics* » et « *désigne clairement les responsables de l'impunité dont jouissent ces organisations aux méthodes fascistes* [nous soulignons ce terme qui nous semble particulièrement fort] *à savoir le patronat et ses commis politiques qui sont au pouvoir*[780] ». Les élus communistes semblent alors considérer que leur rôle est avant tout de peser sur la situation sociale et économique locale. Face à une situation qui se dégrade (entre octobre 1976 et octobre 1977, le nombre de demandeurs d'emplois augmente de 25 % à Saint-Quentin-en-Yvelines), ils se posent en défenseurs du monde ouvrier, contre un patronat dont les actions sont critiquées vertement.

---

[777] DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 20.
[778] STEINBERG, Jean, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Paris, Masson, 1981, p. 537.
[779] « Motion de soutien aux travailleurs d'Unic-Fiat », comité syndical du 26 mai 1977, annexe n° 3. Cette motion est adoptée au Scaan par 25 voix pour et 8 abstentions (3 délégués de Voisins, 3 délégués de Coignières et de 2 délégués de Montigny, le socialiste ignymontain, M. Haccard, ayant suivi la majorité de gauche de l'assemblée). A noter que M. About, maire de Montigny, « *précise son vote par son hostilité à tout monopole d'embauche* ».
[780] Compte-rendu du comité syndical du 2 février 1978.

Plus mesurée, attentive à nouer des relations constructives avec les entreprises locales et à développer l'action sociale dans les quartiers[781], la position socialiste est à rapprocher de la tradition du socialisme municipal, des pratiques autogestionnaires et de la démocratie participative[782]. Le cas d'Elancourt, dont la municipalité multiplie les rencontres avec les habitants à partir de 1977, témoigne de cet idéal dont les résultats en termes de mobilisation n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances qu'ils contenaient[783].

Quant aux élus de la droite locale, ils s'évertuent à défendre une approche urbaine fondée sur la mixité, mais également sur la mesure. Le maire de Montigny-le-Bretonneux est bien entendu l'un des premiers défenseurs de cette « identité locale ». Celle-ci est également portée par la municipalité de Voisins-le-Bretonneux, qui dans son bulletin municipal souhaite « *créer des conditions telles que les habitants, de quelque quartier [de la ville nouvelle ou de la commune] qu'ils soient, puissent se rencontrer ou se reconnaître*[784] ». L'objectif affiché par la droite locale, qu'elle soit incarnée ou non par l'UDF (le maire de Voisins est « sans étiquette »), est celui d'une agglomération à taille humaine, qui respecte le « noyau » communal qu'est le village originel. « *Condamnés à un devenir urbain par une loi et un décret, nous avons cherché au travers d'un programme à en minimiser les inconvénients* », explique le conseil municipal de Voisins à ses administrés[785].

D'entre tous ces discours, celui du PCF est indiscutablement celui qui porte le plus. Largement majoritaires au sein du Scaan – rappelons qu'ils y détiennent la majorité absolue, avec vingt sièges sur trente cinq[786] –, les communistes occupent entre 1977 et 1983 le devant de la scène politique saint-quentinoise. La politique d'affrontement qu'ils mèneront cinq années durant explique à elle seule le virage qu'ils font prendre

[781] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle*, *op. cit*., p. 121.
[782] Sur ces points, on se reportera notamment à : SAWICKI, Frédéric, « Les socialistes », in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, volume 2, Paris, La Découverte, pp. 37-39 ; LEFEBVRE, Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université de Lille 2, 2001 ; BERGOUNIOUX, Alain et MANIN, Bernard, *Le long remords du pouvoir, le parti socialiste français (1905-1992)*, Paris, Fayard, 1992 ; ROSANVALLON, Pierre, *L'Âge de l'autogestion*, Le Seuil, coll. Points politique, 1976, 246 p.
[783] Urbaniste à l'EPA entre les années 1970 et 1990, Yves Draussin explique que ces réunions étaient parfois relativement désertées par les habitants. Entretien avec Yves Draussin, 11 mars 2003.
[784] *Les informations vicinoises*, bulletin d'information de la municipalité et des associations de Voisins-le-Bretonneux, décembre 1979, p. 8.
[785] *Idem*, p. 12.
[786] Ceci après le changement du mode de représentation des élus locaux. En avril 1977, le PCF détient 18 des 33 sièges du comité syndical.

au comité syndical : d'instrument de défense des communes, le Scaan devient un lieu de confrontation partisane, ce qui n'était pas le cas entre 1973 et 1977. Outre un affrontement droite-gauche, on peut y observer au fil du temps un éloignement progressif entre communistes et socialistes. Mieux implanté au début des années 1980 qu'il ne l'était à la fin de la décennie précédente, le PS tend à se présenter en tant qu'alternative au PC, quitte à s'allier avec la droite pour faire échouer certaines décisions[787]. L'Union de la gauche se délite alors, laissant planer le doute quant à sa capacité de se maintenir au pouvoir en 1983.

[787] Nous faisons ici référence au débat sur le financement des crèches municipales, qui anime les débats du Scaan entre novembre 1979 et janvier 1980.

Chapitre V

Saint-Quentin-en-Yvelines sous influences : le Scaan au contact de son environnement, 1973-1983

Les conflits entre aménageurs et élus sont partie prenante des récits propres aux villes nouvelles. Dans son ouvrage sur le Vaudreuil, Claire Brossaud décrypte les contours de ce qui apparaît pour une large part comme un mythe construit à la fois par l'idéologie marxiste et par la sociologie des organisations[788]. Au fil de la construction de la ville nouvelle, une prise de distance s'opérerait entre les élus et les architectes-urbanistes des EPA, la pensée urbaine se focalisant dans les années 1970 sur des formes de participation collective portées par les maires et les représentants du syndicat intercommunal. Certains courants de pensée radicaux iraient jusqu'à faire du technicien un technocrate au service d'un Etat par essence dominateur[789].

Dans un tel cadre, le face-à-face entre élus et aménageurs qui prend corps est souvent présenté comme une bataille[790]. L'emploi, par les témoins eux-mêmes, d'un vocabulaire guerrier, tend à corroborer cet angle d'attaque : les « démiurges » se veulent combattants. Ainsi Michel Mottez fait-il référence à l'enlèvement des Sabines dans ses *Carnets de campagne*[791]. Parlant de ses collègues « *chevaliers* », l'ancien technicien de l'EPA d'Evry n'est guère éloigné de son homologue de Cergy-Pontoise, Bernard Hirsch, lequel évoque pour sa part un « *combat à mener* » ainsi que

[788] BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val de Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une ville*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 121.
[789] CASTELLS, Manuel, *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1972.
[790] DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la région parisienne.*, Paris, Fondation des villes, janvier 1979, ronéotypé, 254 p.
[791] MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne, Evry, 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 15.

d'inévitables « *coups à recevoir*[792] ». Pétris de l'idée d'administration de mission[793], les aménageurs des villes nouvelles formeraient une sorte d'armée de l'ombre dont les agents seraient reliés les uns aux autres par de vastes réseaux de sociabilité et d'entraide, où beaucoup de choses se passeraient « *par sympathie*[794] ». Tout ceci contribue à bâtir l'idée d'une technocratie des villes nouvelles dont les EPA seraient les points d'aboutissement : par delà les hiérarchies officielles, les aménageurs créeraient, tout au long des années 1970, une toile organisationnelle au sein de laquelle les solidarités de corps (les Ponts et Chaussées notamment) ne constituent qu'un des nombreux leviers d'action[795]. Cette organisation, notamment décrite par Yves Brissy[796], permettrait aux techniciens d'imposer leurs vues aux élus locaux, la ville étant le produit de décisions techniques, par opposition à des options qui seraient politiques.

Dans ce chapitre, nous traiterons spécifiquement des rapports qu'entretiennent les élus de la ville nouvelle avec les architectes-urbanistes de l'EPA. Prenant volontairement de la distance avec des approches qui relèvent parfois plus du récit romancé que de la réalité, nous tenterons de décrire les relations du Scaan et de l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines telles qu'elles apparaissent dans les archives locales[797]. Nous tâcherons ainsi d'interroger un « mythe » saint-quentinois : la « crise du centre[798] ». Présentée comme inattendue,

---

[792] VOLDMAN, Danièle, « Les traceurs de villes ont-ils un discours de démiurges ? », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, pp. 58-59.

[793] PISANI, Edgard, « Administration de mission, administration de gestion », in *Revue française de science politique*, 1956, 6, pp. 315-331, vol 2. Lire également ZYLBERBERG, Laurent, « La constitution d'une équipe de décideurs », in *Les Cahiers de l'IHTP*, *Les origines des villes nouvelles de la région parisienne (1919-1969)*, sous la direction de Danièle Voldman, décembre 1990, n° 17, p. 64.

[794] Ces mots sont de Gérard de Senneville, membre du Bureau des villes nouvelles entre 1971 et 1975 et adepte d'une méthode pragmatique de « déverrouillage décisionnel ». « Table-ronde du 18 mai 2005 : les premières années du SGVN », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, p. 197.

[795] CLAUDE, Viviane, « Les équipes d'aménagement des villes nouvelles », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, novembre 2005, p. 23. Article consultable sur Internet : http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/03equipes98.pdf. CLAUDE Viviane et FREDENUCCI Jean-Charles, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, 2 volumes, Institut d'urbanisme de Lyon, LATTS-ENPC, 2004 (rapport en partie consultable sur Internet : http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/annexes_cle27247c-1.pdf).

[796] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, collection L'administration nouvelle, 1974. Lire également : SGVN, BOUCLY, Yves, *L'organisation administrative des villes nouvelles*, Paris, Dafu, 1975 ; SGVN, *Institutions et financement des villes nouvelles*, Paris, La Documentation française, 1981.

[797] Nous désignons ici les archives du Scaan et celles de l'EPA.

[798] GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in Ecomusée, *Un centre pour la ville nouvelle ?*, Saint-Quentin-en-Yvelines, catalogue d'exposition, 1998, pp. 62-79.

cette rupture, qui concerne en 1981 l'aménagement du quartier de la gare de l'agglomération, signerait en quelque sorte le moment à partir duquel les élus se libéreraient de la tutelle pesante des techniciens de l'EPA. Dans quelle mesure les archives permettent-elles de dépeindre ces faits de manière contrastée ?

Dans un premier temps, nous décrypterons les rapports entre l'EPA et le Scaan. Analysant la convention qui les lie l'un l'autre, nous verrons de quelle manière ces relations sont symptomatiques de celles que l'Etat entretient à cette époque avec la sphère locale au plan urbain.

Dans un second temps, nous tâcherons de retrouver la trace de moments de tension entre les élus et les aménageurs, bien avant la crise du centre-ville de 1981. Quels sont les éventuels points de « frottement » entre l'une et l'autre des institutions qui fondent la ville dans les années 1970 ? En quoi ces événements préfigurent-ils le divorce qui s'opère au début des années 1980 ?

Enfin, dans un troisième temps, nous proposerons une analyse de la crise de 1981. Nous appuyant sur les archives du Scaan, nous tenterons de déterminer dans quelle mesure le conflit révèle, de part et d'autre, deux conceptions différentes de la ville.

1- L'EPA : structure « autonome » ou outil d'aide à la décision pour les élus ?

Créé à la fin de l'année 1970, l'établissement public de Saint-Quentin-en-Yvelines fait l'objet, au printemps 1973, d'une convention signée avec le tout nouveau syndicat d'aménagement de l'agglomération nouvelle. Destiné à structurer les rapports entre l'institution politique et son homologue technique, ce document permet de déterminer la responsabilité de chacun des acteurs dans l'édification de la ville nouvelle, et ainsi d'affiner son rôle.

Au moment où élus et aménageurs concluent cet accord, il apparaît que l'aménagement de la ville nouvelle est largement entamé. Certaines zones sont déjà construites, et permettent à plusieurs centaines de milliers de nouveaux habitants de prendre leurs quartiers en ville nouvelle. Pourvoyeur de terrains, l'établissement public se pose alors en interlocuteur privilégié des promoteurs, voire des habitants,

notamment à travers plusieurs campagnes de communication au caractère publicitaire affirmé[799]. Dépendant du Secrétariat général des villes nouvelles (SGVN) dont il constitue en quelque sorte le prolongement à l'échelle locale, l'EPA semble par ailleurs s'intégrer dans une organisation caractérisée par un solide maillage de relations interpersonnelles établies au plus haut niveau de la fonction publique d'Etat. Simple réseau de solidarité professionnelle ou technocratie constituée ? L'interrogation, posée par plusieurs analystes dans les années 1970, est d'autant plus légitime qu'elle a été récemment relancée par un débat entre anciens techniciens du SGVN[800].

1.1. La convention Scaan / EPA : l'Etat, arbitre ultime des villes nouvelles

Le 24 avril 1973, alors qu'ils se trouvent réunis en séance pour la sixième fois seulement de leur histoire, les élus communautaires du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines délibèrent au sujet de la convention conclue avec l'établissement public d'aménagement. Mise en place par la loi Boscher, celle-ci est soumise au vote par le président de l'intercommunalité, Roland Obel, lequel rappelle en introduction aux débats combien il s'agit là d'une obligation, pour ne pas dire d'une contrainte, imposée par l'Etat aux collectivités locales :

> « *Le Président rappelle à l'Assemblée que l'article 10 de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 "tendant à faciliter la création d'agglomération nouvelle"* <u>*oblige*</u> [nous soulignons] *"le Comité du Syndicat communautaire… à délibérer sur les modalités de sa participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle, notamment sur la passation d'une convention" avec l'Etablissement public*

[799] Cf notre volume d'annexes, « la communication de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines », Partie 5.
[800] Le 18 mai 2005, le Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles organisait, à la Grande Arche de La Défense, une table-ronde en présence de onze fonctionnaires ou hauts fonctionnaires ayant participé à l'aménagement des villes nouvelles françaises. Parmi eux, Jean-Pierre Morelon, ingénieur des Ponts et membre du SGVN entre 1971 et 1974, Jean-François Costes, également ingénieur des Ponts, membre du SGVN entre 1974 et 1978, Gérard de Senneville, ex-membre du Bureau des villes nouvelles à la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU), ou encore Jean-Eudes Roullier, inspecteur des Finances, ex-membre du District de la région de Paris (1962), ancien secrétaire général du groupe de travail interministériel pour les villes nouvelles de la région parisienne (1967-1970) et ancien secrétaire général des villes nouvelles (1970-1978). A noter que l'intégralité des propos tenus ce jour-là se trouve retranscrite dans l'ouvrage dirigé par Loïc Vadelorge et intitulé *Gouverner les villes nouvelles.* « Table-ronde du 18 mai 2005 : les premières années du SGVN », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005 , pp. 175-240.

d'aménagement "en vue de la réalisation des travaux et ouvrages incombant au Syndicat"… et nécessaires à l'aménagement de l'agglomération nouvelle[801] ».

Il précise également qu'à défaut d'avoir passé cette convention, « *la zone délimitée par le périmètre d'urbanisation* [pourrait être] *détachée, par décret en Conseil d'Etat, des communes dont elle fait partie pour constituer provisoirement un ensemble urbain* », cet ensemble urbain étant amené à évoluer rapidement en ville unique[802]. Pas question, pour les élus de la ville nouvelle, de se voir amenés à constituer une seule commune : les maires ne redoutent que trop le scénario de la ville unique tel qu'il a pu se dessiner au tournant des années 1960 et 1970[803]. Le président Obel soumet donc à l'assemblée un texte qui a été au préalable « *discuté avec les représentants de l'Etablissement public d'aménagement sous l'autorité du Préfet des Yvelines, et amendé par le Comité dans ses séances des 20 mars et 9 avril 1973*[804] ».

Celui-ci se révèle très proche de la convention type désignée par la loi Boscher. Il se compose au total de vingt-quatre articles, respectivement dédiés aux documents d'urbanisme, aux zones d'aménagement concerté (Zac), aux acquisitions et réserves foncières, aux déclarations d'utilité publique (DUP) pour acquisition, ainsi qu'aux travaux et ouvrages. Dans son préambule, la convention dévoile un certain nombre d'orientations quant aux rôles respectifs du syndicat communautaire et de l'EPA – non sans avoir au passage précisé de nouveau combien les conseils municipaux des communes concernées de la ville nouvelle avaient été « *contraints à se grouper* » en un Sca[805].

---

[801] Comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[802] Roland Obel cite ici l'article 7 de la loi Boscher. A signaler que l'évolution de l'ensemble urbain en ville unique est évoquée dans l'article 23 du texte.
[803] Cf *infra*, chapitres II et III.
[804] Comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[805] « *Dans le cadre des dispositions de l'article 4 de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970, les Conseils municipaux des 11 communes intéressées, appelés à se prononcer sur les conditions de réalisation de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ont été* <u>contraints de se grouper</u> [nous soulignons] *en un syndicat communautaire d'aménagement dont la création a fait l'objet de l'arrêté du 21 décembre 1972.* » Comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Ce préambule nous livre en quelque sorte l'esprit dans lequel les contractants s'engagent les uns vis-à-vis des autres. Nous y trouvons tout d'abord une définition du rôle de chacun, à commencer par celui du Scaan. L'exercice des compétences que lui attribue l'article 13 de la loi Boscher[806] « *a pour effet d'assurer la défense des intérêts* » des communes, leurs délégués ayant « *pour mission de servir l'intérêt général des populations qu'ils représentent* ». De son côté, l'établissement public d'aménagement « *est chargé de procéder à toutes opérations de nature à faciliter l'aménagement de l'agglomération nouvelle, et notamment : - d'acquérir, au besoin par voie d'expropriation les immeubles bâtis et non bâtis ; - de céder les immeubles acquis par voie d'expropriation ou par l'exercice du droit de préemption*[807]. »

Aux élus locaux la responsabilité de défendre les intérêts des communes ainsi que ceux des habitants de la ville nouvelle ; à l'EPA la charge de réaliser les travaux nécessaires à l'édification de l'agglomération… Mais comment s'articule l'action du premier par rapport au second ? Sur ce point précis, l'article 1er de la convention place les élus locaux en position de responsabilité, donc de force vis-à-vis des techniciens aménageurs, le Scaan missionnant l'établissement public afin que celui-ci réalise les constructions propres à la ville nouvelle :

> « *Le Syndicat Communautaire charge l'Etablissement Public de réaliser en son nom et pour son compte les travaux, ouvrages et installations dont la compétence incombe au SCA par application de l'article 3 de la Décision institutive du Syndicat communautaire.* »

Ainsi, pour chacun des équipements à construire, le Scaan peut et doit demander à l'EPA de lui faire parvenir, « *selon ses directives* », tous documents utiles « *faisant ressortir leur localisation et leurs caractéristiques*[808] ». Ces documents doivent en outre être examinés par le syndicat, réuni en comité, pour décision d'approbation ou de rejet.

Que l'on ne s'y trompe cependant pas. Au-delà de ces dispositions *a priori* favorables, les élus locaux demeurent *in fine* sous la coupe d'un arbitre puissant :

[806] Cf *supra*.
[807] Comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[808] Article 2 de la Convention.

l'Etat. En cas de désaccord patenté entre le Scaan et l'EPA, le préambule de la convention stipule que le préfet de département est habilité à intercéder :

> « *Tout conflit de compétence entre les deux parties à la présente convention, qui pourrait intervenir du fait de l'interprétation des textes légaux et règlementaires qui les régissent, sera soumis à la haute autorité de Monsieur le Préfet des Yvelines* [nous soulignons]*, ceci sans préjudice de l'application de l'article 23 ci-dessous*[809] ».

Invités à collaborer – « *la meilleure entente et la plus étroite collaboration entre le Syndicat Communautaire et l'Etablissement Public sont les facteurs essentiels de la réussite de l'entreprise*[810] » –, maires et aménageurs se trouvent donc, en cas de conflit, soumis à l'arbitrage souverain de l'Etat, représenté en l'espèce par le préfet de département. Qu'un désaccord éclate, et voici ce dernier placé en position de trancher, quel que soit l'objet de la discorde. Cette injonction se retrouve inscrite noir sur blanc dans le titre IV consacré aux conditions financières[811], ce qui valide un peu plus encore l'idée d'une sphère locale placée sous la coupe étatique. Est-ce aussi surprenant que cela ? En ces années 1970, le rôle du préfet demeure prédominant dans le secteur de l'aménagement du territoire. S'ils semblent en théorie pouvoir orienter l'établissement public d'aménagement dans ses options, les élus de la ville nouvelle sont dans la pratique bel et bien placés sous le joug « supérieur » de l'Etat. Cela ne peut qu'interroger sur la réelle marge d'action qui est celle du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines sur l'EPA, dont le directeur général est directement nommé par… le Premier ministre. Les élus locaux se trouvent ici engagés dans un système institutionnel triangulaire en trompe-l'œil : en capacité d'orienter les travaux d'un partenaire technique qui dépend directement de l'Etat, ils sont strictement encadrés par le préfet.

---

[809] Comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[810] Préambule de la convention du 24 avril 1973.
[811] « *A défaut d'accord, tant sur la période des versements que sur leur montant, la décision nécessaire sera prise par le préfet des Yvelines, les parties préalablement entendues*. » Article 17 de la convention. Comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Cette perception est précisément celle des élus saint-quentinois. Au cours des entretiens qu'ils nous ont accordés, Bernard Hugo, Robert Rondeau, Alain Le Vot et Alain Danet, membres du Scaan et maires respectifs des communes de Trappes, Guyancourt, Magny-les-Hameaux et Elancourt à la fin des années 1970, ont tous insisté sur le lien direct qui existait entre l'établissement public et le gouvernement. A cette époque, les élus locaux se représentent l'EPA comme le bras armé de l'Etat au niveau local. « *Lorsque j'étais un jeune élu, j'ai le souvenir d'avoir eu affaire à un pouvoir écrasant* », nous a notamment déclaré Alain Danet. « *Les directeurs généraux de l'établissement public d'aménagement, Serge Goldberg et Pierre Linden, agissaient comme des capitaines d'industrie. Nommés par la droite, ils ne faisaient aucun cas de l'avis des élus locaux*[812]. » Pour Alain Le Vot, maire de Magny-les-Hameaux entre 1977 et 1983, président du Scaan de 1980 à 1983, l'EPA ne constitue ni plus ni moins que « *l'outil dont dispose l'Etat pour imposer sa volonté aux communes*[813] ».

Cette image se révèle fidèle à la vision classique, pour ne pas dire manichéenne, d'un « ogre » étatique menaçant la sphère locale. Des nuances doivent être apportées à ces représentations par trop tranchées. Ainsi peut-on indiquer que l'Etat français des années 1970 n'est plus exactement le même que celui de la décennie précédente. Elu président de la République en 1974, Valéry Giscard d'Estaing profite de la fragilisation du système politique gaullien (crise économique naissante, mutations sociales, échec de la politique de relance en 1976…) pour proposer une définition nouvelle du pouvoir central. Dans son ouvrage *Démocratie française*[814], paru en 1976, le successeur de Georges Pompidou à l'Elysée expose une conception à la fois sociale, libérale et européenne du pouvoir, qui prend notamment en compte le dialogue comme mode de fonctionnement[815]. Il est par ailleurs avéré qu'à cette époque le pouvoir d'Etat est de plus en plus perméable au rôle de nouveaux acteurs locaux. En 1975, le *Rapport de la Commission aménagement et cadre de vie* rédigé en vue de la préparation du VIIe Plan s'interroge sur le rôle grandissant du secteur associatif, évolution qui amène bientôt le président de la République à presser son Premier ministre d'étudier les « *moyens concrets d'accroître la participation des*

[812] Entretien avec Alain Danet, 29 juin 2004.
[813] Entretien avec Alain Le Vot, 29 juin 2007.
[814] GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Démocratie française*, Paris, Fayard, 1976.
[815] BERNSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, 2004, réédition 2008, pp. 523-525.

Français à l'amélioration de leur cadre de vie[816] ». En dépit de ces inflexions, il n'en demeure pas moins que l'Etat continue, structurellement, de peser sur la sphère locale à travers son système administratif[817].

1.2. Les aménageurs : un temps d'avance sur les élus

En 1973, les membres du Scaan doivent par ailleurs faire face à une autre difficulté, conjoncturelle celle-là. Créée plusieurs années après l'établissement public d'aménagement, l'institution intercommunale doit composer avec le temps de retard qu'elle accuse à l'égard de l'EPA. Certes, les maires ont depuis la fin des années 1960 la possibilité de s'informer auprès des aménageurs, qu'ils fréquentent dans certains cas de manière régulière. Ils ne sont en revanche pas totalement légitimes à établir un dialogue à l'échelle de l'agglomération nouvelle, et ce malgré l'existence de l'Association de défense créée par le maire de Trappes, Bernard Hugo[818].

Les architectes-urbanistes ont ici, indéniablement, un « coup d'avance ». Mobilisés dans le cadre des MEAVN, ils ont réalisé un important travail préliminaire, dont l'existence est également avérée à Evry et Cergy-Pontoise à la même époque[819]. Les études topographiques, hydrologiques et géodésiques qui sont ainsi établies leur permettent d'affiner leurs approches du territoire. Les aménageurs de l'EPA travaillent alors en lien avec certains membres de l'IAURP et du District, afin que « *tout le monde [soit] imbibé du schéma directeur*[820] ». Ces travaux les amènent à établir, très tôt, un schéma directeur d'aménagement local de Saint-Quentin-en-Yvelines. Au moment où se crée le Scaan, Saint-Quentin-en-Yvelines dispose donc déjà d'orientations urbaines structurantes, que ce soit en termes de centralité, de flux ou de réseaux d'aménagement[821]. Alors que les élus de l'agglomération se trouvent occupés à désigner leur président, à structurer leur organisation communautaire et à

---

[816] Lettre du président de la République au Premier ministre, 25 février 1975, in ROSANVALLON, Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, collection Points Histoire, 2004, p. 423.
[817] ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, collection Points Histoire, 1990, p. 277.
[818] Cf *supra*, chapitre II.
[819] KESSELER, Marie-Christine, « La décision », in *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris, Armand Colin, Fondation nationale des sciences politiques, 1970, p. 53.
[820] *Idem.*
[821] BODIGUEL, Jean-Luc et FAURE ; Jean-Louis, « Les villes du schéma directeur de la région parisienne », in *L'expérience française des villes nouvelles*, *idem*, p. 62.

prendre la mesure des grands dossiers de la ville nouvelle, plusieurs principes urbains ont été définis et sont en cours d'application dans les communes saint-quentinoises.

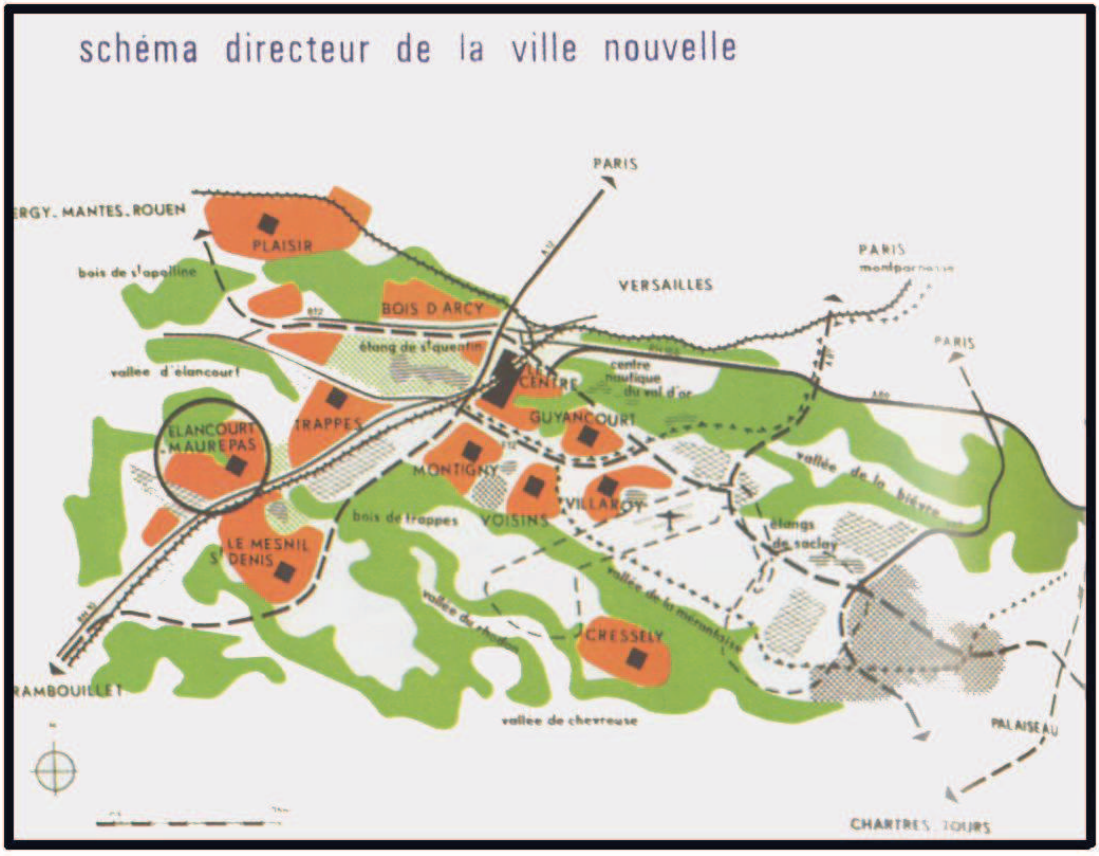
L'aménagement du quartier des Sept-Mares, à Elancourt, en 1973.
A cette époque, le Scaan vient d'être créé.
Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le premier schéma directeur de Saint-Quentin-en-Yvelines permet de prendre la mesure de l'avancée de la réflexion opérée par l'EPA (*cf ci-après*). Elaboré dès l'année 1968[822], soit deux ans avant le vote de la loi Boscher et cinq années avant la mise en place de l'intercommunalité saint-quentinoise, ce document majeur de planification urbaine propose un scénario cohérent d'aménagement à tous les acteurs du territoire. Nous y découvrons une urbanisation éclatée, composée de neuf « bourgades » (*cf losanges noirs sur le schéma ci-après*) correspondant peu ou prou aux communes qui forment la ville nouvelle : Plaisir, Trappes, Elancourt-Maurepas, Guyancourt, Montigny, Voisins, Le Mesnil Saint-Denis, Villaroy (commune de Guyancourt) et Cressely (commune de Magny-les-Hameaux). Appelées à accueillir chacune, à terme,

[822] Observons que ce Schéma directeur est l'œuvre de la MEAVN, mission de préfiguration de l'EPASQY, lequel est officiellement créé en 1970.

entre vingt-cinq mille et trente mille habitants, elles s'appuient sur des villages anciens et sont structurées par un « centre » (*cf rectangle noir dans le schéma*).

Schéma directeur de Saint-Quentin-en-Yvelines (1968)



Source : EPA, Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle, Cliomédia, 1993, 183 p.

Situé au nord de Guyancourt, le « centre » de l'agglomération saint-quentinoise est indissociable de la création d'une nouvelle gare sur la commune de Montigny-le-Bretonneux. Formant une zone d'aménagement concerté, il est conçu comme un vaste pôle d'affaires et doit accueillir quelque cinq cent mille mètres carrés de bureaux et vingt mille emplois tertiaires. Son attractivité dépend des liaisons ferroviaires vers les gares de Montparnasse et de La Défense, de la construction de logements, mais également de la création à venir d'une université, d'un établissement culturel de rayonnement régional ou encore d'une base de loisirs située autour de l'étang de Saint-Quentin. Neuf « bourgades », un « centre » : ces différentes options permettent à Saint-Quentin-en-Yvelines d'afficher très tôt une identité propre, ce que

confirme *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, l'ouvrage d'histoire officielle publié par l'EPA au début des années 1990.

Composé de deux tomes de près de deux cent pages chacun, fidèle à la pensée des techniciens de l'aménagement plus qu'à celle des élus locaux[823], ce récit atteste des intentions qui sont celles de l'établissement public au tournant des années 1960 et 1970.

Au début des années 1970, les architectes-urbanistes de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines sont relativement sûrs de leurs orientations de travail. Disposant d'études fines notamment menées par la Setap[824], ils ont opté très tôt pour une « *urbanisation discontinue et éclatée* » à Saint-Quentin-en-Yvelines, « *composée de "bourgades" séparées par des zones d'agriculture intersticielles ainsi que des espaces verts et de loisirs*[825] ». Ces aménageurs travaillent en menant de concert deux réflexions : la première, d'ordre général, concerne l'intégralité du territoire ; la seconde, plus affinée, embrasse la partie Ouest de la ville nouvelle (communes de Trappes, Coignières, Maurepas et Elancourt). Une approche globale d'un côté, un découpage sectoriel en centres urbains secondaires de l'autre : nous avons affaire à un « *principe adopté depuis 1969 pour l'ensemble de la ville nouvelle*[826] ».

Cette orientation tardera à être partagée avec les élus locaux. Document de référence, le schéma directeur de 1968 a, semble-t-il, été conservé dans le giron technique de l'EPA, et ce pendant plusieurs années. La lecture des comptes-rendus de séances du comité syndical du Scaan nous confirme que le sujet demeure confidentiel : en dépit de la modification de l'équilibre institutionnel que provoque en 1973 l'arrivée du syndicat au sein du « gouvernement de la ville nouvelle », aucun échange formel n'est mentionné entre élus locaux et techniciens sur ce document d'aménagement. Au vrai, le Sdau semble poursuivre une vie autonome, volontairement désolidarisée du Scaan. Ainsi, au mois de juin 1973, les décrets

[823] *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle* est un ouvrage de commande de l'EPA. Edité par Cliomédia, il a été dirigé par la directrice de la Communication de l'EPASQY, avec la participation de la documentaliste-archiviste de l'établissement public. Il s'appuie pour une très large part sur les archives de l'EPA, n'exposant qu'à peu d'endroits le point de vue des élus locaux. On notera que le premier tome comprend deux préfaces émanant respectivement du président de la Région Ile-de-France et du directeur général de l'établissement public.
[824] Société pour l'étude technique d'aménagements planifiés. Cette entreprise de sous-traitance est animée par Henri Coulomb et Guy Lagneau, deux membres de l'EPA.
[825] EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 1, Paris, Cliomédia, 1993, p. 28.
[826] *Idem*, p. 29.

ministériels créant la Zac centre paraissent sans que la structure intercommunale n'ait été consultée[827]. Du côté de l'Etat et des agents de l'EPA, tout semble fait pour se passer du concours de l'intercommunalité. Bien que dépendant désormais du Scaan – la convention votée par le comité syndical de l'intercommunalité au mois d'avril 1973 en atteste –, les architectes-urbanistes ne soumettent nullement aux élus les options qu'ils ont pu prendre auparavant. Cette attitude provoque l'inquiétude des représentants communautaires, le Scaan se révélant de plus en plus préoccupé par la Zac centre[828]. Il faudra en réalité attendre le printemps 1975 pour que ce schéma directeur fasse l'objet d'un premier échange au sein du syndicat. A caractère informatif, celui-ci ne s'accompagnera d'aucun vote solennel[829].

A cette époque, de nombreux programmes immobiliers sont mis en chantier à Saint-Quentin-en-Yvelines. En 1973, au moment où le Scaan commence à siéger, la ville nouvelle se présente déjà comme une cité en devenir, où plusieurs quartiers sont sortis de terre, sans que l'intercommunalité n'ait eu à se prononcer sur leur validité.

C'est tout d'abord le cas à Voisins-le-Bretonneux où, dès la fin des années 1960, le groupe Kaufman et Broad a entamé sa toute première réalisation française. Baptisée Chamfleury, réalisée dans le quartier du Village par l'architecte Richard Ferrer, elle se compose de trois cent quatre-vingt-deux maisons réparties sur trois terrains distincts. Aménagées selon le modèle américain, avec un fronton, un porche, un garage pour deux voitures, une porte laquée à laquelle est fixé un marteau en cuivre ainsi qu'un jardin où les parcelles individuelles ne comportent aucune clôture, ces maisons sont mises en vente dès l'année 1969[830].

C'est également le cas à Trappes où, depuis 1972, dans le quartier de la Plaine de Neauphle, plusieurs immeubles collectifs accueillent de nouveaux habitants. Prenant

[827] Lors de la séance du 22 avril 1975, le maire de Bois d'Arcy, Mme Mirochnikoff, rappelle : « *Les décrets de juin 1973 créant la Zac centre et de novembre 1973 concernant l'extension de Toussus ont été pris sans consultation du Sca* ». Archives de la communauté d'agglomération, séance du 22 avril 1975.

[828] Dès le 18 septembre 1973, les élus du Scaan font connaître un certain nombre de réserves sur la Zac Centre. Palpable, l'inquiétude des représentants des communes le sera tout au long des années 1973-1981, comme nous le verrons ultérieurement.

[829] Ce 22 avril 1975, Claude Rougeau, vice-président en charge de la commission Urbanisation du Scaan, expose les grandes lignes du « Sdau de Trappes-Centre ». A droite comme à gauche, les élus se révèlent circonspects. « *M. Urbanet est hostile au Sdau* », peut-on lire dans le compte-rendu du comité syndical, notamment parce que « *certains équipements sont déjà créés comme la gare* ». A l'issue du débat, aucun vote ne vient valider le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la ville nouvelle. Archives de la communauté d'agglomération, séance du 22 avril 1975.

[830] Une analyse plus détaillée des maisons situées à Chamfleury est présentée dans le catalogue de l'exposition Logement, publié par le Musée de la ville en 2002. *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Paris, 2002, Somogy-SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, pp. 76-77.

ses distances avec les tours et les « barres », le modèle dont ils s'inspirent se veut progressiste. Situés à l'extrémité des bâtiments, les appartements multiplient les expositions, offrant à leurs occupants trois orientations différentes. Ces mêmes appartements sont en outre modulables, une porte coulissante située entre la cuisine et le coin repas permettant de relier les deux parties en cas de nécessité[831].

C'est encore le cas à Elancourt et Maurepas, où à la même époque un autre quartier est en chantier : les Sept-Mares. Comportant des logements collectifs mais également une maison sociale, un lycée, une bibliothèque, une maison pour tous, un drugstore, une salle omnisports, un commissariat de police, une station service, un centre commercial, un centre administratif ainsi que plusieurs dizaines de bureaux d'entreprises, il constitue la « bourgade » type que les aménageurs de l'EPA (et plus particulièrement deux d'entre eux, Henri Coulomb et Guy Lagneau) appellent de leurs vœux. Imprégnée des directives de l'architecte suisse Le Corbusier, cette réalisation fait coexister chaque fonction aux côtés d'une autre. Habitat, commerces, zones d'emploi, lieux de loisirs (parcs, salles de sport) : le quartier des Sept-Mares est le tout premier, de cette échelle, à être réalisé par l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. Démarrés en 1969, les travaux se terminent en 1974. Quelques mois à peine après la création du Scaan, près de dix mille logements sont déjà construits. Au moment de sa conception, ce territoire comportait à peine deux fermes : les Coudrays et la Petite Villedieu[832]…

Il convient d'admettre que de telles réalisations placent, d'emblée, les élus communautaires dans une position délicate. Si les maires de la ville nouvelle ont effectivement eu connaissance « en temps réel » des programmes à construire sur la Zan, si les conseils municipaux des communes ont été en contact étroit avec l'établissement public d'aménagement, force est de constater qu'aucun élu n'a accès, avant 1975, à la réflexion urbaine d'ensemble propre à Saint-Quentin-en-Yvelines. Ainsi, la vision qu'ont ces élus locaux demeure circonscrite au cadre de leurs communes respectives et aux rapports cloisonnés que chacune d'entre elles entretient avec l'EPA. Elle est de fait parcellaire, ce qui a sans doute un effet sur la première perception qu'ils ont de la ville nouvelle. Pour ces maires et conseillers municipaux, Saint-Quentin-en-Yvelines ne peut constituer que la juxtaposition des onze

[831] *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Paris, 2002, Somogy-SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, pp. 126-127.
[832] *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 3-4 (« L'urbanisme »), 1991-1994, pp. 16-19.

communes qui la composent. Ne traduisent-ils pas, d'ailleurs, cette approche en optant en 1973 pour une stricte égalité dans la représentation des communes au sein du Scaan[833] ? La ville nouvelle, loin de former un tout, constitue pour les élus l'addition de plusieurs entités communales, un assemblage disparate dont il convient de sauvegarder non pas l'unité, mais la diversité.

L'approche de l'EPA semble exactement inverse. Il est frappant de constater, dans le schéma directeur de 1968, combien les limites communales de l'administration ne sont absolument pas respectées par les architectes-urbanistes. Les techniciens de l'aménagement ne semblent nullement tenir compte de la réalité politico-administrative du terrain sur lequel ils ont été invités à travailler. A plusieurs endroits, nous observons ainsi que les « bourgades » de Saint-Quentin-en-Yvelines sont appelées à être édifiées à cheval entre deux territoires communaux. C'est le cas du quartier des Sept-Mares, entre Elancourt et Maurepas[834] ; ça l'est encore du « Centre », situé à la fois sur Guyancourt et Montigny-le-Bretonneux ; ça le sera bientôt aux Arcades du lac, entre Voisins et Montigny-le-Bretonneux[835]. Dans une veine comparable, nous remarquons que plusieurs « bourgades » peuvent coexister au sein d'une même commune. A Guyancourt, nous en dénombrons deux, respectivement dénommées « Guyancourt » et « Villaroy ». Si les architectes-urbanistes de l'EPA acceptent de considérer le territoire de la ville nouvelle en prenant en compte ses dimensions géographiques et morphologiques, il semble évident qu'ils n'intègrent pas dans leurs réflexions les données communales de la zone d'aménagement. Pour eux, Saint-Quentin-en-Yvelines paraît relever d'un simple territoire vierge à urbaniser, un tout dénué de la moindre aspérité politico-administrative.

Cette démarche est le signe d'une défiance forte des urbanistes de l'établissement public à l'égard des élus locaux[836]. Cette absence de foi à l'égard du pouvoir politique local est très vraisemblablement à relier aux rapports complexes qu'entretenait déjà, au cœur des années 1960, Paul Delouvrier avec les maires des communes

[833] En 1973, chacune des communes est représentée par trois représentants, quelle que soit son enverure démographique. Cf *supra*, chapitre IV.
[834] Cf *supra*, chapitre IV.
[835] Lire à ce sujet l'analyse qu'en fait Jean-Dominique Gladieu. GLADIEU, Jean-Dominique, « Les Arcades du Lac à Montigny-le-Bretonneux, un compromis pour le prestige », in SAN, *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Somogy, Paris, 2002, p. 91.
[836] VOLDMAN, Danièle, « Les traceurs de villes ont-ils un discours de démiurges ? », in VADELORGE, Loïc, *op. cit.*, p. 64.

potentiellement concernées par ce que l'on appelait encore les « centres urbains nouveaux ». Interrogé par plusieurs analystes à la fin de sa vie, le « père » des villes nouvelles s'est exprimé sans détour sur les relations difficiles qu'il avait pu entretenir avec les élus locaux au moment de l'élaboration du Sdaurp de 1965. « *Si la démocratie avait fonctionné au sens le plus plein du terme, il n'y aurait jamais eu de schéma directeur* », a-t-il notamment indiqué lors d'un entretien paru dans *L'aménagement de la région parisienne*[837]. L'ancien délégué général du District a été encore plus explicite face à Lion Murard et François Fourquet, où son volontarisme éclate au grand jour :

> « *Si je n'avais pas été là, me foutant éperdument du tiers comme du quart, au départ, des élus, en me disant : bon, je vais les convaincre après, mais ils ne vont pas me couper, me castrer, m'empêcher de penser ; si je n'avais pas su que, pour ne pas me castrer, il y avait le père de Gaulle, au-dessus (…), ça [les villes nouvelles] ne serait pas arrivé*[838] ».

2- Le Scaan face à l'EPA : quelques exemples de lutte pour le pouvoir local

Dès la création du Scaan, les élus manifestent un fort intérêt pour les questions d'aménagement du territoire. Le 20 mars 1973, alors que le comité syndical se réunit pour la troisième fois de son histoire, les représentants des communes votent plusieurs décisions engageant l'établissement public d'aménagement. Le syndicat décide notamment de valider la création d'une Zac (le Pont Neuf, à Maurepas, soit 470 maisons individuelles) et autorise la délégation de la maîtrise d'ouvrage à l'EPA pour la construction d'un groupe scolaire (la Haute Plaine, également à Maurepas)[839]. Dans les semaines qui vont suivre, le travail commun entre élus et aménageurs va se préciser, les représentants des communes se révélant particulièrement attentifs au sort de la zone d'activités du centre.

---

[837] Institut Paul-Delouvrier, *L'aménagement de la Région parisienne*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2003, p. 16.
[838] MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 144.
[839] Archives de la Communauté d'agglomération, séance du comité syndical du 20 mars 1973.

2.1. La bataille territoriale : la Zac Centre

Les élus locaux s'attachent à apparaître très tôt comme les interlocuteurs privilégiés de l'EPA. Au mois d'avril 1974, le président communautaire, Roland Obel, adresse une lettre au directeur de l'EPA, relative à l'application de la convention de fonctionnement qui lie les deux structures[840]. Il lui demande notamment qu'un échange ait lieu sur les conventions de participation financière de l'EPA aux équipements publics. Les deux parties se mettent d'accord afin que soit créée une commission mixte composée de trois représentants de l'Etat, de trois représentants des élus, du président du Scaan, du maire de la commune concernée et du directeur général de l'EPA. Celle-ci est appelée à trancher sur le choix des promoteurs immobiliers et industriels candidats à la réalisation de ces équipements publics, sur l'examen des projets ainsi que sur le nom des architectes. Pour le président Obel, il s'agit là de mettre en application une procédure associant plus étroitement le syndicat intercommunal à l'examen des permis de construire[841]. Il s'agit également de donner une place privilégiée aux maires des communes concernées par l'urbanisation des quartiers.

Les élus se révèlent alors particulièrement préoccupés par l'investissement financier que leurs municipalités devront consentir dans le cadre de l'urbanisation de l'agglomération. En novembre 1973, alors que l'EPA sollicite du Sca une garantie pour un prêt de huit millions de francs à souscrire auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ils n'hésitent pas à faire connaître leurs réticences. Destiné à financer une première partie des travaux de la Zac de la Clef-de-Saint-Pierre (alors située sur la commune de Plaisir), ce prêt est purement et simplement refusé par les élus :

> « *Le Sca ne saurait s'engager dans cette opération sans connaître le bilan financier de cette ZAC et le montant des participations des promoteurs affectés au financement des équipements à la charge du SCA. (…) Le syndicat consacre, depuis sa création, une bonne partie de son activité à l'examen des équilibres financiers des opérations d'aménagement de façon à ne pas engager le SCA*

[840] Il s'agit de la convention signée par les élus du Scaan le 24 avril 1973. Cf *supra*.
[841] Archives de la Communauté d'agglomération, séance du 23 avril 1974.

dans des opérations d'équipement sans connaître au préalable, la part respective du constructeur, de l'Etat et du SCA[842]. »

Ce dossier fait consensus auprès des élus communistes, qui souhaitent de leur côté que les zones d'activités fassent l'objet d'un traitement d'ensemble. Le premier adjoint au maire de la commune de Trappes fait notamment part de sa volonté de voir les communes aborder la question sous un angle à la fois social et solidaire :

« *Je souhaite que les opérations de ZAC entreprises sur la ville nouvelle soient équilibrées dans leur globalité, les ZAC déficitaires étant financées par les ZAC excédentaires et rappelle [notre] souci d'un équilibre entre les opérations HLM et les opérations d'accession à la propriété*[843]. »

Cette approche, qui voit Roland Obel et les élus communistes de l'assemblée faire front commun, reçoit l'aval de M. Rougeau (Voisins-le-Bretonneux), M. Le Roux (Elancourt) et Mme Mirochnikoff (Bois d'Arcy). Pour ces derniers, le sujet apparaît comme particulièrement sensible, alors même qu'aucun des élus de la commune concernée (Plaisir) n'est présent lors de ce vote[844].

Les élus se révèlent également préoccupés par le sort d'une zone particulière de l'agglomération : la Zac centre. Pour chacun des acteurs en présence, il faut dire que ce lieu est particulièrement chargé en termes d'enjeux. Appelée à se situer à la croisée de tous les réseaux, notamment de transports publics, la zone d'aménagement concerté symbolise à elle seule la ville nouvelle. Nous pouvons même dire qu'elle est, de fait, l'élément moteur de l'agglomération, son véritable « cœur ». Dans de telles conditions, contrôler cette zone revient à contrôler le devenir même de la ville nouvelle. Enjeu de pouvoir, le « centre » tel que défini dans le Sdau de 1968 est ainsi le moyen, pour les élus du Scaan, de s'affirmer face aux aménageurs de l'établissement public, face au préfet, et plus largement face à l'Etat. D'un autre côté,

[842] Archives de la Communauté d'agglomération, séance du comité syndical du 20 novembre 1973.
[843] *Idem*.
[844] Sur les dix séances du comité syndical pour l'année 1973, les élus de Plaisir ne sont présents que trois fois, ce qui pose la question de l'absentéisme général qui règne au sein du Scaan. Pour la seule année 1973, celui-ci se monte à 22,4 %. Il se révèle relativement égal au fil des ans, s'élevant à 29,7 % en 1974, 26,52 % en 1975, 31,4 % en 1976 23,9 % en 1977, 28,2 % en 1978, 22,86 % en 1979, 28,92 % en 1980, 28,92 % en 1981, 34,29 % en 1982 et enfin 26,78 % en 1983. En moyenne, au Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines, ce taux d'absentéisme s'élève à 27,2 %. Cela représente plus d'un élu sur quatre.

il permet aux techniciens de l'établissement public de conforter leur paternité sur la ville nouvelle en construction.

Premières crispations autour de la Zac centre

Les membres du Scaan interviennent très tôt sur cette zone. Le 18 septembre 1973, le comité syndical vote une motion relative à la « Zac du centre urbain de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines ». Les élus y évoquent plus particulièrement les pratiques de l'EPA, auxquelles ils s'opposent fermement :

> « *Considérant que 2 permis de construire ont été déposés dans le périmètre de la Zac Centre sans que le SCA ait été avisé, considérant qu'il est anormal que ces permis de construire aient été déposés avant que le SCA n'ait examiné les conséquences financières de la réalisation de cette ZAC, après avoir délibéré,* [le Scaan] *EXIGE de l'EPA (…) une réunion urgente pour fixer les modalités pratiques d'élaboration en commun du dossier de réalisation, ATTIRE l'attention de M. le Préfet des Yvelines sur le non respect des engagements contenus dans la convention du 27 avril 1973 qui lie le SCA et l'EPA, DEMANDE à M. le Préfet des Yvelines de surseoir à la délivrance des permis de construire Le Pas du Lac et Les Prés (lieu dit Malconseil), tant que le SCA n'aura pas pris position sur le dossier de réalisation*[845]. »

Le préfet réagit-il ? L'établissement public d'aménagement provoque-t-il une réunion, comme le lui demandent les représentants de l'intercommunalité ? Au vu des archives de l'EPA et du Scaan que nous avons pu consulter, cela ne paraît pas être le cas. La décision que prend le syndicat au mois d'avril 1974 nous invite à penser que le blocage demeure. Six mois après avoir appelé les aménageurs à ce qu'ils estiment relever du respect pur et simple de la convention de fonctionnement signée avec l'établissement public d'aménagement en 1973, les élus renvoient en commission, à l'unanimité, le dossier d'assainissement primaire du « bassin centre ville, quartier du Pas-du-Lac, collecteur des eaux usées, zone des Roussières et des Graviers ». Située à la fois sur les communes de Guyancourt et de Montigny-le-Bretonneux, cette zone ne peut, selon eux, faire l'objet de la moindre décision politique tant que toutes les

[845] Archives de la Communauté d'agglomération, séance du 18 septembre 1973.

informations – notamment financières – ne sont pas portées à la connaissance des élus :

> « *Les délégués de la commune de Guyancourt tiennent à préciser que leur refus est motivé par le fait que le bilan financier de la ZAC centre n'étant pas connu, il existe une incertitude sur le financement des 4 600 000 francs qui seraient nécessaire au déplacement d'un feeder de gaz lequel serait situé à l'emplacement du bassin des Roussières* », est-il ainsi consigné dans le compte-rendu de séance[846].

Récurrente, la crainte des élus sur le dossier de la Zac centre rejaillit encore à la fin de l'année 1974. Le 17 décembre, le Scaan décide de rejeter, une fois encore à l'unanimité, les garanties d'emprunt accordées par la Caisse des dépôts et consignation à l'EPA afin que la Zac centre puisse être alimentée en eau potable. Toujours aussi ferme – au moins dans l'affichage qu'il adopte –, le syndicat indique que ce blocage sera effectif « *tant que le dossier de réalisation de la ZAC Centre ne sera pas approuvé par le SCA*[847] ».

A cette fermeté s'ajoute une forme de méfiance à l'égard d'un établissement public qui favoriserait les relations privilégiées entre, d'un côté, l'Etat et, de l'autre, certains promoteurs. Le 18 mars 1975, Roland Obel intervient dans ce sens auprès de la direction générale de l'EPA :

> « [Le président du Scaan s'est exprimé en] *dénonçant la collusion, qui, suivant ses sources d'informations, existe entre des promoteurs (émanation de 4 groupes bancaires dont deux nationalisés) et l'Etat, et destinée à se partager le monopole de la construction sur la Ville Nouvelle* », peut-on lire dans les archives.

En guise de réponse, Serge Goldberg *« précise que la concertation envisagée avec les promoteurs par le préfet Doublet n'a finalement pas eu lieu, sauf partiellement*

[846] Archives de la Communauté d'agglomération, séance du 23 avril 1974.
[847] *Idem*, séance du 17 décembre 1974.

pour le Centre Ville [nous soulignons]*, où, aux abords de la gare, les attributions sont effectuées sous la forme de baux à construction*[848]. »

Ce rapport de force provoqué par les élus semble porter ses fruits. Fin mars 1975, l'établissement public d'aménagement accède aux exigences de transparence demandées par le Scaan en lui adressant une note relative au bilan financier prévisionnel de la Zac centre. Complétée, le 1er août, par une étude relative aux logements appelés à être édifiés dans cette zone, elle tient notamment compte de l'évolution des besoins en logements sociaux de la Région parisienne. Le dossier semble dès lors s'accélérer et, le 21 octobre 1975, le comité syndical du Scaan place la question de la Zac centre à l'ordre du jour en abordant son plan d'aménagement de zone (Paz).

Les débats qui se déroulent alors au Scaan se révèlent intéressants à suivre. Ils sont menés, au syndicat, par le président de la commission Urbanisme, le Vicinois Claude Rougeau (droite traditionnelle), et amènent l'ensemble des représentants des communes concernées à donner leurs points de vue. A travers ces derniers, nous comprenons que c'est de l'avenir de la ville nouvelle dont il est question, comme le rappelle d'emblée le maire communiste de Guyancourt, Robert Rondeau.

Le syndicat constitue, pour ce dernier, le moyen privilégié de porter des messages municipaux qui ne sont – selon lui – pas assez entendus par les techniciens de l'EPA. Prenant largement part au débat, Robert Rondeau constate que les nombreuses suggestions qu'a pu proposer la commune de Guyancourt sur ce dossier, parfois antérieurement à la création du Scaan, n'ont jamais été véritablement entendues :

> « *Les remarques de Guyancourt n'ont été que très partiellement suivies d'effet et (…) il n'y a pas eu de modifications des plans*. (…) *Lorsque la commune avait été saisie du dossier de création de Zac par l'EPA, le conseil municipal de Guyancourt s'était opposé à ce dossier par délibération du 14 novembre 1972*[849]. »

[848] *Ibidem*, séance du 18 mars 1975.
[849] Archives de la Communauté d'agglomération, séance du 21 octobre 1975.

Selon Mme Reiss, conseillère municipale de Guyancourt, deux pierres d'achoppement divisent, à ce stade du dossier, les élus et les techniciens. La première est liée au degré de mixité sociale du plan d'aménagement de zone (Paz) qui est alors en discussion. Pour elle, la part des logements très aidés (initialement de 22 %, désormais de 36 %) demeure insuffisante[850]. La seconde pomme de discorde est d'ordre financier. Appuyée par son homologue de Guyancourt, M. Le Fur[851], Mme Reiss indique que l'incidence des baux de construction sur le budget du syndicat communautaire n'est pas chiffrée dans les analyses de l'EPA. Dans quelle mesure le Scaan, tout comme du reste la commune de Guyancourt, peut-il se prononcer sur un plan d'aménagement de zone alors même que le programme, l'échéancier et les modalités de financement des équipements publics d'infrastructure et de superstructure ne figurent pas au dossier de réalisation ?

Pour les représentants des communes, les incertitudes sont encore trop nombreuses sur ce dossier : éloignement des équipements publics des zones bruyantes, implantation d'une gare RER au niveau de l'actuelle gare SNCF, modifications de tracés routiers… Ces questions sans réponses sont susceptibles d'entraîner une modification importante des documents de travail que constituent le rapport de présentation, le programme des équipements de superstructures, le règlement ainsi que le bilan financier. Ainsi Mme Reiss est-elle amenée à dégager deux conclusions de son rapport :

> « *La première que la discussion engagée avec l'EPA, promoteur et aménageur de la Zac, a apportée des modifications notables de Paz et par conséquence des autres éléments du dossier – mais que, et c'est la seconde conclusion, cette discussion doit se poursuivre car nombre d'inconnues subsistent, certaines divergences aussi concernant en particulier l'équilibre financier de l'opération et qu'il est donc prématuré d'approuver ce dossier de réalisation tel qu'il est présenté*[852]. »

Ces échanges nous permettent de mettre en exergue plusieurs faits. Tout d'abord, il est clair qu'élus et aménageurs sont en contact étroit dès la mise en place du Scaan.

[850] *Idem*, annexe n° 2 (« Exposé de Mme Reiss »).
[851] *Ibidem*, annexe n° 3 (« Exposé de M. Le Fur »).
[852] *Ibidem*.

Entre les uns et les autres, les « interactions[853] » sont nombreuses à partir de 1973, la convention signée cette année-là permettant de cadrer le rôle de chacun.

Il est également patent que le comité syndical du Scaan constitue très tôt, pour les élus des communes, une tribune dont ils se servent en tant que telle. Grâce au syndicat intercommunal, les représentants des municipalités concernées par la ville nouvelle ont la possibilité de faire entendre leur voix avec plus de force que s'ils étaient seuls. Sur ce point, la solidarité mise en place par Roland Obel se révèle être un atout vis-à-vis de l'EPA. Définissant le Scaan comme un « nu propriétaire[854] », le président communautaire permet aux municipalités d'exprimer collectivement leurs points de vue. A ce titre, le Scaan peut être vu comme un instrument de lutte face aux aménageurs.

Troisième enseignement : les esprits se focalisent très tôt sur la zone du centre-ville. Dès le début des années 1970, les communes (par la voie de leurs conseils municipaux) et le syndicat intercommunal sont vigilants sur la nature de l'urbanisation prévue par les aménageurs. Les premiers entendent à l'évidence être tenus informés du type d'aménagement prévu au cœur de la ville nouvelle, mais également de l'importance des financements à consentir. Les représentants des communes et du Scaan défendent tout particulièrement une forte mixité sociale, véhiculée par une active politique de logements aidés.

2.2. La bataille de la représentation : le conseil d'administration de l'EPA

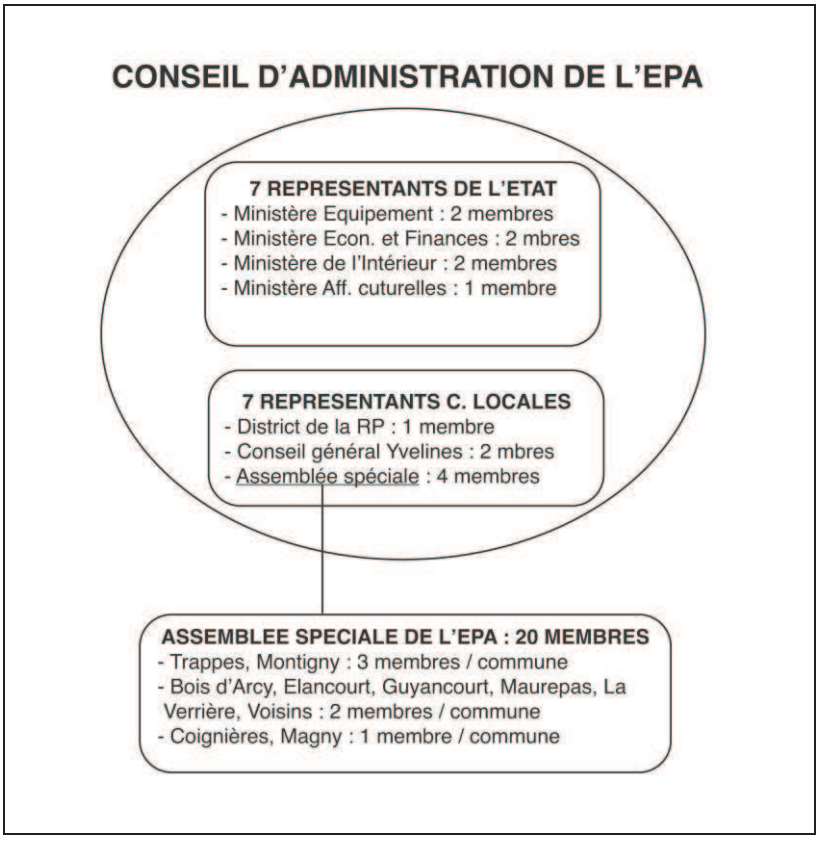
A partir de la seconde moitié des années 1970, les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines vont s'emparer d'un second dossier, relatif celui-ci à leur représentation au sein de l'EPA. Depuis sa création, le conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement se compose de quatorze membres, répartis en deux groupes (*cf graphique ci-après*) :

- Le premier groupe est celui des représentants de l'Etat. Ceux-ci sont désignés à raison de deux membres nommés par le ministre de l'Equipement et du

[853] MARESCA, Bruno, « L'analyse de réseau comme approche des processus d'interaction des acteurs sociaux », in *Les Cahiers de Recherche*, Paris, Credoc, n° 81, octobre 1995, disponible sur Internet (http://www.credoc.fr/publications/abstract.php?ref=C81). Lire également les théories de la communication interpersonnelle, et notamment ADLER, Ronald B. et TOWNE, Neil, *Communication et interactions*, éditions Etudes vivantes, 1991.
[854] Cf *supra*, chapitre IV.

Logement, deux membres nommés par le ministre de l'Economie et des Finances, deux membres par le ministre de l'Intérieur, et un membre par celui des Affaires culturelles.

- Le second groupe est celui des représentants les collectivités locales ainsi que des établissements publics. Il se compose d'un représentant du District de la région parisienne (désigné par le conseil d'administration du District), de deux représentants du département des Yvelines (désignés par le conseil général du département) et enfin de quatre représentants d'une « assemblée spéciale[855] ».



Source : archives de l'EPA.

Cette « assemblée spéciale » se compose elle-même de vingt personnes, réparties comme suit :

- trois représentants de chacune des communes de Montigny-le-Bretonneux et de Trappes ;

[855] Article 5 du décret du 21 octobre 1970 créant l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines. Archives du District, Conseil régional d'Ile-de-France, série 1701W78.

- deux représentants de chacune des communes de Bois d'Arcy, Elancourt, Guyancourt, Maurepas, La Verrière et Voisins-le-Bretonneux ;
- un représentant de chacune des communes de Coignières et Magny-les-Hameaux.

Les membres de cette assemblée spéciale sont convoqués par le président de l'établissement public lors d'une séance ordinaire annuelle, le conseil d'administration l'étant de son côté « *au moins deux fois par an*[856] ».

Cette structuration nous permet de constater le caractère minoritaire de la présence des élus locaux saint-quentinois au sein de l'établissement public d'aménagement. Les maires des communes de la ville nouvelle n'occupent que quatre des sept sièges dévolus aux élus du conseil d'administration de l'EPA, aux côtés de deux représentants du conseil général des Yvelines et d'un représentant du District de la région parisienne. Ainsi, à l'échelle du CA, la sphère locale ne peut réellement peser sur les décisions, dans la mesure où elle n'est représentée que par quatre voix sur quatorze (29 %). Par ailleurs, toutes les communes saint-quentinoises ne sont pas représentées au sein de l'établissement public d'aménagement[857].

Les maires en réaction : l'impulsion des élus communistes

Les élus locaux acceptent difficilement ce déficit de représentation, qu'ils analysent comme une anomalie démocratique. A Melun-Sénart, au début des années 1970, un différent les oppose à l'Etat sur le sujet[858]. A Saint-Quentin-en-Yvelines, la critique apparaît en tant que telle au cours de l'année 1976. Elle est portée par la minorité communiste du syndicat, dont nous avons analysé précédemment l'essor en 1976-1977, deux années marquées par une forte poussée des élus de la gauche locale. Au cours de cette période, l'Union de la gauche devient majoritaire à l'échelle des onze communes de la ville nouvelle, avec 53,41 % des suffrages cantonaux et 55,6 % des suffrages municipaux.

---

[856] *Idem*, article 10.
[857] La commune de Plaisir ne détient aucun siège.
[858] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, p. 104.

Les élus communistes, dont la tendance à la revendication est assumée en tant que telle depuis l'année 1974[859], entendent tirer avantage de ce contexte propice. Le 20 avril 1976, quelques jours après les cantonales, Bernard Hugo, maire de Trappes, et Robert Rondeau, maire de Guyancourt, présentent une motion invitant à la recomposition du CA de l'établissement public. Les élus communistes font alors observer que les deux nouveaux membres du conseil d'administration de l'EPA, récemment désignés par le conseil général des Yvelines, ne représentent qu'une partie seulement des habitants :

> « *Le Conseil général a désigné ses deux représentants au Conseil d'administration de l'EPA – M. Schmitz, canton de Versailles-Ouest, et M. Dumond, canton de Chevreuse – mais (…) les intéressés sont minoritaires dans les communes de la ville nouvelle incluses dans leurs cantons (Guyancourt et Montigny-le-Bretonneux d'une part, Magny-les-Hameaux d'autre part) alors que le Conseil général n'a pas désigné le représentant du canton de Maurepas (4 communes) dont le territoire est entièrement inclus en ville nouvelle*[860] ».

Robert Rondeau propose alors à l'assemblée de demander au conseil général des Yvelines de réviser sa position. Pour ce faire, le maire de Guyancourt défend auprès de ses collègues une posture qu'il affiche comme démocratique. Le propos est politique : présidé par la droite traditionnaliste, le conseil général des Yvelines est un lieu d'affrontement avec le PC local :

> « *Les élus du Syndicat communautaire réunis le 20 avril 1976 regrettent qu'une représentation non réellement démocratique ait été faite au sein du Conseil d'Administration de l'EPA.*
> *Deux faits apparaissent clairement, à savoir :*
> 1- *Que le nouveau canton de Maurepas dont le territoire est entièrement inclus en ville nouvelle et le seul dans ce cas, n'est pas représenté au sein du Conseil d'administration de l'EPA ;*
> 2- *Que sur les 3 conseillers généraux, les deux seuls désignés par le Conseil général, Monsieur Schmitz et Monsieur Dumond, ne*

[859] Cf *supra*, chapitre IV.
[860] Séance du comité syndical du Scaan du 20 avril 1976, délibération n° 3, Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

représentent pas l'opinion exprimée par les élections des 7 et 14 mars 1976 puisque les voix de gauche ont été majoritaires.

En conséquence, le comité syndical,

<u>Demande</u> que le Conseil général procède à de nouvelles désignations au Conseil d'administration de l'EPA, qui tiennent compte de la volonté démocratiquement exprimée par population de la ville nouvelle[861]*.* »

Cette motion est adoptée par l'ensemble du comité syndical. Elle suscite immédiatement la réaction du conseil général des Yvelines. Le 31 mai 1976, son président, le député-maire de Louveciennes Jean-Paul Palewski (UDR), fait état de sa « surprise » tout en réaffirmant la légitimité du scrutin. Ce faisant, il tente de minimiser la portée démocratique de la requête du syndicat intercommunal de la ville nouvelle[862].

Cette fin de non-recevoir ne décourage pas certains membres du comité syndical et, près d'un an après cette première offensive, le Scaan renouvelle ses velléités de meilleure représentation au sein de l'établissement public d'aménagement. Une fois de plus, c'est au calendrier électoral que l'on doit la réactualisation de la revendication des élus. Confortés par le scrutin municipal, les communistes saint-quentinois, portés par ceux de l'Union de la gauche, profitent de leur accession au pouvoir communautaire pour renouveler leur demande. Dès le 23 avril 1977, c'est-à-dire le jour même de son élection en tant que président du Scaan, Mario Urbanet déclare dans son discours :

« *Nous allons œuvrer pour que nos relations avec l'EPA, <u>organisme non élu</u>* [nous soulignons]*, reflètent la volonté des populations, c'est-à-dire qu'il y ait une prise en compte réelle des décisions des élus qui, seuls, sont responsables devant la population. A ce propos, il nous paraît contraire à la volonté populaire que le Conseil d'administration de l'EPA continue plus longtemps d'être présidé par Monsieur Schmitz dont le parti, les RI* [Républicains indépendants]*, vient d'être sévèrement condamné dans la ville nouvelle par les élections* [municipales] *et les électeurs. Ne représentant plus que lui-même, ou*

[861] *Idem*, annexe n° 2.

[862] Lettre de Jean-Paul Palewski au Scaan, comité syndical du 29 juin 1976, Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

peu s'en faut, Monsieur Schmitz devrait céder sa place, ce serait un geste apprécié par tous les vrais démocrates[863]. »

Le 26 mai, l'assemblée vote un vœu relatif à la présidence du CA de l'EPA. S'appuyant sur le fait que huit des onze communes de Saint-Quentin-en-Yvelines sont désormais gérées par des conseils municipaux de gauche, considérant également que plus de neuf habitants sur dix dépendent d'élus de cette même gauche, observant encore qu'une majorité d'élus communautaires représentent soit le Parti communiste, soit le Parti socialiste, le comité syndical « *demande que la Présidence du Conseil d'administration de l'EPA puisse être assurée par un élu représentatif de la majorité des élus au Conseil d'administration de l'EPA*[864] ».

Portée par Robert Rondeau en 1976 et Mario Urbanet en 1977, cette revendication s'inscrit dans la logique stratégique de prise de pouvoir adoptée par les élus communistes de Saint-Quentin-en-Yvelines[865]. Elle n'est pas, à court terme, couronnée de succès. Il faudra attendre encore deux années pour que les élus de la ville nouvelle se voient octroyer une place de choix au sein du conseil d'administration de l'établissement public : en 1979, Bernard Hugo, le maire communiste de Trappes, succède à François Schmitz (UDF) à la présidence de l'établissement public. Il y demeurera jusqu'en 1983.

Cette évolution est avant tout le fruit d'un rapport de force politico-institutionnel entre les élus de la ville nouvelle et ceux du conseil général. A la fin des années 1970, la ville nouvelle compte quelque cent cinquante mille habitants, et ses politiques publiques – du transport à l'urbanisme, du sport à l'emploi – sont en grande partie portées par le syndicat intercommunal. Le conseil général des Yvelines cède ainsi sa place, en tant qu'institution de référence, au Scaan.

L'élection du maire de Trappes au poste de président de l'EPA doit également beaucoup à la progression des élus communistes au sein du syndicat communautaire. Il est devenu difficile, en 1979, d'éviter la présence des représentants du PCF au sein des instances décisionnelles de l'agglomération. Doit-on pour autant en conclure que l'établissement public d'aménagement travaille désormais en étroite collaboration

[863] « Allocation de Monsieur Urbannet Mario », comité syndical du Scaan, séance du 23 avril 1977, annexe n° 4, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[864] « Vœu relatif à la Présidence du Conseil d'administration de l'EPA », Comité syndical du 26 mai 1977, annexe n° 1.
[865] Cf *supra*, chapitre IV.

avec les élus locaux, voire qu'il s'efface derrière ces derniers lorsqu'il s'agit de porter l'aménagement de la ville nouvelle auprès des populations ?

2.3. Des élus contraints par la politique de communication de l'EPA ? Quelques exemples

Depuis le début des années 1970, l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines se présente comme la structure de référence auprès des habitants de la ville nouvelle. Dès les années 1972-1973, les aménageurs développent une active politique de séduction publicitaire à l'attention des habitants potentiels, qu'il faut convaincre de venir habiter au sein de la Zan. Prolifique, cette production – que nous abordons en tant que source – couvre un champ assez large. Il s'agit, au sens habituellement entendu par les spécialistes, d'une communication de masse de nature « persuasive[866] », qui peut être replacée dans le cadre de l'analyse de Jurgen Habermas sur l'« agir communicationnel[867] ». Pour les équipes de l'EPA, il semble évident que la ville nouvelle ne parviendra à s'imposer que si de nombreux *stimuli* sont adressés aux acheteurs potentiels de logements, ces *stimuli* prenant la forme plurielle de plaquettes, de journaux d'information et de campagnes d'affichage[868]. Dans quelle mesure cette vaste production vient-elle brouiller le rapport que les citoyens entretiennent traditionnellement avec leurs élus ?

La BD comme outil de promotion

L'un des premiers axes que choisit l'EPA pour communiquer sur la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines est assez original, puisqu'il revêt la forme d'une bande

[866] Les campagnes de communication dites « persuasives » ont certes l'intention d'informer le public, mais également de produire des attitudes nouvelles. Celles engagées par l'EPASQY au début des années 1970 visent clairement à modifier la perception que les habitants de la région parisienne ont de la banlieue. LAZAR, Judith, *Sociologie de la communication de masse*, Paris, Armand Colin, 1991, p. 170.

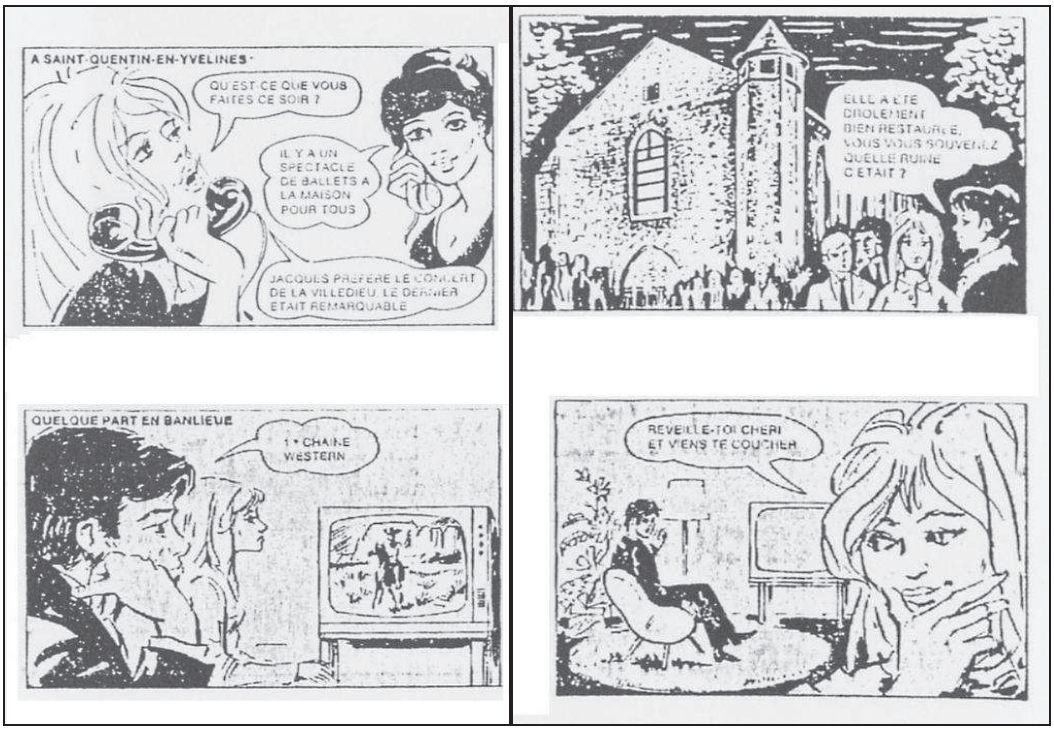
[867] Pour Jurgen Habermas, les médias de masse sont en capacité de créer des espaces publics qui revêtent la forme d'un réseau. Centralisant les flux de communication, ils permettent le contrôle social. L'auteur nuance toutefois cette approche en faisant intervenir des relais d'opinion à l'échelle sociétale. HABERMAS, Jurgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987. Voir également BAUTIER, Roger, *De la rhétorique à la communication*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1994, p. 190.

[868] Dans les années 1970, la notion de stimuli est centrale dans le domaine de la communication publicitaire. Prenant racine dans les théories de plusieurs physiologistes russes tels que Ivan Pavlov, elle est énoncée par les « behavioristes » américains tels que John B. Watson. MAIGRET, Eric, *Sociologie de la communication et des médias*, Paris, Armand Colin, 2004, pp. 59-60.

dessinée mettant en scène un jeune couple avec enfants en bas âge. Deux réalités quotidiennes y sont décrites : la vie culturelle du foyer et son environnement économique. Reproduite dans l'ouvrage d'histoire officielle édité par l'établissement public dans les années 1990[869], diffusée dans plusieurs magazines, celle-ci n'a, à notre connaissance, jamais fait l'objet d'une analyse sémiologique[870].

D'après *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, EPA, Cliomédia, 1993, p. 75
(cf notre volume d'annexes, Partie 5).

[869] *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, EPA, Cliomédia, 1993, p. 75.
[870] Nous ferons appel, dans cette analyse, à nos connaissances en communication. Celles-ci sont le fruit de notre spécialisation universitaire (DESS de communication, université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, 1994), mais également d'une expérience de plusieurs années en tant que concepteur-rédacteur d'agence et de journaliste (1994-1999).



Détails de la première planche : en haut, la vie à Saint-Quentin-en-Yvelines ;
en bas, la vie en « banlieue ».

Sur le fond, cette campagne agit sur le mode comparatif, l'objectif étant de placer – voire d'opposer – deux styles de vie : celui, stressé et culturellement modeste, du banlieusard « classique » d'un côté ; celui, beaucoup plus détendu, du banlieusard de ville nouvelle de l'autre. Remarquons que la « cible » des publicitaires est ici clairement définie, l'objectif étant de s'adresser prioritairement à des familles jeunes issues de la région parisienne[871]. A la fois populaire et récent, le mode de communication choisi – la BD – a vraisemblablement été privilégié à d'autres dans la mesure où il s'adapte particulièrement à cette cible qui, a priori, a été bercée par des journaux tels que *Pilote*, des héros à l'image de Tintin, Spirou et Fantasio ou encore Gaston Lagaffe. Observons qu'il s'agit d'une bande dessinée au graphisme réaliste, proche du trait d'un Jean Graton illustrant à la même époque les aventures du pilote automobile Michel Vaillant[872].

[871] Observons que le couple avec enfants mis en scène dans ces bandes dessinées promotionnelles répondent au nom de M. et Mme Lejeune (*cf dernière case de la dernière ligne*). De manière très directe, cela nous permet de faire le lien avec le fait que Saint-Quentin-en-Yvelines est alors peuplée d'une population effectivement jeune : en 1975, 32 % des habitants ont moins de dix ans, les moins de cinq ans représentant un cinquième de la population totale. Les couples vivant en ville nouvelle ont deux enfants pour 56 % d'entre eux, trois enfants et plus pour 25 %. A titre de comparaison, dans le département des Yvelines, les couples avec deux enfants ne représentent que 27 % de la population départementale. EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris : Créaphis, 1991-1994, volume V, p. 12.

[872] Voir notamment GRATON, Jean, *Série noire*, Les aventures de Michel Vaillant, tome 23, Graton Editeur, janvier 1973, 48 pages.

Qu'y lit-on ? Nous avons d'abord affaire à un titre récurrent et sans détour. « Ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines : une vie nouvelle ». La « promesse[873] » que se doivent toujours de faire les professionnels du marketing s'inscrit ici en toutes lettres, sans détour ni parabole : à Saint-Quentin-en-Yvelines, la vie quotidienne n'a rien à voir avec celle de la banlieue. Nous observons également la présence des lettres « SQ ». Ce logo, imaginé à l'époque par l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, désigne les deux premières initiales du nom de la ville nouvelle. Nous le retrouvons sur chacune des bandes dessinées, telle une marque déposée, mais également sur la totalité des vecteurs de communication produits par l'établissement public dans ces années-là. Sur le fond, nous découvrons, enfin, un discours sur l'offre culturelle et le rapprochement habitat-emploi de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Détails de la seconde planche : ci-dessus, une comparaison du réveil à

[873] Nous employons ce terme en référence à la définition qui lui correspond dans l'univers de la publicité. La « promesse » (« claim » en anglais) est définie dans *Le Mercator*, ouvrage théorique de référence, comme un « *bénéfice objectif ou subjectif suggéré aux acheteurs par la publicité* ». Elle constitue, dans un spot ou une affiche, l'engagement que soumet l'émetteur du message vis-à-vis de sa cible (l'auditeur, le lecteur, le téléspectateur). Une lessive « lavant plus blanc », par exemple, constitue une sorte de contrat moral que passe un annonceur avec son client : si vous achetez ce produit, nous nous engageons à ce qu'il lave plus blanc. LENDREVIE, Jacques, LEVY, Julien et LINDON, Denis, *Mercator : théories et nouvelles pratiques du marketing*, Paris, Dunod, 2009, 9e édition, p. 521.

Saint-Quentin-en-Yvelines (en haut) et du réveil en « banlieue » (en bas).
Ci-après, la description contrastée de l'arrivée du salarié sur
son lieu de travail.

D'après *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*,
EPA, Cliomédia, 1993, p. 75

Dans le « chapeau » qui se situe sous le logotype « SQ », nous pouvons ainsi lire :

> « *Sortir le soir ? Concert, théâtre, soirées-cabaret se succèdent déjà dans la chapelle de la Villedieu.*
> *Dès septembre, la « Maison pour tous » (salle de théâtre, auditorium, night club, restaurant…) et les cinémas du drugstore ouvriront l'éventail du choix.* »

Il en va de même sur la seconde planche, qui traite celle-là d'une question d'ordre économique :

> « *Vivre à mois d'un quart d'heure de son travail ? Combien de banlieusards en rêvent ?*
> *Une ville nouvelle, c'est aussi des emplois sur place. A Saint-Quentin-en-Yvelines, on en prévoit plus de 75 000 en 1985.* »

Nous observons, pour ces deux textes aux ressorts interrogatifs, que la « promesse » est rigoureusement territorialisée. C'est *très précisément* à la Maison pour tous de Saint-Quentin-en-Yvelines, à la commanderie des Templiers de la Villedieu (Elancourt), voire dans les « *cinémas du drugstore* » situés dans le quartier

élancourtois des Sept-Mares, que l'on peut assister à des concerts, des pièces de théâtre ou des soirées cabaret. De la même manière, c'est à Saint-Quentin-en-Yvelines, et nulle part ailleurs, que l'on prévoit la création, à l'échéance d'une dizaine d'années, de quelque soixante-quinze mille emplois. La vie saint-quentinoise est présentée comme se suffisant à elle-même, ce qui permet de raccourcir notablement la durée du trajet domicile-travail (d'environ une heure par trajet).

Ces différents messages, l'un à caractère culturel, l'autre à vocation économique, s'appuient par ailleurs sur un traitement très direct, pour ne pas dire caricatural, de l'information délivrée. Celui-ci tient à deux aspects :

- La caricature est tout d'abord rendue possible par la formule de la bande dessinée qui a été retenue par l'établissement public d'aménagement. Chez le travailleur stressé de la banlieue traditionnelle, les traits sont tirés, l'humeur exacerbée, l'atmosphère conjugale à fleur de peau, la relation professionnelle placée sous le signe du reproche. « *Ton café est trop chaud, je file* », déclare le mari à qui le temps presse pour rejoindre son bureau parisien (l'architecture haussmannienne illustrant la quatrième case de la dernière planche ne laisse pas de doute à ce sujet), cependant que sa femme, très visiblement accablée au second plan, se tient la tête à deux mains. « *Jamais à l'heure, monsieur Lejeune* », énonce sur le ton du reproche le responsable dudit Lejeune en consultant sa montre…
- La caricature se trouve ensuite surlignée par le caractère comparatif de chaque scénario. En haut, dans les deux cas, est exposé le scénario saint-quentinois, sur un mode idyllique. En ville nouvelle, les gens ont le choix du spectacle auquel ils veulent assister et les amis du couple téléphonent spontanément pour vous proposer une sortie impromptue… De la même manière, à Saint-Quentin-en-Yvelines, il est très habituel de se lever avec le sourire et, sans se presser, de rejoindre en temps et en heure son travail… Dans le second cas, c'est un scénario inverse qui nous est présenté : au cœur de cette « banlieue » qui n'est pas celle de la ville nouvelle, regarder la télévision est une habitude récurrente et ennuyeuse. Les journées de travail sont placées sous le signe du stress et d'une défiance hiérarchique provoquée par l'éloignement habitat-emploi. Le fond même de chacune des cases – blanc pour la partie saint-

quentinoise, grisé pour la partie banlieusarde – vient surligner cet état de fait, comme pour mieux marteler le « message ».

A la lecture attentive de cette campagne publicitaire pilotée par l'EPASQY, une conclusion s'impose : dans les villes nouvelles en général, et à Saint-Quentin-en-Yvelines en particulier, on vit bien mieux qu'en « banlieue ». Ceci étant posé, il convient de s'interroger sur le statut même de cette vie qui, peu à peu, prend forme en ville nouvelle : car si l'on n'y est pas dans une banlieue, où est-on ? Ici se situe vraisemblablement le principal objectif de l'EPA à travers la diffusion de cette campagne. Les aménageurs tentent d'attirer de nouveaux habitants en communiquant sur une vie qui n'est pas celle de la « banlieue », mais bien celle d'un « nouveau monde », une sorte de troisième voie aux accents de « Nouvelle frontière ». Pour eux, la ville nouvelle est une sorte d'« anti-banlieue », la banlieue relevant d'un concept chargé de représentations négatives[874]. Comme toutes les agglomérations issues du Sdaurp de 1965, Saint-Quentin-en-Yvelines se situerait dans un entre-deux : véritable ville permettant un accès diversifié à la culture et à l'emploi, elle présenterait *aussi* les avantages qu'offre la banlieue traditionnelle, à savoir une vie moins trépidante que la vie urbaine, dans un cadre plus naturel. Véritable « ville à la campagne », pour reprendre le slogan qui sera en 1974 mis en avant par l'établissement public, elle serait le lieu où « *les dernières vaches (…) verront s'arrêter le premier train*[875] », une ville rêvée, idéale, aux accents utopiques.

[874] Le mot « banlieue » est depuis la fin du XIXe siècle, porteur d'images négatives. Alain Faure rappelle que le terme « banlieusard » désigne vers 1890 une population que l'on présente tout à la fois comme arriérée, réactionnaire et rustre. Territoire « anarchique » que l'on juge toujours à l'aune de sa dangerosité, la banlieue demeure un lieu indigne après la Seconde guerre mondiale, en dépit du développement du logement social. Les « blousons noirs » dans les années 1950 et 1960, les « jeunes des cités » plus récemment, témoignent à eux seuls de la permanence de cet imaginaire fertile et anxiogène. FAURE, Alain, « Un faubourg, des banlieues, ou la déclinaison du rejet », in DEPAULE, Jean-Charles (dir.), *Les mots de la stigmatisation urbaine*, Paris, Editions de l'Unesco/Maison des sciences de l'homme, 2006, pp. 8-39 ; BORRELL Alexandre, « Faits divers de société dans la médiatisation des "banlieues" au 20 h », in *Les Cahiers du journalisme*, n° 17, « Faits divers, faits de société » ; CANTEUX, Camille, « Sarcelles, ville rêvée, ville introuvable », in *Sociétés et* représentations, n° 17, 2004 (pp. 343-359) ; FOURCAUT Annie, « Aux origines du film de banlieue : les banlieusards au cinéma (1930-1980) », *Sociétés et Représentations*, n° 8, décembre 1999, pp. 113-127 ; MUCHIELLI, Laurent, « Le thème de l'insécurité dans la société française », *Les Cahiers de l'IAU îdF*, juin 2010, p. 6.

[875] Dans l'ouvrage d'histoire officielle de l'EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, les auteurs rappellent que, « *dès le début* [de la ville nouvelle]*, c'est l'option "ville à la campagne" qui est choisie* ». Il s'agit alors de « *promouvoir une urbanisation en unités spatiales reliées entre elles par des espaces boisés, des cours d'eau et des espaces cultivés* ». De ce positionnement particulier s'inspire très directement la campagne d'affichage que finance en 1974 l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines. Au-dessus d'une photo de vache paissant dans un champ, on peut lire la phrase suivante : « *En 1975, les dernières vaches de Saint-Quentin-en-Yvelines verront s'arrêter le premier train* ». EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, vol. I (« L'essor économique »), p. 14.

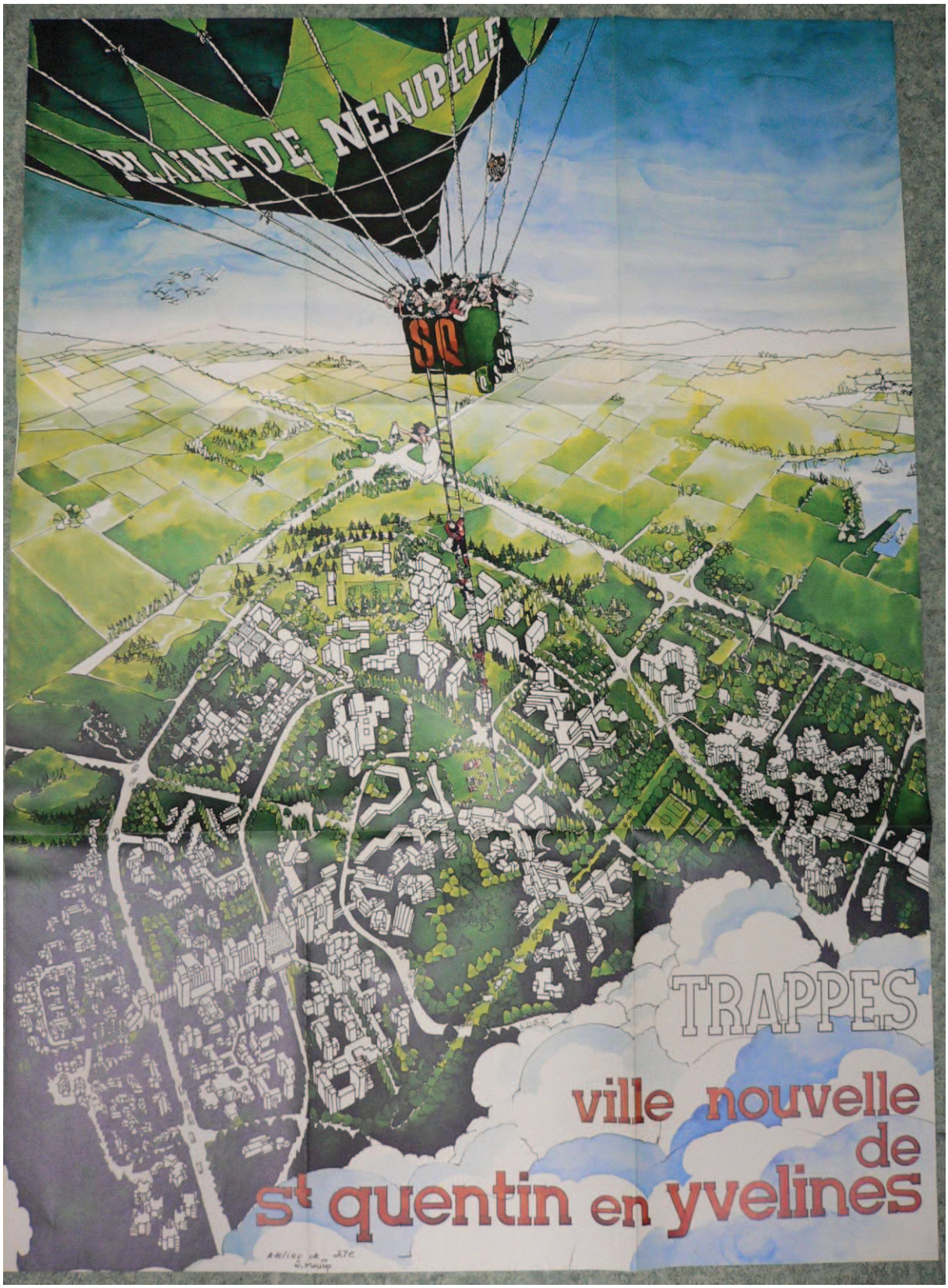
L'affiche : la ville vue d'en haut

De cette cité nouvelle, nous découvrons une autre représentation dans une affiche qui, à la même époque, promeut l'un des quartiers en construction à Trappes (*ci-après*). A sa manière, ce document promotionnel nous permet de valider la stratégie de communication qui est celle de l'établissement public. Nous y découvrons, dessiné en 1975 par l'un des urbanistes de l'EPA[876], un ballon dirigeable volant au-dessus du nouveau quartier de la Plaine de Neauphle. Plusieurs personnes – vraisemblablement les nouveaux habitants – se hissent à son bord, le sourire aux lèvres. Parmi eux, au centre de l'image, une jeune femme toute de blanc vêtue, qui agite un mouchoir immaculé. Au second plan, un quartier. La diversité des formes architecturales qu'il présente rivalise avec le cadre vert dans lequel il vient s'ancrer, le tout sur fond de terres agricoles et de ciel bleu.

Cette affiche semble intéressante dans la mesure où elle révèle, selon nous de manière très claire, la posture dominante de l'aménageur. A travers ce dessin en couleur, l'EPA nous offre une vision de la ville telle qu'il la perçoit vraisemblablement à travers les photos aériennes régulièrement commandées depuis le temps de la Mission dirigée par Serge Goldberg[877]. Territoire vierge de toute urbanisation, comme l'attestent les champs de la ligne d'horizon, Saint-Quentin-en-Yvelines est vue « d'en haut » par l'EPA, et présentée comme telle à des futurs habitants qui semblent particulièrement satisfaits de prendre de la hauteur. A l'instar de la bande dessinée parue en 1975, cette production nous dévoile une vision idéalisée de la vie sociale saint-quentinoise. Les personnes qui se trouvent groupées dans la nacelle, de même d'ailleurs que celles qui se hissent à l'échelle, affichent un bonheur proche de la plénitude. A l'évidence, on se bouscule pour prendre le ballon de la Plaine de Neauphle, et à travers celui-ci le train de la « *ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines* », ainsi que l'indique le titre du document.

[876] Il s'agit de Jean Guillaume. Le dessin expose une « *vision fonctionnaliste de l'espace* ». Cette affiche est disponible aux archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (série SAN / Récolement). EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, 1993-2003*, Paris, Cliomédia, 2002, p. 26.

[877] Les multiples analyses géodésiques, hydrologiques et topographiques que commande Serge Goldberg à partir de l'année 1966 s'accompagnent, régulièrement, de campagnes de photographies aériennes. A ce sujet, voir notre chapitre II.



Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Les bulletins de liaison : promouvoir la vie dans les quartiers

Ces documents d'ordre promotionnel peuvent être complétés par un troisième type de sources : les « bulletins de liaison ». Jouant moins sur l'image que sur le texte, ces publications nous permettent d'affiner notre analyse de la stratégie de communication qui est celle de l'EPA. Paraissant dès le début des années 1970[878], portant un titre épuré mais ô combien évocateur du lien indéfectible qui relie l'établissement public d'aménagement à la ville nouvelle, *Saint-Quentin-en-Yvelines* y prend la forme de plaquettes de communication éditées de manière irrégulière (on en compte une, voire deux par an). Particulièrement luxueuses, ces dernières sont réalisées en papier glacé, au format A4, et comportent une vingtaine de pages chacune. La plupart des articles sont illustrés par des photos en noir et blanc (comme c'est très habituel à l'époque), révélant au passage la richesse iconographique dont s'est doté l'EPA.

L'objectif manifeste de ces documents de communication est de présenter au grand public les nombreuses réalisations assurées par l'établissement public d'aménagement. Ainsi y trouve-t-on, en grande majorité, des articles dédiés à l'urbanisme et à l'architecture, les « bulletins de liaison » abordant par exemple le concept des liaisons piétonnes initié dans le quartier du centre-ville afin de répondre à la « balafre » que constitue, dans cette zone, la présence de la voie ferrée et de la route nationale 10[879].

Les bulletins de liaison évoquent également les logements sociaux du quartier de la Plaine de Neauphle, à Trappes, indiquant combien ceux-ci constituent un habitat « *de qualité*[880] ». Ils traitent par ailleurs de toute une série d'équipements culturels, sportifs et de loisirs, à l'image de la piscine à vagues qui vient d'être construite au cœur de la base de loisirs[881], mais encore des questions de transports publics[882]. Les auteurs sont essentiellement les architectes-urbanistes de l'EPA. Les élus s'expriment

[878] Dans un courrier adressé le 23 mai 1973 au président du Scaan et maire de Magny-les-Hameaux (Roland Obel), le directeur général de l'EPA, Serge Goldberg, présente le n° 3 de ce « bulletin de liaison ». Nous y apprenons que celui-ci est édité à 10 000 exemplaires. Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, série SAN / Récolement.
[879] « La gare annexe du centre-ville », *Saint-Quentin-en-Yvelines*, n° 9, juillet 1976, p. 6. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, série SAN / Récolement.
[880] « Centre ville et Plaine de Neauphle : des logements de bonne qualité », *Saint-Quentin-en-Yvelines*, n° 9, juillet 1976, pp. 4-5. Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, série SAN / Récolement.
[881] *Idem*, p. 13.
[882] « Les transports en commun : une politique pragmatique », *Saint-Quentin-en-Yvelines* n°6, février 1975, p. 11.

dans un éditorial signé du président de l'établissement public d'aménagement, place occupée jusqu'en 1979 par un conseiller général des Yvelines. De fait, les élus locaux – c'est-à-dire les maires des communes de la ville nouvelle – sont absents de cette publication.

La rue piétonne, cordon ombilical du Centre des Sept Mares

PATISSIER

« La rue piétonne, cordon ombilical du Centre des Sept-Mares », Saint-Quentin-en-Yvelines, n° 7, octobre 1975, pp. 8-9.

Certains numéros nous permettent de constater combien les aménageurs entendent se placer au cœur même des préoccupations locales. Consacré au nouveau quartier des Sept-Mares (Elancourt), le numéro 7 (*ci-dessus*) présente par exemple le parti pris des urbanistes de la ville nouvelle[883]. L'angle du dossier est technique, c'est-à-dire en phase avec le rôle de l'EPA.

Il n'en va pas toujours ainsi. Nous trouvons en effet dans certains bulletins de liaison des années 1970 des articles dans lesquels les auteurs délaissent les concepts

[883] « La rue piétonne, cordon ombilical du Centre des Sept-Mares *», Saint-Quentin-en-Yvelines*, n° 7, octobre 1975, pp. 8-9. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, série SAN / Récolement.

urbains au profit de considérations d'ordre plus sociétal. Le propos change alors nettement. Il ne s'agit plus tant d'expliquer, en les justifiant, certains choix d'aménagement que de porter un regard sur ce que doit être la vie en ville nouvelle.

Nous trouvons un exemple de cette posture dans le bulletin de liaison n° 3 (mai 1973). L'établissement public y traite du rôle social qui est le sien dans les communes d'Elancourt et de Maurepas, à travers l'action culturelle d'un groupe d'animation répondant au nom d'Organon. Présentant une démarche dont il est à l'origine, l'EPA a bien conscience de prendre quelque liberté avec sa mission première, qui consiste à aménager l'agglomération :

> « *Pour hâter la consolidation de cette vie sociale, l'EPA a cru devoir aller au-delà de son rôle d'aménageur* [nous soulignons] *(prévoir les besoins de la population, proposer aux communes un programme d'équipements et projeter les structures d'accueil, les lieux de rencontre et d'échange) et aider les municipalités à promouvoir les contacts et les échanges entre les habitants et leurs communes*[884]. »

Le groupe Organon est appelé à mettre en place une « *politique générale de (…) vie sociale et culturelle* ». Initiation à l'audiovisuel, expression corporelle, ateliers dits « créatifs » (il s'agit d'ateliers graphiques), ateliers de jeux et d'expression… Une offre diversifiée est proposée aux habitants du quartier des Sept-Mares, accréditée d'un certain nombre de spectacles de café-théâtre qu'assurent quatre animateurs socioculturels dédiés. Il s'agit alors, comme dans la plupart des agglomérations nouvelles à cette époque, de mener des actions de pré-animation dont l'objet consiste à « *faciliter l'intégration des nouveaux habitants dans la population existante et à promouvoir le sentiment d'une appartenance collective à la ville nouvelle*[885] ».

Impulsée par le SGVN, l'action de l'EPA interfère ici clairement dans le champ de l'action sociale. Dans un article titré « Les Sept-Mares : six mois après », le bulletin de liaison de l'établissement public promeut les activités de quartier, telles que la « quinzaine des travailleurs immigrés » appelée à se dérouler au mois de mars

[884] « Organon, qui est-ce ? », *Saint-Quentin-en-Yvelines*, n° 3, p. 14.
[885] SGVN, *Actions de préanimation dans les villes nouvelles*, juillet 1971, cité in MOULINIER, Pierre, « De la pré-animation à l'action culturelle », in VADELORGE, Loïc, *L'action culturelle dans les villes nouvelles,* Paris, La Documentation française, 2005, p. 35.

1976[886]. Il met par ailleurs en place des rencontres-débats entre journalistes, écrivains, chanteurs et population locale, des « *séances spéciales de cinéma réservées à la population féminine*[887] », et communique sur l'action du Crav, le Centre de ressources audiovisuelles de la ville nouvelle. Nous sommes alors très loin des concepts de planification urbaine et de l'aménagement du territoire :

> « *Allez les verts ! C'était le 12 mai dernier à Saint-Quentin-en-Yvelines, dans la Maison pour Tous des Sept Mares. A l'occasion de la grande finale de football qui opposait, à Glasgow, l'équipe de Saint-Etienne à celle du Bayern de Munich, le C.R.A.V. (Centre de ressources audiovisuelles) inaugurait son matériel de retransmission sur grand écran*[888]. »

L'EPA, pionnier en matière de « marketing territorial » ?

Que perçoit-on à travers ces différents exemples ? Tout d'abord que l'EPA n'apparaît pas seulement, au sein de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, sous les traits d'un seul aménageur. Attentif à communiquer sur la conception urbaine et architecturale qui est la sienne, l'établissement public pèse concrètement sur la dimension sociale des quartiers dont il a la charge[889]. L'objectif des techniciens est alors clair : il s'agit pour eux d'accompagner la livraison des logements et équipements de considérations d'ordre humain, en prise avec la vie quotidienne des habitants. « *Animateurs, aménageurs, artistes, nous sommes tous des démiurges*[890] », estime au début des années 1970 l'architecte Michel Macary.

---

[886] *Saint-Quentin-en-Yvelines*, n° 7, octobre 1975, p. 11.
[887] Idem, p. 12. On observera que les femmes constituent ici l'une des cibles privilégiées de l'EPA. Poursuivant son idée de développer les rapports entre nouveaux habitants, l'établissement public a constaté que les familles qui s'installent en ville nouvelle se composent pour nombre d'entre elles de femmes au foyer. Dans un contexte d'essor du féminisme, il favorise l'entraide des femmes, à travers l'Association pour la promotion des activités socio-culturelles (Apasc) de la Maison pour tous du quartier des 7-Mares. Y sont dispensés des cours de cuisine, de couture, d'écriture, mais également des cours d'expression corporelle par exemple. Organisée le 15 juin 2005 à l'Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines par le Groupe de recherches interdisciplinaires de Saint-Quentin-en-Yvelines (Grisqy), la journée d'études consacrée aux pionniers de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines a permis de mettre en exergue le lien de ces femmes entre elles. Consulter également, sur la question, *Si Saint-Quentin m'était conté*, vol. 5 (Les Saint-Quentinois), op. cit., pp. 10-11.
[888] « Le Centre de ressources audiovisuelles transforme les habitants en cinéastes », *Saint-Quentin-en-Yvelines*, n° 9, juillet 1976, p. 9.
[889] VADELORGE, Loïc, « Action culturelle et villes nouvelles : des histoires croisées », in VADELORGE, Loïc, *L'action culturelle dans les villes nouvelles, op. cit.*, pp. 56-57.
[890] « Animer le paysage urbain », in *2000, revue de l'Aménagement du territoire*, n° 24, La Documentation française, 1er trimestre 1973, p. 34.

En opérant de la sorte, les aménageurs font indéniablement preuve d'un grand sens de la promotion. Qu'il vante l'agglomération nouvelle dans sa campagne de publicités-BD en 1975 ou dans une brochure-affiche présentant le nouveau quartier trappiste de la Plaine de Neauphle, l'établissement public s'attache à présenter une approche très positive de la vie en ville nouvelle. Celle-ci se trouve répétée dans chacune de ses productions : à Saint-Quentin-en-Yvelines, la vie culturelle est dynamique, et les embouteillages sont inexistants ; à Saint-Quentin-en-Yvelines, la gangue de l'embouteillage quotidien n'a pas de prise sur les salariés, ce qui égaye la vie familiale ; à Saint-Quentin-en-Yvelines, on prend de la hauteur grâce à un programme complet d'animations et de loisirs porté par la Maison pour tous ; à Saint-Quentin-en-Yvelines, un véritable projet de société est en marche, reposant sur la dynamique associative et l'échange entre habitants… Les techniciens de l'aménagement se muent en publicitaires persuasifs. Ils affichent en permanence les mots « Saint-Quentin-en-Yvelines » (titre de leur bulletin de liaison), signent à chaque fois leurs documents du logo « SQ », martèlent un message promotionnel cohérent selon lequel la vie en ville nouvelle est idyllique. Près de quarante années après, un tel professionnalisme interpelle, dans la mesure où il semble témoigner, bien avant l'heure, de ce que l'on appelle aujourd'hui le « marketing territorial[891] ».

Dans son ouvrage relatif à l'histoire de la communication politique, l'historien Christian Delporte rappelle dans quelles conditions s'opère, au milieu des années 1970, un « *tournant marketing*[892] » en France. Le développement des médias (notamment audiovisuels) aidant, la vie quotidienne est de plus en plus envahie par l'image, dont on commence à percevoir la puissance de persuasion. Lors de la

[891] La notion de « marketing territorial » apparaît dans le milieu de la communication publique à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Liée aux questions de développement économique qui, dans le contexte post-décentralisation, incombent désormais aux communes ainsi qu'aux intercommunalités, elle fait référence à l'injonction d'attractivité qui touche désormais les territoires. « *C'est un outil stratégique, une interface entre les entreprises et leurs clients ou entre la collectivité locale et ceux qui y vivent ou qu'elle souhaite attirer* », explique Patrick Noisette, enseignant-chercheur au groupe Essec. Quant à Muriel Rosemberg-Lasorne, chercheur au CNRS et rattachée à l'université de Paris I, elle indique que le marketing territorial « *apparaît comme l'ensemble des moyens mis en œuvre pour promouvoir l'image de la ville, comme une démarche stratégique et comme le résultat de cette démarche, c'est-à-dire ce que produit le marketing : les images publicitaires, les textes promotionnels, les événements médiatisés.* » Il est particulièrement remarquable d'observer que l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines articule, bien avant les collectivités locales et territoriales, les concepts du marketing et du territoire afin de développer des stratégies de séduction qui vont au-delà du seul milieu des promoteurs immobiliers. COHEN-BACRIE, Bruno, *Territoires en promotion*, Paris, 2003, Editions Weka, respectivement pp. 15 et 12. Voir également SOUCHARD, Maryse et WAHNICH, Stéphane, *La communication politique locale*, Paris, Puf, coll. « Que sais-je ? », n° 3039, 1995 et ZEMOR, Pierre, *La communication publique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2940, 1999.

[892] DELPORTE, Christian, *La France dans les yeux. Une histoire de la communication politique de 1930 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2007, p. 241.

campagne électorale présidentielle de 1974, Raymond Aron observe dans son éditorial du *Figaro* daté du 2 mai combien les candidats s'efforcent désormais d'améliorer leur image de marque, en employant notamment « *le langage des publicitaires*[893] ». Installé au pouvoir, Valéry Giscard d'Estaing mettra rapidement son septennat en scène, n'hésitant pas, ici, à s'inviter à dîner chez les Français, là à jouer de l'accordéon – scènes toujours relayées par le petit écran.

Les aménageurs de l'EPASQY s'inscrivent indéniablement dans cette évolution culturelle. Les archives du Crav, Centre de ressources audiovisuelles de la ville nouvelle pour partie financé par l'établissement public, nous permettent de découvrir ces émissions réalisées en direct dans le quartier élancourtois des Sept-Mares, par et pour les habitants, suivant la règle du bénévolat[894]. On y évoque la situation des femmes, les difficultés de garde d'enfants, le quotidien des hommes tributaires de lignes de bus, mais également la modernité urbaine de la ville nouvelle.

Le Scaan est loin de pouvoir rivaliser avec cette culture du « faire-savoir ». A cette époque, un fossé sépare les élus locaux et les architectes-urbanistes en matière de communication. Jusqu'en 1978, l'information des collectivités locales est à un stade embryonnaire[895]. La production de la commission Information, Animation et Relations publiques du syndicat intercommunal concentre l'essentiel de ses efforts sur le tissus associatif, et n'accorde qu'un intérêt limité à ce que l'on appelle aujourd'hui la communication publique. Ses délibérations sont essentiellement tournées vers les financements et l'accueil de personnalités. En 1973, le comité syndical vote une subvention à l'Association pour la promotion des activités socio-éducatives, l'Apasc, basée à la Maison pour tous du quartier des Sept-Mares[896]. Au printemps 1974, il prépare la visite de Guy Brajot, le nouveau secrétaire d'Etat à la Culture de Valéry Giscard d'Estaing – visite qui intervient le 10 juin 1974. En 1975, la commission Animation, Information et Relations publiques définit dans une

[893] Cité par Christian Delporte, *idem*, p. 243.
[894] Nous avons pu consulter ces archives au Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines. Nous avons également pu en diffuser certains extraits lors de la journée d'études que nous avons organisée, le 15 juin 2005, pour le compte du Groupe de recherches interdisciplinaires de Saint-Quentin-en-Yvelines, au sein de l'université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines. Programme consultable à l'adresse Internet suivante : http://www.chcsc.uvsq.fr/journees/ProgrammePionniers.pdf
[895] DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2009, p. 20.
[896] Les discussions autour de la création de l'Apasc interviennent pour la première fois au comité syndical du Scaan le 24 avril 1973. Archives de la Communauté d'agglomération, comptes rendus des comités syndicaux du Scaan, année 1973.

convention les obligations respectives du Scaan et de l'Apasc. Tâchant de mieux comprendre la démarche audiovisuelle qui est celle du Crav, elle envoie en mai 1975 l'un de ses représentants au Canada afin d'y réaliser un voyage d'études[897]. En 1978, le Scaan organise un grand concours auprès des écoles de la ville nouvelle, afin de créer son « blason[898] ». Nous sommes bien loin du logo moderniste que l'EPA appose systématiquement dans ses documents externes, mais aussi de l'effort particulier consenti par l'établissement public en matière de journaux d'information, de plaquettes et d'affiches.

Signe patent du déficit d'engagement des élus locaux en matière de communication à cette époque : ceux-ci découvrent, lors de la séance du 24 juin 1975, la plaquette d'accueil des nouveaux habitants de la ville nouvelle élaborée par l'EPA. Force est de constater que les acteurs politiques laissent alors aux aménageurs une large responsabilité en matière d'information publique. L'EPA est un interlocuteur privilégié pour les Saint-Quentinois. Le journal édité par le Scaan depuis 1973, très épuré, témoigne du retard pris. Ses « articles » ne sont en réalité que de simples relevés de conclusions, plus proches du compte rendu administratif que du discours politique construit. Les photos sont rares. De toute évidence, les élus locaux n'ont pas encore pris la mesure de l'importance de la propagande institutionnelle dans la lutte de pouvoir qu'ils livrent à l'EPA. L'affirmation du Scaan en tant que structure de gouvernement de la ville nouvelle passe alors presque exclusivement par le cadre officiel du comité syndical, comme si le canal administratif était suffisant pour informer les Saint-Quentinois.

3- La légitimité des aménageurs et des élus en question : l'affaire du centre, 1981-1982

Le 22 octobre 1981, les trente-cinq élus du syndicat intercommunal font connaître leur position sur le dossier du centre-ville de Saint-Quentin-en-Yvelines. A l'issue d'un large débat au cours duquel les représentants de toutes les communes concernées ont l'occasion d'exposer leurs arguments, le comité syndical rejette le dossier de la Zac centre tel qu'il est alors envisagé depuis de nombreuses années par

[897] *Idem*, 26 mai 1975.
[898] *Ibidem*, 23 mars 1978. Nous analyserons dans notre chapitre VII la symbolique de cet élément graphique.

l'établissement public d'aménagement, provoquant une crise institutionnelle à l'échelle communautaire[899]. Dans la foulée, le 17 décembre, le Scaan rédige une « motion délibération » relative au programme du quartier de la gare. Véritable feuille de route, ce document appelé « charte » par les acteurs eux-mêmes doit servir de base à une nouvelle réflexion.

Pour le Scaan, la Zac centre demeure plus que jamais l'occasion de revenir sur les aménageurs dans la course à la légitimité qui est engagée avec l'EPA. Entretenant depuis 1973 des échanges parfois épineux avec l'établissement public sur ce dossier, maires et conseillers municipaux voient à l'évidence dans ce moment de crise l'occasion d'affirmer un peu plus encore leur poids sur l'aménagement de la ville nouvelle. L'action de résistance qu'ils orchestrent intervient dans un contexte historique particulier. Deux événements méritent ici d'être plus particulièrement rappelés, à la portée différente : la révision du schéma directeur de 1976 tout d'abord ; l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République ensuite. Quelles sont les impacts de l'un et l'autre de ces faits sur le débat saint-quentinois ?

3.1. Le Sdau révisé par le conseil régional (1980) : les élus locaux oubliés ?

La révision du schéma directeur est entérinée par délibération du conseil régional, au début de l'été 1980[900]. Reposant tout à la fois sur un mémoire du préfet de région, un avis du Comité économique et social ainsi qu'un rapport présenté par François Schmitz au nom de la commission régionale de l'aménagement du territoire et du cadre de vie[901], elle se fixe comme objectif de revoir à la baisse les orientations du Sdaurp.

Cette intervention prend corps au moment même où s'affirment, en France, les établissements publics régionaux (loi du 5 juillet 1972). En dépit du coup d'arrêt

[899] A l'issue d'une longue séance, les élus du comité syndical rédigent une déclaration commune officialisant leur refus de la Zac centre. Celle-ci est adoptée par 24 voix pour, et 7 abstentions. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du 22 octobre 1981, délibération n° 47.

[900] Cette délibération se trouve intégralement reproduite en annexe du comité syndical du Scaan daté du 6 janvier 1981. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du comité syndical du 6 janvier 1981, annexe n° 1.

[901] Représentant de l'UDF après avoir longtemps été affilié aux Républicains indépendants, rappelons que François Schmitz a été le premier président de l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines (1970-1979), avant que ne lui succède Bernard Hugo. Conseiller général des Yvelines mais également conseiller régional, il préside au début des années 1980 la commission de l'Aménagement du territoire et du Cadre de vie au sein de la Région.

porté à la réforme régionale au moment du référendum d'avril 1969[902], l'institution régionale a conservé toute la confiance de l'appareil d'Etat et s'impose petit à petit en tant qu'institution de référence. Lors d'un discours prononcé à Dijon le 18 novembre 1975, Valéry Giscard d'Estaing affirme le rôle de coordination que doivent avoir, selon lui, les établissements publics régionaux. Accompagnant les idées décentralisatrices de l'époque, les régions montent en puissance et, en 1976 et 1977, plusieurs décrets leur transfèrent des responsabilités nouvelles en matière d'aménagement du territoire et de finances[903]. Même si le cas francilien demeure spécifique parce que plus lent à se mettre en place, le pouvoir régional est devenu, au début des années 1980, une véritable force politique[904].

La prise de position du conseil régional d'Ile-de-France du mois de juillet 1980, dont il faut rappeler que ses membres ne sont pas désignés au suffrage universel direct (les premières élections auront lieu en 1986), s'inscrit dans cette dynamique. Dans son article 3, la délibération n° 80-15 suggère d'accueillir les onze millions d'habitants de la région parisienne « *dans un souci d'économie de l'espace* ». Exprimant leur volonté de tirer le parti maximal des zones déjà urbanisées (et non pas à étendre l'agglomération en « doigts de gant »), s'appuyant sur l'expertise de l'Iaurif sur la question de la « ceinture verte[905] », les élus régionaux optent pour une organisation rationalisée du logement individuel en Ile-de-France, ceci dans le but d'« *empêcher une croissance excessive des villages ainsi que la dispersion de l'habitat* ». Pour cela, le conseil régional valorise les agglomérations centrales, à qui revient la charge de maintenir la diversité sociale, de construire des logements sur des terrains vacants, de mettre en œuvre un programme de réhabilitation de l'habitat

[902] Provoqué par le président de la République, le référendum du 27 avril 1969 portait, pour mémoire, sur la création de la Région et la rénovation du Sénat, et s'est soldé par un vote négatif (52,41 %).
[903] Les décrets du 8 et 18 janvier 1976 transfèrent aux régions la responsabilité de répartir entre les départements des autorisations de programmes relatives à certains équipements sportifs, sociaux et scolaires ; les décrets du 27 juillet 1977 permettent aux régions d'accorder une prime aux entreprises industrielles en création. BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, PUF, 1997 (2e édition), pp. 94-95.
[904] Rappelons que la loi du 5 juillet 1972 exclut la région parisienne de son champ d'application, etqu' il faut attendre l'année 1975 pour que le gouvernement Chirac dépose un projet de loi alignant la région Ile-de-France sur le droit commun. DELBO, Robert, *La décentralisation depuis 1945*, Paris, LGDJ, 2005, pp. 27-28.
[905] En 1976, le Sdaurif réalisé avec le concours de l'IAURP (devenu cette année-là IAURIF) ouvre la voie au projet de « ceinture verte » en région parisienne, projet formalisé pour la première fois au début des années 1980. La notion de « front urbain » va dès lors s'imposer peu à peu, ce terme désignant en urbanisme la ligne de partage entre l'espace bâti et l'espace dit « ouvert » (espaces verts et boisés par exemple). LEGENNE, Corinne (auteur) et NAUDIN-ADAM, Muriel (coord.), « Comment traiter les fronts urbains ? », *Carnets pratiques*, IAU-îdF, 2010, pp. 6-7 et 11-12.

ancien et d'intégrer les familles immigrées « *dans l'ensemble du tissu urbain régional, dans la perspective d'une résorption progressive des cités de transit*[906] ».

Les villes nouvelles forment le principal levier d'action de ce projet. Quinze années après leur création, elles sont confortées dans leur rôle, dans la mesure où elles favorisent le maintien du tissu économique et contribuent à l'adaptation des schémas de transports aux objectifs urbains. En dépit de la révision de leurs objectifs opérée en 1976[907], leur bilan est loin d'être négatif. Au total, les cinq agglomérations franciliennes couvrent, en 1980, une superficie de cinquante-deux mille hectares et abritent une population de cinq cent dix mille habitants. Dix à douze mille logements neufs y sont construits tous les ans, la part du logement individuel s'accroissant au détriment de celle des logements collectifs. Au plan économique, on y compte quelque cent soixante-dix mille actifs, le nombre d'emploi par actif étant passé de 0,74 en 1975 à 0,79 en 1980. « *Les villes nouvelles se sont donc bien adaptées aux évolutions constatées, tant quantitatives que qualitatives* », indique le projet de schéma directeur. « *Elles sont arrivées, aujourd'hui, à mi-chemin du parcours prévu en matière d'habitat et au tiers environ de leur capacité en matière d'activités*[908]. »

On assigne alors aux villes nouvelles une triple fonction. Polarisant l'extension de la zone agglomérée, elles participent au rééquilibrage de l'emploi et sont appelées à constituer de « vraies villes », capables de rompre avec le monocentrisme de la région d'Ile-de-France et d'affranchir sa dépendance à l'égard de Paris. Jugées indispensables à l'équilibre régional, elles sont invitées à développer leurs centres, ceci afin de concrétiser progressivement l'option urbaine prise par la Région en termes de polycentrisme[909]. Elles se doivent, plus que jamais, d'accueillir « *d'une façon <u>prioritaire</u>* [l'auteur du rapport souligne] *le développement urbain*[910] » de l'Ile-de-France.

---

[906] Délibération n° 80-15 du Conseil régional d'Ile-de-France, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du comité syndical du 6 janvier 1981, annexe n° 1, p. 2.
[907] En 1976, suite au ralentissement de la croissance démographique observé en région parisienne, le Conseil régional avait réexaminé une première fois le rôle des villes nouvelles, réduisant notamment leurs densités afin de donner une plus large place à l'habitat individuel. En 1980, le nouvel examen effectué par l'institution régionale minore encore un peu plus leur portée, tout en maintenant les objectifs généraux de croissance.
[908] Extrait du projet de Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, octobre 1980, compte-rendu du comité syndical du 6 janvier 1981, *op. cit*., annexe n° 2, page 2.
[909] *Idem*, p. 3.
[910] *Ibidem.*

Ces orientations générales s'accompagnent d'une analyse individualisée des cinq villes nouvelles « parisiennes ». Saint-Quentin-en-Yvelines a pour objectif d'atteindre, à terme, deux cent vingt mille personnes. On y loue sa situation géographique (l'Ouest de la région parisienne, zone naturelle d'essor économique), véritable garantie de développement. Le document indique surtout combien l'essor du centre de l'agglomération saint-quentinoise se doit bel et bien de constituer l'enjeu prioritaire des années à venir :

> « *Les quartiers périphériques de Saint-Quentin-en-Yvelines sont déjà largement engagés et l'enjeu des prochaines années sera la construction du centre-ville, à proximité de la gare, et c'est une occasion unique de faire la preuve qu'une ville nouvelle peut réaliser un quartier central qui réponde aux préoccupations contemporaines*[911]. »

Pour le conseil régional, l'édification du centre-ville de Saint-Quentin-en-Yvelines constitue un enjeu stratégique. Disposant d'atouts considérables, la ville nouvelle mise une grande partie de son avenir sur « *la réussite du centre urbain* », celui-ci constituant l'une « *des plus importantes opérations d'urbanisme de la région Ile-de-France au cours des prochaines années*[912] ». Les élus régionaux placent ici la barre à un niveau d'exigence élevé. Le conseil régional d'Ile-de-France annonce dans le même temps son intention d'intégrer, pour la première fois à notre connaissance, les villes nouvelles dans le droit commun. Cette transformation du cadre légal est liée à la stabilité de croissance planifiée à l'horizon des années 1990. Elle est également corrélée avec l'évolution démographique des agglomérations.

Des rapports « centre-périphérie » à renouveler ? La réaction du Scaan

Au Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines, le rapport régional est vécu comme une forme d'intrusion de l'Etat dans les affaires locales. Le 4 novembre 1980, sa commission Urbanisme s'élève vigoureusement contre ce document, principalement pour des raisons formelles :

---

[911] *Ibid.*
[912] *Ibid*, p. 9.

« *Le président du Scaan vient de recevoir un courrier de la Préfecture de région du 13 octobre 1980 qui indique que la procédure de révision du Sdau ne comporte pas la consultation des communes ou des syndicats communautaires. Par contre, le Conseil général sera consulté, ce qui permettra d'associer les représentants des cantons de la ville nouvelle à l'examen du projet. (…) Ce courrier fait suite à une lettre du président du 7 juillet 1980 qui faisait état d'un vœu émis par le comité syndical : que la ville nouvelle soit consultée sur la révision du Sdau concernant Saint-Quentin-en-Yvelines* [913]. »

Le 27 novembre, le comité syndical réitère sa protestation en votant, par 29 voix pour et 4 abstentions, une motion concernant la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France. Les élus locaux y « *protestent contre le fait qu'ils n'auront pas voix au chapitre dans cette révision* » et « *protestent sur le contenu de la révision du Sdau* » tel que présenté par le conseil régional d'Ile-de-France. Ils s'interrogent : dans quelle mesure les orientations prises vont-elles dans le sens d'une accélération du processus de désindustrialisation, d'une aggravation des inégalités et de la réduction du rythme des investissements ? Le projet de révision régionale n'augure-t-il pas de la réduction des équipements et plus généralement de « *l'accentuation d'une politique de déclin qui touche la région au même titre que l'ensemble du pays* » ? Ne ralentit-il pas les modalités de poursuite et d'achèvement des villes nouvelles ? Le pouvoir n'organise-t-il pas ici son « *désengagement* » par le biais d'un retour rapide des villes nouvelles dans le droit commun ?

Le Scaan en profite pour égratigner l'établissement public, qu'il continue de percevoir comme l'un des bras armés du pouvoir de l'Etat. Estimant que le projet de révision du schéma directeur contrecarre les orientations politiques prises à l'échelle intercommunale et communale, les élus saint-quentinois accusent l'EPA de se conformer aux options de la droite nationale et du conseil régional – ce dernier apparaissant très lié à l'Etat à travers le parcours politique de Michel Giraud, le président de l'Ile-de-France.

[913] Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du comité syndical du 6 janvier 1981, annexe n° 5.

Porteur d'une approche dirigiste de l'aménagement du territoire, le sénateur-maire RPR du Perreux-sur-Marne est l'une des personnalités régionales les plus puissantes de l'époque, ne serait-ce que parce qu'il participe depuis la fin des années 1960, de manière active, aux questions propres à l'urbanisation de l'Ile-de-France. Se présentant comme « *le rapporteur victorieux du Schéma directeur de Paris*[914] » en 1968-1969, il a occupé le poste stratégique de président du conseil du District dès 1972, année au cours de laquelle est votée l'une des lois fondatrices sur la Région[915]. En 1980, il cumule les fonctions de maire RPR du Perreux-sur-Marne, de sénateur et donc de président du conseil régional. Tout en défendant au Sénat des thèses décentralisatrices[916], le président de la Région francilienne demeure surtout, pour les élus communistes et socialistes de Saint-Quentin-en-Yvelines, l'un des représentants du pouvoir gaulliste.

Lors de la séance du 6 janvier 1981, le Scaan formule une protestation officielle contre un EPA dont la « *mission est la mise en œuvre de la politique du pouvoir et non celle des élus locaux*[917] ». Le syndicat en profite pour mettre en avant un certain nombre d'orientations qui lui sont propres, et qu'il désigne dans sa délibération par les termes de « *grands principes* ». Par ce biais, les élus tentent d'affirmer leur propre vision du développement urbain de la ville nouvelle. Ils se prononcent en faveur de la construction de logements sociaux dans le cadre de quartiers qu'ils souhaitent pourvus en équipements, appellent de leurs vœux la création d'emplois nombreux ainsi que d'infrastructures de transport…

Ces orientations ne correspondent nullement aux prescriptions contenues dans le projet de Sdaurp. Elles relèvent d'une vision locale, et encouragent les élus saint-quentinois à demander la tenue d'une réunion de travail au conseil général, dont l'avis a été requis par le conseil régional d'Ile-de-France sur la révision du schéma

[914] Michel Giraud, entretien assuré par Sabine Effosse le 4/09/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, entretien n°1, pp. 5-6.
[915] Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972.
[916] En mai 1979, le sénateur Giraud participe activement aux débats parlementaires relatifs au projet de loi pour le développement des responsabilités locales. Il y fait notamment passer un amendement tendant à alléger l'autorité du préfet sur les maires. Voir à ce sujet le site Internet du Sénat : http://www.senat.fr/tablenom/giraud_michel000599/5R/1979.html
[917] Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du comité syndical du 6 janvier 1981, annexe n° 6.

directeur[918]. Elles amènent surtout ces mêmes élus à demander aux aménageurs de l'EPA de suspendre désormais toutes leurs décisions en matière d'urbanisme. Ce « gel décisionnel » devra être effectif « *tant qu'ils* [les élus du Scaan] *n'auront pas été pleinement associés à leur élaboration en particulier sur le projet de "Cœur de ville" et l'urbanisation du secteur de Villaroy*[919] », sur la commune de Guyancourt.

Ces échanges sont révélateurs du changement qui intervient à cette époque entre les collectivités locales et l'Etat. En 1976, c'est-à-dire l'année même où est créé le conseil régional d'Ile-de-France, le rapport *Vivre ensemble* annonce une réflexion de fond sur l'évolution des pouvoirs locaux. De l'intercommunalité à l'essor de la Région en tant que collectivité territoriale de plein droit, le document rédigé par Olivier Guichard envisage plus particulièrement l'accroissement des compétences régionales dans les domaines culturel, touristique, économique et des transports. Il se prononce par ailleurs en faveur d'un renforcement de la sphère locale, par le biais de la coopération intercommunale. Cinq années après l'échec de la loi Marcellin, le rapport Guichard entend rendre obligatoire la formule des communautés urbaines dans toutes les agglomérations supérieures à deux cent mille habitants, promouvant une intercommunalité particulièrement intégrée à l'échelle nationale. Sa sortie a pour conséquence immédiate de raviver les inquiétudes de l'AMF. Qui, de l'Etat ou de la sphère locale, est le plus à même d'incarner la décision urbaine ? Pour les « barons » du gaullisme que sont alors Olivier Guichard ou Jérôme Monod, il est du devoir de l'Etat de « *disposer avec ordre le territoire*[920] ». Pour une gauche autogestionnaire,

[918] Il ne nous a malheureusement pas été possible de prendre connaissance de cet avis. Les Archives départementales présentent en effet une collection parcellaire des comptes rendus des séances du Conseil général des Yvelines (il y manque notamment les archives des années 1973 à 1981). Il est cependant peu probable que les conseillers généraux, majoritairement classés à droite et opposés depuis l'origine à la création d'une ville nouvelle implantée à une dizaine de kilomètres de Versailles, aient appuyé les maires de Saint-Quentin-en-Yvelines. Dans une délibération datée de l'automne 1983, certains d'entre eux évoquent « *l'hostilité totale* » qui a toujours été celle du Conseil général à l'égard de la ville nouvelle. Représentant un grande partie des territoires ruraux, les conseillers généraux yvelinois continuent de condamner l'urbanisation galopante de Saint-Quentin-en-Yvelines. Ils tentent notamment de stopper le développement de la Zac de Villaroy, à Guyancourt, . Conseil général des Yvelines, séance du 28 octobre 1983, Archives départementales des Yvelines (Per 131 2).

[919] Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, séance du comité syndical du 6 janvier 1981, annexe n° 6.

[920] Nous reprenons ici les mots qu'a prononcés Jérôme Monod le 10 mars 2010, au cours de la cinquième séance du séminaire Aménagement et décentralisation qui s'est déroulé au Centre d'histoire sociale du XXe siècle. Successivement énarque, membre du cabinet de Michel Debré (1959-1962), délégué adjoint à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (1966-1968), délégué à la Datar (1968-1975), directeur de cabinet du Premier ministre Jacques Chirac (1975-1976) puis secrétaire général du RPR dont il est le co-fondateur (1976-1978), Jérôme Monod incarne une vision dirigiste de l'aménagement du territoire. Pour lui, ce secteur va de pair avec la vision politique d'un Etat-commandeur. MONOD, Jérôme, *Les vagues du temps*, Paris, Fayard, 2009.

portée par le renouveau du socialisme municipal[921], il est au contraire urgent de confier le pouvoir urbain aux élus locaux ainsi qu'aux habitants qui composent la sphère locale.

3.2. Le coup d'arrêt de 1981, une audace motivée par les résultats de l'élection présidentielle ?

Au cours de l'hiver 1980, l'EPA devient la cible privilégiée des élus. Dans un contexte national marqué par les débuts d'une campagne présidentielle que l'on sait âpre[922], l'établissement public est considéré, par la gauche saint-quentinoise, comme la courroie de transmission de l'Etat, et doit à ce titre être « recadré ». Ainsi le Scaan s'évertue-t-il à remettre à plat les relations de travail qu'il entretient avec les techniciens de l'aménagement. Il se révèle d'autant plus vigilant sur la méthode que le dossier de la Zac centre (qui préfigure l'achèvement de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines) est sur le point de passer à sa phase opérationnelle.

Une première tentative de reprise en main a lieu le 18 décembre 1980. Elle revêt la forme d'une large délibération du comité syndical. En une quinzaine de points, elle s'attarde particulièrement sur l'aménagement de l'agglomération. Elle traduit la volonté des élus de voir mise en œuvre une politique publique d'aménagement qui leur serait propre, dans le respect d'un traitement équitable entre les « *divers quartiers et centres existants*[923] » de la ville nouvelle. Les élus s'attachent ici à se démarquer des options de l'Etat en tentant de faire valoir une conception politique locale de l'urbanisme et du développement économique. Selon eux, il est inutile de privilégier un quartier plutôt qu'un autre :

> « *Les emplois futurs ne doivent pas se concentrer uniquement sur le "centre-ville". Il convient non seulement de remplir les zones d'activités existantes mais*

[921] Nous reviendrons dans notre prochain chapitre sur l'essor des idées autogestionnaires au sein des partis de la gauche à cette époque. Cf *infra*, chapitre VI.
[922] BECKER, Jean-Jacques, *Crises et alternances, 1974-1995*, Nouvelle histoire de la France contemporaine, Paris, Le Seuil, 1998, pp. 228-229.
[923] Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, comité syndical du 18 décembre 1980, annexe n° 8.

aussi de rechercher les possibilités nouvelles de localisation d'emplois dans les quartiers et centres qui en sont le plus démunis [924]. »

Dès lors, une redéfinition générale du programme de la Zac centre s'impose, dans le sens d'une minoration de ses objectifs démographiques mais également dans le cadre d'un travail partagé avec l'EPA. Outre l'orientation des options, c'est bien la méthode de fonctionnement avec l'établissement public qui est en cause. Pour le Scaan, « *la consultation d'équipes d'architectes au cours de l'année 1980 s'est faite sans consultation des élus et sans allers et retours entre techniciens et élus* ». Ainsi, « *le comité syndical demande la redéfinition de ce programme compte tenu de l'évolution rapide et défavorable du contexte économique (…), de la révision en baisse depuis 1977, de l'objectif de population de la ville nouvelle et de la révision du Sdau de la région*[925]. »

L'établissement public d'aménagement n'a d'autre option que de se plier à ces exigences nouvelles. Au début de l'année 1981, il intègre le GTU, groupe de travail urbanisme créé à l'initiative du Scaan. Agissant dans le cadre de la commission Urbanisme du syndicat, ce groupe de travail réunit le vice-président en charge de l'Urbanisme (Pierre Dauvergne), un ou plusieurs représentants de l'EPA (parmi lesquels son directeur-général), et plusieurs représentants des communes de l'agglomération. Nous y retrouvons notamment l'ancien président du Scaan, Mario Urbanet, qui siège désormais au titre de représentant de la commune de Trappes[926].

Le GTU va se réunir en moyenne une fois tous les deux mois, tout au long de l'année 1981. Son activité constitue un indicateur permettant de jauger des rapports entre élus et aménageurs. Il met en présence les principaux acteurs influents en termes d'aménagement du territoire, ceux-ci échangeant régulièrement, en un même lieu, sur le devenir de l'urbanisation de la ville nouvelle – et plus particulièrement sur celui de son centre-ville. Pour la première fois, il donne au Scaan la possibilité d'adopter certaines postures de domination à l'égard des architectes-urbanistes de l'EPA, comme pour rappeler combien ceux-ci seraient bel et bien sous l'emprise du politique.

---

[924] *Idem*, point 2.1.2 de la motion délibération.
[925] *Ibidem*, point 2.1.3.
[926] Depuis le 23 octobre 1980, suite à des problèmes de santé, Mario Urbanet a cédé sa place à Alain Le Vot, maire de Magny-les-Hameaux. Rappelons que tous deux sont membres du PCF. Consulter notre volume d'annexes (« personnel politique », Partie 4).

Le Groupe de travail urbanisme du Scaan va rapidement se trouver devant un obstacle de taille : le projet de la Zac centre est, au moment où les élus tentent de reprendre la main, particulièrement avancé. Cette constatation éclate au grand jour au printemps 1981, au moment où le GTU réalise le bilan de la zone d'aménagement concerté.

Le 25 mai 1981, Pierre Linden, le directeur général de l'EPA, présente aux élus un large exposé sur le dossier. Il y apparaît que plus de la moitié des logements prévus dans le quartier central de la ville nouvelle sont déjà en cours de construction – 3 955 sur 6 160. Plus de 40 % de ces logements sont en locatif aidé, soit deux fois plus que les prévisions initiales. Au plan économique, le rythme de construction des bureaux est allé plus vite que celui des logements : 313 000 m² ont été engagés sur un total prévu de 772 400 m². Malgré cela, la dimension commerciale du projet initial a été revue à la baisse et des zones artisanales sont en passe d'être intégrées dans le programme. Pour le directeur général de l'EPA, ces orientations témoignent de la large concertation qui s'est développée avec les élus[927].

Bien que prenant acte de ces chiffres, les représentants des communes estiment tout à la fois que le dossier est trop engagé et qu'il ne tient pas compte de leurs souhaits. Lors de la séance du 2 juin 1981, s'appuyant sur un article paru dans le journal *Le Monde* dans lequel est présenté le projet du centre-ville, ils estiment n'avoir pas été correctement associés à la réflexion. « *Nous étions bien sûr informés mais les projets sur lesquels on nous demandait de délibérer étaient si avancés que l'on ne pouvait guère revenir en arrière comme M. Linden en a d'ailleurs convenu lui-même*[928] », explique le président de la commission, Pierre Dauvergne. La colère monte : « *Il est temps de renverser la vapeur* ». « *C'est aux élus d'abord de définir le contenu de la Zac car c'est une décision de nature politique* [nous soulignons] *de donner l'impulsion à l'EPA et non l'inverse*[929]. »

Cette séance du GTU du 25 mai 1981 consacre le changement radical d'attitude des élus vis-à-vis de l'EPA. A compter de cette date, le Scaan n'aura de cesse de « *définir de nouvelles orientations de travail avec l'EPA* », ainsi que l'indique le

[927] Compte-rendu du Groupe technique urbanisme du 25 mai 1981, in Compte-rendu de la commission urbanisme du 2 juin 1981, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[928] Compte-rendu du Groupe technique urbanisme du 25 mai 1981 », in Compte-rendu de la commission urbanisme du 2 juin 1981, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[929] *Idem.*

compte rendu du GTU du 15 juin. Désormais, les élus saint-quentinois entendent édicter seuls les « *principes de l'achèvement de la ville nouvelle*[930] ». Ils bloquent toute décision concernant la Zac centre, stoppent l'enquête publique en cours sur les communes de Guyancourt, Bois d'Arcy et Montigny-le-Bretonneux, et créent une structure mixte réunissant élus, techniciens du Scaan et aménageurs de l'EPA, plus large encore que le groupe de travail urbanisme[931].

Entre l'établissement public et le syndicat intercommunal, la situation demeure tendue tout au long de l'été. Les GTU des 5 et 12 octobre confirment l'impression d'une situation de blocage en énonçant « *le rejet du Centre-Ville tel que défini par l'EPA*[932] ». Les élus saint-quentinois sont plus que jamais dressés vent debout contre l'ampleur régionale que l'on veut donner à Saint-Quentin-en-Yvelines. Pour eux, il est devenu impératif de refuser l'édification d'un centre d'agglomération dense et hégémonique à l'égard des communes. Lors du comité syndical du 22 octobre 1981, l'intercommunalité repousse officiellement le dossier tel qu'il est présenté par le cabinet d'architectes Cornet-Vernet et Nunez, missionné par l'EPA. Prônant son abandon pur et simple (24 voix pour, 7 abstentions), le syndicat exige « *que de nouvelles études soient menées pour qu'un autre schéma d'urbanisme soit proposé pour l'ensemble du quartier restant à urbaniser, et cela dans un délai maximum de six mois*[933] ».

La radicalité de cette décision doit semble-t-il beaucoup au contexte politique national. La victoire de la gauche aux élections présidentielles du 10 mai 1981, la « vague rose » de juin aux législatives (la gauche occupe trois cent trente-trois sièges, contre cent cinquante-huit pour la droite) semblent avoir donné aux élus de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines un surcroît d'audace. Pour la première fois dans l'histoire de la Ve République, la France est dotée d'un gouvernement de gauche qui affiche sa volonté de « changer la vie » et se révèle porteur d'un immense espoir sociétal. Formé le 21 mai 1981, le gouvernement de Pierre Mauroy engage de vastes réformes économiques, sociales et politico-administratives. L'abolition de la peine de

[930] Compte-rendu du Groupe technique urbanisme du 15 juin 1981 », in Compte-rendu de la commission urbanisme du 29 juin 1981, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[931] *Idem.* Voir également le comité syndical du 2 juillet 1981, qui valide ces propositions émises au sein de la commission Urbanisme.
[932] « Zac Centre : compte-rendu des GTU des 5 et 12 octobre », Compte-rendu de la commission urbanisme du 13 octobre 1981, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[933] « Délibération relative à la réalisation du quartier de la Gare », Compte-rendu de la commission Urbanisme du 3 novembre 1981, annexe n° 3, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

mort, le 9 octobre 1981, et la légalisation des radios libres sur la bande FM, symbolisent ce changement profond de perspective.

La date à laquelle les élus locaux décident d'officialiser leur opposition frontale vis-à-vis de l'EPA n'est pas anodine : le comité syndical du 25 mai 1981, au cours duquel les élus saint-quentinois adoptent une attitude de rupture, intervient deux semaines après l'avènement socialiste du 10 mai, quatre jours après celui du gouvernement de Pierre Mauroy. Replacées dans ce contexte, certaines déclarations ont une résonnance particulière. Evoquant le centre, elles se présentent comme une « décision politique ». Mario Urbanet, qui vient de céder sa place de président du syndicat à Alain Le Vot, explique qu'« *il faut maintenant que l'on prenne le temps d'écouter ce que proposent les élus depuis des années* ». L'élu trappiste met en avant une « *période de changement* », une « *occasion de prendre le temps de la réflexion et d'élaborer un projet convenable* ». Volontariste dans son approche du gouvernement local, l'élu propose d'« *engager une démarche différente pour créer une ville qui soit à l'image de celle que nous souhaitons, quel que soit sont statut à venir*[934] ».

3.3. Au Scaan, l'affirmation d'orientations urbaines qui reposent sur le respect des communes

Au cours de l'automne, le comité syndical du Scaan reprend en main le dossier. Au soir du comité syndical du 22 octobre 1981, un groupe de travail mixte[935] est créé, piloté par l'architecte-urbaniste de l'EPA en charge de la Zac centre, Yves Draussin. Il a pour mission de présenter un nouveau projet urbain pour le cœur de ville. La vie de l'agglomération saint-quentinoise n'est alors plus véritablement un « *long fleuve tranquille* », comme l'a montré le chargé d'études historiques du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines, Jean-Dominique Gladieu, dans un article consacré à l'affaire du centre-ville[936]. Jusqu'alors plus ou moins tendus, les rapports entre deux des principales institutions en charge du « gouvernement de la ville nouvelle », le

[934] Compte-rendu du Groupe technique urbanisme du 25 mai 1981, in Compte-rendu de la commission urbanisme du 2 juin 1981, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[935] Le détail des réunions de ce groupe de travail est disponible aux archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, dans les comptes rendus de la commission Urbanisme du Scaan ainsi que dans ceux des comités syndicaux du syndicat.
[936] « *Avec la "révolte" des élus du Scaan, on peut parler d'un tournant dans la vie politique locale* », explique Jean-Dominique Gladieu, qui insiste sur le désir de reconnaissance des élus locaux. GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in *Le Centre, vous y êtes*, *op. cit*., p. 70.

Scaan et l'EPA, subissent un coup d'arrêt. Le mode de communication entre élus et aménageurs est totalement refondé sur un rapport de force qui voit les premiers s'auto-ériger en uniques décideurs de ce que doit être l'agglomération nouvelle.

Le nouveau groupe de travail mixte, composé d'élus et de techniciens de l'EPA, va pendant un peu plus de six mois être le théâtre de la lutte désormais ouverte qui oppose le Scaan à l'établissement public. Chaque partie appuie sa démonstration sur un cabinet d'architectes différent. Le premier est celui de Cornet-Vernet et Nunez. Choisi par l'EPA, il travaille depuis deux années à la conception de la Zac centre et a accouché d'un projet appelé à être « *profondément modifié en fonction des souhaits des élus*[937] ». Le second est celui des architectes Bachtold et Mélissinos. Soutenu par les élus communautaires, il constitue l'agrégation de deux équipes missionnées respectivement par le Parti socialiste local (Bachtold) et par le Parti communiste (Mélissinos). De la confrontation de ces différents points de vue doit naître ce que certains membres du Scaan présentent comme un « *compromis*[938] ». Pour eux, le travail mené par l'EPA ne doit pas être perdu, il convient au contraire de s'en inspirer pour nourrir la décision finale, qui incombe aux élus.

Pour ce faire, les élus du Scaan votent, le 17 décembre 1981, une « charte ». Conçue comme un document d'orientation générale, celle-ci est adressée aux cabinets d'architectes via le groupe de travail mixte que pilote Yves Draussin. Les élus y confirment le rôle joué par la révision du Sdau dans leur décision, mais aussi leur crainte de voir la ville nouvelle se transformer à plus ou moins brève échéance en ville unique :

> « *Il y a maintenant un an que le Comité Syndical, à propos de la révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France, a énoncé globalement ses choix, quant aux modalités de poursuite du développement de l'urbanisation de Saint-Quentin-en-Yvelines. (…)*

[937] Conseil d'administration de l'EPA, 29 octobre 1981, in « Zac Centre : compte rendu des réunions du Groupe de travail Urbanisme », compte rendu de la commission Urbanisme du 3 novembre 1981, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[938] Déclaration de Christine Sauvage, représentante de la commune de Montigny, séance du comité syndical du Scaan du 3 novembre 1981.

Dans la perspective d'une finition des programmes de l'agglomération (…), des opérations d'envergure comme celle du quartier de la gare concernent à des degrés divers toutes les communes.
Ce quartier ne doit en aucun cas, comme le prévoyait initialement l'EPA, être considéré comme le centre de l'agglomération entendue comme une ville unique[939] [nous soulignons]. »

La mise en place d'un centre commercial central, à vocation régionale, est au cœur de la discorde. Alors que les aménageurs de l'EPA promeuvent l'idée d'un pôle d'attraction unique situé à quelques centaines de mètres de la gare de Saint-Quentin-en-Yvelines, les élus proposent une approche plus modeste. La position d'Alain Danet résume l'avis général. Selon le maire d'Elancourt, Saint-Quentin-en-Yvelines ne doit pas être construite autour d'un centre-ville dense, mais bel et bien en respectant le polycentrisme des communes. Il n'est donc pas question d'accepter les orientations du projet de Sdaurp telles qu'elles ont été présentées au Scaan quelques mois plus tôt. Contrairement aux aménageurs de l'EPA et aux prescriptions régionales, la ville nouvelle ne doit pas devenir un véritable pôle dont l'attractivité serait, à elle seule, imputable à la densité de son centre-ville ainsi qu'à son influence commerciale. Pour les maires réunis au syndicat, cette zone doit avant tout abriter des équipements et des structures « *à caractère communal* », avant même de rayonner à l'échelle « *subrégionale*[940] ». A une conception monocentrée de la ville nouvelle, ils préfèrent une conception pluricentrée au sein de laquelle chaque quartier jouit d'un rayonnement égal – sans majoration de l'un d'entre eux au détriment des autres. Là se situe, pour eux, toute la « *complexité de l'opération* », la zone étudiée devant à terme satisfaire les besoins des habitants des quartiers limitrophes tout en accueillant « *certains équipements de caractère subrégional*[941] » tels une Maison du livre et de la culture, un « musée des villes nouvelles », un centre de spectacles et de séminaires, trois hôtels et un réseau de commerces répartis au maximum sur 50 000 m². Le syndicat communautaire d'aménagement se donne ainsi quatre mois, à compter de sa délibération de décembre 1981, pour prendre une décision sur la Zac centre. Il

[939] « Motion-délibération concernant le programme du quartier de la gare – Plan de Troux », Comité syndical du 17 décembre 1981, annexe n° 5, p. 1.
[940] « *Le quartier de la gare – Plan de Troux, compte tenu de ce qui existe (…) abritera en priorité des fonctions à caractère communal et ensuite subrégional, celle-ci devant s'articuler avec les activités existantes et celles à venir dans les autres quartiers et sans nuire à ceux-ci.* » « Motion-délibération concernant le programme du quartier de la gare – Plan de Troux », *idem*., p. 2.
[941] *Ibidem*.

demande à l'EPA de lui fournir « *tous les éléments nécessaires au travail des équipes de concepteurs* », mais également « *à être pleinement associés à l'avancement* (de leur) *travail*[942] ».

Ce désaccord porte sur l'identité profonde de la ville nouvelle. Défenseurs des communes, les élus locaux souhaitent éviter la construction d'un centre qui en ferait, à terme, une ville unique. Il est pour eux plus important que Saint-Quentin-en-Yvelines croisse d'une manière « équitable », c'est-à-dire d'une manière comparable et égale dans chaque commune, en respectant l'identité communale. La lutte porte sur le fond, mais également sur la forme – plus précisément sur la sémantique. Au fur et à mesure de la consultation des archives du Scaan de 1981, nous notons une inflexion dans le vocabulaire employé[943]. Ainsi, le mot « centre », communément employé par l'EPA, est-il progressivement banni dans les comptes rendus. On lui préfère le mot « cœur », ou « cœur de ville », à la résonnance métaphorique, qui désigne le corps – c'est-à-dire, en quelque sorte, le corps social de la cité.

Les élus réfutent ici le vocabulaire technique. En optant pour une posture sociale, ils s'affirment en tant que représentants des populations de la ville nouvelle, dont ils voudraient organiser la vie en un « cœur ». De leur point de vue, Saint-Quentin-en-Yvelines ne peut ni ne doit être considérée comme un agglomérat de formes urbaines, un « tout urbain », mais bel et bien comme l'addition d'entités plurielles. Il s'agit ici de rétablir la ville nouvelle dans sa diversité communale, d'en rétablir les frontières originelles.

Cette reprise en main est vécue douloureusement par les aménageurs de l'EPA. En charge du dossier à l'établissement public, Yves Draussin voit avec surprise et incompréhension le Scaan s'inviter, en 1981, sur cette question. Entré à l'EPA en 1974 après avoir travaillé cinq années durant aux côtés de Roland Schweitzer (atelier de Montrouge), cet architecte-urbaniste a pris en charge la Zac centre deux années plus tard, à l'âge relativement jeune de trente-cinq ans. Entre 1976 et 1981, Yves Draussin

[942] *Ibidem*, p. 11.
[943] Les travaux du sociologie François Leimdorfer sur les « mots de la ville » nous montrent combien l'action de nommer révèle, en creux, un positionnement de la part des acteurs. Voir notamment LEIMDORFER, François. « Saint-Quentin-en-Yvelines ou "ville nouvelle" ? Le choix de nom comme choix de ville », *Langage et sociétés* n°96, juin 2001, pp.71-103. Voir également COUDROY DE LILLE, Laurent, DEPAULE, Jean-Charles, MARIN, Brigitte et TOPALOV, Christian (dir.), *L'Aventure des mots de la ville*, Paris, Robert Laffont, Bouquins, 2010.

a également travaillé sur d'autres projets, planifiant notamment le quartier des Saules, à Guyancourt. Son travail avec les élus se déroule à cette époque selon une logique spécifique, qui voit les techniciens de l'EPA centraliser les demandes politiques avant de les reformuler, voire de les synthétiser. En l'absence de directions de l'Urbanisme intégrées à leurs communes, les maires n'ont alors pas d'autre choix que de confier leurs dossiers à l'établissement public. « *En ce qui concerne les Saules à Guyancourt, je dessinais et nous allions ensuite en mairie. J'avais même constitué un groupe de réflexion d'urbanistes (…). Après, je synthétisais en gardant la main sur le projet* [nous soulignons][944]. »

En 1981, le changement de posture des élus sur le dossier du centre constitue une grande surprise. Cela a été un « *coup de canon en temps de paix*[945] », indique l'urbaniste, pour qui « *la montée en puissance de l'opposition au projet n'était pas vraiment identifiée au sein de l'EPA*[946] ».

A la fin du printemps 1982, après six mois de réunions, le Scaan vote sa délibération finale sur le dossier du centre-ville. Ayant pris connaissance des différents projets présentés dans le cadre du groupe de travail piloté par Yves Draussin, le comité syndical décide de valider un projet d'ensemble relativement mixte, qui tient compte de recommandations à la fois émises par le Cabinet Cornet-Vernet / Nunez et par le cabinet Bachtold / Mélissinos. Une organisation commerciale modeste (Cornet-Vernet / Nunez), la création de « *cassures* » dans l'écoulement du trafic routier (Bachtold / Mélissinos), une organisation en « *îlots urbains* » qui mêle étroitement logements, activités, équipements publics et commerces « *en vue d'une véritable animation urbaine*[947] » : l'ensemble du projet d'aménagement relève désormais d'un puzzle reconstitué, dont l'envergure a bien été revue à la baisse. Adoptée à l'unanimité, cette délibération du 3 juin 1982 vient officiellement clore ce qu'il est convenu d'appeler, à Saint-Quentin-en-Yvelines, « l'affaire du centre-ville ».

[944] Entretien avec Yves Draussin, 11 mars 2003. A noter que Celui-ci évoquera ce dossier dans un ouvrage à paraître prochainement.
[945] Cette phrase aurait été prononcée par le directeur général de l'EPA, Pierre Linden. Entretien avec Yves Draussin, 11 mars 2003.
[946] *Idem.*
[947] Extrait du registre des délibérations du Scaan, 3 juin 1982, in Compte rendu de la commission Urbanisme, 17 juin 1982, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, p. 3.

*

* *

Les relations parfois délicates qu'entretiennent élus et aménageurs tout au long des années 1970 ne sont pas propres à Saint-Quentin-en-Yvelines. Analysant le cas du Vaudreuil, la sociologue Claire Brossaud évoque plusieurs fronts d'opposition politique[948].

Cette progressive prise de contrôle, de la part de la sphère politique, se retrouve à Evry, à L'Isle d'Abeau[949] ainsi qu'à Saint-Quentin-en-Yvelines. Dans chacun des cas, les élus locaux sont toujours demeurés soumis à une tutelle techniciste, qu'il s'agisse de l'« *équipe permanente très restreinte* » du GCVN ou de l'« *administration spéciale, légère et très réactive*[950] » de l'établissement public d'aménagement. Il faut bien admettre qu'en ces années 1970 la convention signée entre les Sca et les EPA verrouille structurellement le dispositif au profit des urbanistes. Une habitude s'établit ainsi, comparable, du reste, à celle observée à Saint-Quentin-en-Yvelines à travers le témoignage d'Yves Draussin : l'EPA prépare des dossiers relativement succincts que le comité syndical ne peut que valider – d'autant qu'il ne dispose pour décrypter les documents que d'un nombre très modeste d'agents administratifs spécialisés[951]. Cette domination ne tarde guère à provoquer des « *accrochages sévères*[952] » qui, bien que portant sur des détails, révèlent « *un malaise plus profond* » : les élus ne sont pas considérés comme les véritables acteurs locaux de l'agglomération.

Ce changement de perspective intervient à la faveur de plusieurs facteurs. Entre 1977 et 1981, une série d'événements concomitants aboutit à consolider le rôle des maires et des représentants des Sca. La montée en puissance politique d'élus de

[948] BROSSAUD, Claire, « Les racines sociologiques locales et régionales du Vaudreuil », in *Etudes normandes*, n°2, 2004, p. 60 ; lire aussi BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val de Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une ville*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 118.
[949] RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, thèse de doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme soutenue le 4 juillet 2007 sous la direction de Franck Scherrer, point 34 de la conclusion générale (http://demeter.univ-lyon2.fr/sdx/theses/notice.xsp?id=lyon2.2007.rabilloud_s-principal&id_doc=lyon2.2007.rabilloud_s&isid=lyon2.2007.rabilloud_s&base=documents&dn=1). Lire également, sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, le mémoire de Karine Morges : MORGES, Karine, *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle* d'Abeau, Lyon, mémoire de fin d'études (DESS), 2003, p. 53 .
[950] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 95.
[951] Cf notre volume d'annexes, « le personnel du Scaan, années 1976, 1977, 1978 et 1981 », Partie 4.
[952] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 94.

gauche dans les villes nouvelles, le développement des idées décentralisatrices, l'essor de l'information municipale, les victoires électorales du PS et du PC, le choc de mai 1981, les conséquences locales de l'évolution démographique des ex-« centres urbains nouveaux » : chacun de ces éléments contribue à bouleverser en profondeur le système décisionnel des agglomérations.

Les architectes-urbanistes de l'EPA ont-ils bien pris la mesure des changements majeurs qui s'opèrent entre 1977 et 1981 ? Alors qu'apparaissent avec de plus en plus de force des revendications quant à la participation de la société civile et des élus dans le débat urbain, les techniciens semblent continuer de se percevoir comme des créateurs de ville aux accents démiurgiques[953].

Régulièrement évoqué par Jean-Paul Lacaze[954], ancien directeur de l'établissement public du Vaudreuil, l'urbanisme participatif a bien été intégré dans les pratiques des aménageurs. A Saint-Quentin-en-Yvelines, l'EPA s'appuie tout particulièrement sur plusieurs outils de communication écrite – notamment les bulletins de liaison –, afin d'exposer le point de vue de l'urbaniste et de susciter l'échange. Un centre d'information de l'établissement public est également ouvert à la chapelle de la Villedieu, à Elancourt, accueillant le public tout au long de la semaine – et tout particulièrement les week-end. L'EPA consent-il le même effort à l'attention des élus ? Peut être pas suffisamment. Alors que le paysage politique de la ville nouvelle se recompose autour d'un bloc de gauche relativement compact, les architectes-urbanistes ne semblent pas modifier avec suffisamment d'inflexion des pratiques professionnelles qui reposent sur une approche verticale et autonome de la question urbaine. Pour eux, la ville nouvelle relève d'une expérience générationnelle unique[955] et, s'ils informent bien les maires et le Sca des enjeux, ils n'admettent pas forcément que ces élus, techniquement moins compétents qu'eux, puissent décider de ce que sera l'agglomération. Notre hypothèse est que la culture professionnelle rationaliste et étatique qui est la leur ne leur aura pas permis de sentir les changements politiques profonds qui étaient en train de se produire. En 1981 comme en 1973, les techniciens

[953] VOLDMAN, Danièle, « Les traceurs de villes ont-ils un discours de démiurges ? », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, *op. cit.*.
[954] LACAZE, Jean-Paul, « Un exemple de planification urbaine participative, Le Vaudreuil Ville Nouvelle », *in Métamorphose de la ville, crise de l'urbain, futur de la ville*, Paris, Economica, 1987, pp. 259-268.
[955] Sur les pratiques professionnelles et l'effet de génération propre aux aménageurs, on se reportera à : CLAUDE, Viviane et FREDENUCCI, Jean-Charles, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, *op. cit*.

des EPA continuent, semble-t-il, de vivre leur expérience en ville nouvelle comme « *un monde ailleurs*[956] », hors du champ politique et administratif.

[956] C'est en ces termes que l'un des ingénieurs de l'EPA des Rives de l'Etang de Berre évoque son travail dans les années 1970. *Idem*, p. 145.

Chapitre VI

L'intercommunalité refondée : vers la loi Rocard du 13 juillet 1983

Au mois de juillet 1983, le cadre législatif qui régente le fonctionnement des villes nouvelles évolue. Treize années après la mise en place des syndicats communautaires d'aménagement, alors que l'Etat socialiste vient de lancer l'« Acte I » de la décentralisation, un texte préparé par les services du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire renouvelle les contours politico-administratifs des anciens « centres urbains nouveaux ». La loi Rocard succède à la loi Boscher.

Ce renouvellement est attendu depuis longtemps. Dans les années 1970, de nombreuses initiatives entendent modifier certains aspects du fonctionnement des villes nouvelles. Après la proposition de loi des députés communistes Roger Combrisson et Vincent Porelli, en 1973, c'est au tour du gaulliste Michel Boscher de présenter son projet, en avril 1975, puis du centriste Adolphe Chauvin (juin 1975), enfin des socialistes Alain Vivien, Hubert Dubedout et Louis Mermaz (juin 1975)[957].

Chacune de ces propositions entend inscrire les villes nouvelles dans une réalité différente. Pour les communistes Roger Combrisson et Vincent Porelli, il s'agit d'envisager le retour des villes nouvelles dans le droit commun, ceci afin de respecter la liberté originelle des communes. Pour le député-maire Michel Boscher, il convient d'accélérer la transformation du syndicat communautaire d'aménagement en une commune nouvelle[958]. Pour Adolphe Chauvin, sénateur-maire de Pontoise, membre de l'Union centriste des démocrates de progrès et président du Sca de Cergy-Pontoise, il est nécessaire d'assurer la représentation des habitants au suffrage universel direct au sein des Sca[959]. Pour les socialistes Alain Vivien, Hubert Dubedout

[957] Ces projets sont notamment mentionnés dans le rapport présenté par le sénateur Pierre Salvi au nom de la Commission des lois. *Rapport de M. Pierre Salvi, au nom de la commission des* lois, n° 206, annexe au procès verbal de la séance du 8 juin 1983, p. 26. Archives de l'Assemblée nationale.
[958] *Idem.*
[959] *Ibidem.*

et Louis Mermaz, enfin, il est impératif de redéfinir le rôle de l'EPA vis-à-vis du syndicat communautaire[960].

A partir de l'été 1981, le pouvoir socialiste qui vient de s'imposer aux élections présidentielles, puis législatives, lance le processus de réforme de la loi Boscher qui aboutira, deux années plus tard, à la loi Rocard. Elaboré par les services du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire, celui-ci s'inscrit dans une filiation qu'il convient d'analyser. Depuis plusieurs années, les socialistes affichent un souhait ardent de « changer la vie » en changeant la ville[961], y compris dans les villes nouvelles. « *En bons militants de gauche épris de démocratie, nous rêvions de faire passer le développement de la ville nouvelle du fait du prince à la démocratie participative*[962] », indique le maire d'Evry et président du Sca, Jacques Guyard. Plusieurs mots-clés jalonnent cette inexorable montée en puissance: « autogestion », « planification démocratique », « participation », « décentralisation »... Dans ce paysage local en refondation, la commune est le plus souvent présentée comme la base des rapports nouveaux, refondés, entre l'Etat et les pouvoirs locaux[963]. De quelle manière cette pensée s'articule-t-elle avec les villes nouvelles, élaborées quinze années auparavant dans un contexte centralisateur ?

De la même façon que nous l'avions fait pour la loi Boscher[964], nous consacrerons ce chapitre à une analyse du processus d'élaboration de la loi Rocard qui, en juillet 1983, renouvelle la législation des villes nouvelles. Dans un premier temps, nous fondant sur le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines et mobilisant les archives locales, nous verrons quels sont les problèmes que peut engendrer localement le cadre défini en 1970. Dans quelle mesure la plupart des dysfonctionnements ont-ils été identifiés par le SGVN, et quelles sont les réponses que celui-ci entend apporter ?

Dans un second temps, nous nous attarderons sur la montée en puissance du socialisme dans les années 1970, que nous articulerons avec l'urbanisation des villes nouvelles. Comment celles-ci sont-elles abordées dans les différents débats d'idées et réformes du PS ? Nous mobiliserons ici les sources du Parti socialiste, et plus

[960] *Ibid.*
[961] PORTELLI, Hugues, *Le parti socialiste*, Paris, Montchrestien, 1998.
[962] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 140.
[963] LEFEBVRE, Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université de Lille 2, 2001.
[964] Cf *supra*, chapitre III.

particulièrement le corpus idéologique qui est reproduit dans les années 1960 au sein de la revue *Le poing et la rose*.

Enfin, dans un troisième temps, nous étudierons le processus d'élaboration du texte de la loi Rocard qui, paraissant au *Journal officiel* le 13 juillet 1983, vient remplacer la loi Boscher. L'analyse des débats parlementaires nous amènera à préciser les critères en vertu desquels la loi est conçue, ainsi que les caractéristiques de la coopération intercommunale qui est désormais soutenue par l'Etat dans le cadre des villes nouvelles.

1. La loi Boscher : un texte très tôt remis en cause par la sphère locale

Les élus des villes nouvelles se montrent très tôt critiques à l'égard de la loi Boscher. A L'Isle d'Abeau, le régime mis en place est principalement critiqué en raison du poids jugé excessif des techniciens de l'aménagement du territoire, au détriment des élus[965]. A Evry, les réserves sont identiques, le cadre législatif étant alors accusé de verrouiller le dispositif de gouvernement de l'agglomération au profit de l'Epevry. Plus que la loi Boscher, ce sont les villes nouvelles dans leur ensemble qui apparaissent comme un acte d'ingérence orchestré par l'Etat central[966]. Comment la loi est-elle accueillie par les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines ?

1.1. La loi Boscher vue par les élus de la ville nouvelle : une approche qui évolue avec le temps (1973-1980)

Entre 1973 et 1977, la loi Boscher fait rarement l'objet d'échanges au sein du comité syndical du Scaan. Les élus locaux abordent brièvement la question pendant plusieurs semaines, entre mars et mai 1975, au moment où sont débattues à

[965] MORGES, Karine, *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle d'Abeau*, Lyon, mémoire de fin d'études (DESS), 2003, p. 36.
[966] Cf *supra*, chapitre II.

l'Assemblée nationale les propositions de loi de plusieurs députés[967]. En avril 1975, les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines se rendent au Sénat afin de rencontrer les parlementaires, aux côtés de leurs homologues des autres villes nouvelles parisiennes. L'ordre du jour comprend trois points : la modification de la loi Boscher, l'examen du texte d'Adolphe Chauvin et, enfin, le congrès de Fos-sur-Mer des 22 et 23 mai[968]. Le débat national génère partout des échanges entre élus locaux, ainsi qu'en témoigne Jacques Guyard pour le cas d'Evry[969]. A Saint-Quentin-en-Yvelines, seul le maire communiste de Trappes, Bernard Hugo, réagit en présentant au Scaan un « rapport relatif à l'abrogation de la loi n° 70.610 du 10 juillet 1970[970] ».

Au cours de cette première mandature du Scaan (1973-1977), la loi Boscher est assimilée, par les élus locaux, à l'ensemble du projet de la ville nouvelle. Elle symbolise alors la mainmise de l'Etat sur la sphère communale, dans la droite ligne des réformes initiées depuis les débuts de la Ve République par l'Etat gaullien[971]. L'attitude des élus locaux est sur ce point comparable à celle de l'Association des maires de France, opposée à toute réforme visant à modifier en profondeur les équilibres institutionnels locaux[972]. Dans le bilan annuel qu'il présente au comité syndical du Scaan le 22 janvier 1974, le président Roland Obel prône le « *respect dû à l'autonomie communale*[973] ». Il est alors évident, pour les conseillers communautaires, que la ville nouvelle se doit de constituer d'abord et avant tout un

[967] Il s'agit de celles de Michel Boscher, d'Adolphe Chauvin et des socialistes Alain Vivien, Hubert Dubedout et Louis Mermaz (juin 1975). *Rapport de M. Pierre Salvi, au nom de la commission des* lois, n° 206, annexe au procès verbal de la séance du 8 juin 1983, p. 26. Archives de l'Assemblée nationale.
[968] Nous n'avons pu retrouver de documents relatifs à ce congrès, qui entend vraisemblablement réunir les élus de villes nouvelles à l'échelle nationale. L'existence d'un tel événement nous montre combien, très tôt, c'est à dire deux années après la mise en place des Sca, les élus des syndicats intercommunaux issus de la loi Boscher ont été sensibles à l'idée de se regrouper, afin de partager leurs problématiques quotidiennes. Qui a été à l'initiative d'une telle action ? S'agissait-il d'acteurs techniques ou seulement d'élus ? Quels étaient les objectifs de départ ? Quelles ont été les actions menées ? Une recherche spécifique serait sans doute à mener sur ce thème. Compte rendu du comité syndical du 22 avril 1975, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[969] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 143.
[970] Présenté au nom de l'association des élus municipaux de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, il n'est pas reproduit dans le procès-verbal du comité du 18 mars 1975.
[971] THEULE, Frédéric, « Des Sivom aux villes nouvelles de la région parisienne, 1959-1970 », revue *Espoir*, n° 160, printemps 2010, pp. 57-69.
[972] LE LIDEC, Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de Science Politique, Université de Paris I, 2001, 648 pages.
[973] Comité syndical du 22 janvier 1974, comptes rendus des comités syndicaux de l'année 1974, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. Cf *supra*, chapitre IV.

agrégat de communes – par opposition à une ville unique qui serait en gestation au sein des services de l'Etat[974].

Ce point réunit élus traditionnels et élus communistes. Les uns comme les autres craignent une évolution en commune unique, et militent en faveur d'un *statu quo* municipal :

> « *Nous avions peur du caractère anti-démocratique du projet. En ce temps-là, le Parti était favorable aux métropoles d'équilibre mises en place dans les régions, pas à l'édification de grandes villes autour de Paris*[975]. »

Dans les années 1976-1977, la position des élus communistes se durcit. Les motivations des représentants du PCF sont connues : au niveau régional, il est impératif de défendre la banlieue « rouge » où s'est implanté le communisme dans l'entre-deux-guerres[976], c'est-à-dire de préserver une position de pouvoir dans la région capitale[977]. Au niveau local, il s'agit pour les communistes de ne pas disparaître en tant que force politique, la ville nouvelle étant alors majoritairement gouvernée par des maires représentant une droite traditionnaliste. Tout comme le maire de Trappes, Robert Rondeau, maire de Guyancourt, est préoccupé par ce danger potentiel :

> « *Nous étions entourés par Voisins, Chateaufort, Magny, La Verrière, Bois d'Arcy, c'est à dire par des communes de droite. Avec Trappes, on voyait une menace. Cela aurait abouti à la création d'une ville nouvelle de droite, puisque à cette époque seules Trappes et Guyancourt étaient à gauche*[978]. »

---

[974] Cf *supra*, chapitre II.
[975] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.
[976] BRUNET, Jean-Paul, *Saint-Denis, la ville rouge : socialisme et communisme en banlieue ouvrière, 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980, p. 283. Voir également sur la banlieue rouge : BELLANGER, Emmanuel et GIRAULT, Jacques (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXe siècle*, Paris, Créaphis, 2008. Consulter également : *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, journées d'études des 1er et 2 décembre 2009, université de Paris I (http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/spip.php?article192).
[977] ZYLBERBERG, Laurent, *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, thèse de doctorat, Fondation nationale des sciences politiques, IEP de Paris, 1992, p. 10.
[978] Entretien avec Robert Rondeau, 9 janvier 2003.

Les communistes font alors feu de tout bois face à l'Etat, qu'ils accusent de « capitalisme monopoliste[979] ». A la fin de l'année 1976, ils s'emparent notamment de l'affaire dite de la CGB afin de critiquer le système de gouvernement que la loi Boscher impose.

Depuis le début des années 1970, la Compagnie générale du bâtiment (CGB) remporte à Saint-Quentin-en-Yvelines une série d'appels d'offres portant sur la construction de bâtiments publics (majoritairement des groupes scolaires). Mandataire d'entreprises groupées, payé par l'EPA sous couvert du Scaan, ce bureau d'études est accusé, en septembre 1976, de n'avoir pas honoré ses traites. Révélées par la presse au mois de décembre 1976, les difficultés causées aux entreprises sous-traitantes sont estimées à quatre millions de francs (environ 610 000 €), et sont rapidement relayées par le journal intercommunal[980].

Le Scaan porte une attention particulière à cette affaire. Au début du mois de janvier 1977, son bureau crée une commission d'enquête et désigne un avocat afin de se constituer partie civile, cependant que le comité syndical vote une motion assurant l'opinion publique du fait que les problèmes des entreprises sous-traitantes de la ville nouvelle sont toujours examinés de manière très attentive par l'EPA[981]. Confronté à une situation jugée sérieuse, le syndicat se montre solidaire avec l'établissement public.

Les élus communistes du Scaan voient rapidement dans cet épisode le moyen de critiquer la loi Boscher, et à travers elle l'Etat. C'est principalement le cas des représentants de la commune de Trappes, Bernard Hugo et Mario Urbanet. Le 18 janvier 1977, tous deux profitent du débat du Scaan pour remettre en cause très directement le cadre législatif des villes nouvelles, jugé comme premier responsable du dossier CGB. Pour le maire de Trappes, « *dans cette affaire il y a l'aspect frauduleux, l'aspect administratif et l'aspect politique. Ce dernier démontre bien le caractère anti-démocratique de la loi Boscher car quand une municipalité suit une affaire, on sait comment cela se passe et où cela se passe, ce qui n'est pas le cas avec les affaires de l'EPA*[982]. » Le premier adjoint au maire de Trappes propose au comité syndical une motion afin que la « *lumière soit faite sur cette affaire* » et que « *les*

[979] Cf *Supra*, chapitre IV.
[980] Journal du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines, janvier 1977, p. 1.
[981] Compte rendus du comité syndical du Scaan, 18 janvier 1977, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[982] *Idem*.

emplois soient sauvegardés », le tout en « *exigeant l'abrogation de la loi Boscher*[983] ». Cette motion sera votée par l'ensemble des élus du Scaan.

Le Scaan et la loi Boscher après 1977 : des approches différenciées

Avec le temps, la position qu'ont les élus du Scaan sur la loi Boscher va évoluer dans ses modalités. En 1977, le changement de majorité politique qui touche la ville nouvelle bouleverse les équilibres en place. Initialement très critique à l'égard de la ville nouvelle, le PCF se trouve désormais en position de la diriger. Il doit de plus en plus compter sur une force politique montante à l'échelle nationale comme au niveau local : le Parti socialiste. La perception globale qu'ont les élus de la ville nouvelle ainsi que leur positionnement vis-à-vis de la loi Boscher s'en trouveront transfigurés.

C'est à un élément d'échelle nationale que l'on doit la réactivation de cette problématique récurrente qu'est la critique de la loi Boscher, et plus largement du cadre d'action des villes nouvelles. A la fin de l'année 1978, le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, Michel d'Ornano, charge le GCVN de rédiger un rapport technique, vraisemblablement afin de modifier les contours de la loi Boscher. Roger Goetze, président du Groupe central des villes nouvelles, entame alors une série de concertations. Au début de l'année 1979, il réunit les élus des Sca. Mentionnées dans les archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, les rencontres ont lieu le 7 février, le 7 mars, le 27 mars, le 19 avril, le 16 mai et le 13 juin[984]. Les préfets de départements ainsi que le préfet de région sont associés à cette réflexion. Frappés par une baisse de crédits consécutive au choc pétrolier de 1973 ainsi que par une politique d'aménagement du territoire francilien dont l'ambition est minorée, les élus locaux savent alors que les villes nouvelles sont en passe de devenir des cités « comme les autres », c'est-à-dire des villes engagées dans un urbanisme, un régime financier et un statut administratif qui les rapprochent progressivement du droit commun[985]. Ils profitent de l'opportunité qui leur est offerte pour faire état de leurs revendications.

---

[983] *Ibidem.*
[984] Nous tirons les dates de ces réunions, ainsi que la saisine du GCVN par le ministre Michel d'Ornano, des comptes-rendus du comité syndical du Scaan des 29 mars, 26 avril, 30 mai et 28 juin 1979.
[985] CARMONA, Michel, *Le grand Paris*, Volume I, Paris, Gyrotype, 1979, p. 360 ; STEINBERG, Jean, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Paris, Masson, 1981, p. 713.

Les échanges qui se déroulent alors débouchent sur une série de propositions, conclue par un vote solennel demandant à la fois l'abrogation de la loi Boscher et le maintien de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines dans un statut d'exception. Cet épisode fait apparaître plusieurs points de divergence au sein de l'assemblée. Trois groupes se détachent particulièrement, chacun défendant un point de vue qui lui est propre, et qu'il convient de relier politiquement avec son parti d'origine :

- Pour les communistes, représentés par la voix de Mario Urbanet (président du Scaan), le Parlement doit statuer sur les différentes propositions de loi déposées depuis 1973 par les partis politiques[986]. La loi Boscher doit être abrogée, et le retour de la ville nouvelle dans le droit commun évité. Le président du Scaan se déclare favorable au statut d'exception pour les agglomérations nouvelles.
- Pour les socialistes, représentés par l'élu de Maurepas Georges Mougeot, porte-parole du PS à l'échelle locale, un nouveau projet de loi doit nécessairement être voté par le Parlement, dans lequel il est primordial de tenir compte de la spécificité de chaque ville nouvelle. Les socialistes sont favorables à la proposition communiste d'abrogation de la loi Boscher, ainsi qu'au maintien de la ville nouvelle en dehors du droit commun[987]. Georges Mougeot en profite pour réaffirmer les grandes lignes de la proposition qui est celle du PS à l'échelle nationale[988]. Celle-ci défend un statut spécial transitoire jusqu'au terme de la réalisation de l'agglomération, et la responsabilité de la vie des quartiers confiée à l'échelon municipal.
- Les élus de la droite locale se disent peu concernés par le débat, auquel ils ne prennent guère part. Nicolas About, maire de Montigny-le-Bretonneux et député UDF à l'Assemblée nationale, indique qu'il « *participe de son côté à l'élaboration d'une proposition de loi*[989] ». Interrogé dans la presse

[986] Comité syndical du Scaan, séance du 22 février 1979, annexe n° 1, « Position du Sca sur le "retour diversifié" du Droit commun (abrogation de la loi Boscher) ».
[987] Le vote du Scaan sur l'abrogation de la loi Boscher et le maintien de Saint-Quentin-en-Yvelines dans un statut exorbité du droit commun donne le résultat suivant : 26 voix favorables (PS, PC, MRG), 8 abstentions (communes de droite). Comité syndical du Scaan, séance du 22 février 1979.
[988] Cf *infra.*
[989] Comité syndical du Scaan, séance du 22 février 1979.

nationale[990], le parlementaire défend en réalité une réforme de la loi Boscher. Celle-ci repose sur quatre idées-phares : l'autonomie communale, la fin du découpage Zan - hors Zan, une fiscalité communautaire circonscrite au seul champ des équipements d'intérêt commun et enfin une meilleure représentation des nouveaux habitants au sein des syndicats intercommunaux.

Ces différentes postures nous permettent de constater combien les élus de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ne sont plus, en cette fin des années 1980, engagés dans une opposition franche à l'égard de la ville nouvelle qui leur a été imposée. Les représentants, particulièrement à gauche, semblent désormais pris entre deux feux. Demeurant structurellement opposés à l'agglomération telle qu'elle a été dessinée en 1970, les communistes et les socialistes saint-quentinois estiment désormais, de manière tout à fait paradoxale au regard de leurs déclarations antérieures, qu'il est essentiel de voir la ville nouvelle amorcée quelques années plus tôt se réaliser. Leur position peut être résumée de la manière suivante : non à la loi Boscher, oui à la ville nouvelle. Inquiets face aux objectifs nationaux revus à la baisse, craignant un désengagement de l'Etat qui laisserait aux communes le soin d'assumer financièrement les constructions d'équipements en suspens, ils tentent de peser de tout leur poids institutionnel afin que les « centres urbains nouveaux » ne soient pas abandonnés[991]. Nous sommes ici assez loin de la radicalité exprimée entre 1973 et 1977 par les élus PCF du Scaan, alors que celui-ci était encore dirigé par un maire rural – Roland Obel, maire de Magny-les-Hameaux.

L'Union de la gauche à l'épreuve de l'intercommunalité

Au début des années 1980, socialistes et communistes évoluent différemment sur la question de la coopération intercommunale. Les points de divergence concernent principalement le rapport des communes à l'intercommunalité. L'écart se creuse

[990] « M. About : "Faire des villes nouvelles des communes à part entière" », *Le Monde,* 26 décembre 1978, article reproduit in DAGNAUD, Monique, *Scènes de la vie culturelle et associative en banlieue nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines*, rapport ronéotypé rédigé en 1979 pour la Fondation des villes, p. 100.
[991] On consultera, à ce sujet, le journal du Scaan *Saint-Quentin 78* daté du mois de décembre 1978. Dans un dossier de 4 pages, les « journalistes » (qui sont en réalité les élus de gauche du Scaan) passent en revue les difficultés sociales et économiques de la ville nouvelle. Transports perfectibles, équilibre logement-emploi à bâtir, quartiers dénués de commerces de proximité… Dramatisant le quotidien des Saint-Quentinois, ils tentent de saisir l'opinion publique afin que la ville nouvelle continue d'être aidée par l'Etat. *Saint-Quentin 78*, journal du Scaan, décembre 1978, p. 1, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

notamment au mois de février 1980, alors que le débat sur le devenir des villes nouvelles connaît une nouvelle réactivation.

Pour les communistes, les villes nouvelles ne peuvent continuer à exister que dans la mesure où elles respectent strictement le rôle souverain des communes. « *Chacun est libre d'avoir sa conception de l'autonomie communale, nous-mêmes, les communistes, allons déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi visant à redonner aux communes leurs prérogatives* », indiquent-ils dans le journal communautaire *Saint-Quentin 78*[992]. Favorable à ce que la voix municipale demeure prédominante au sein de la ville nouvelle, le PCF saint-quentinois réaffirme sa volonté de voir les communes demeurer strictement souveraines face à l'intercommunalité, et ce quel que soit le domaine concerné.

Pour les socialistes, les rapports entre communes et intercommunalité sont désormais à la fois plus nuancés et différents. Les compétences communale et intercommunale doivent être gérées avec discernement, et articulées l'une avec l'autre. L'action du Scaan doit ainsi s'harmoniser avec celle des communes, dans un objectif d'action partagée. Les élus du PS saint-quentinois se montrent par exemple favorables à ce que la gestion de chaque équipement public (un gymnase, une salle de spectacles…) soit désormais structurée par une convention entre les municipalités et le Scaan, visant à différencier le rôle de chacune des deux institutions.

La position du PS peut être qualifiée de médiane. Les socialistes saint-qeuntinois ne condamnent plus la loi Boscher dans sa globalité, comme c'est le cas de leurs alliés communistes, et proposent une réforme ajustée sur mesure aux besoins locaux. Laissant de côté les principes, ils entendent laisser à la sphère locale le soin de définir elle-même ses équilibres propres :

> « *Cette loi* [la loi Boscher] *existe et est appliquée et nous nous devons, à l'exemple de la tradition syndicale et de la tradition républicaine de la gauche, d'en exploiter au maximum les rares aspects positifs, notamment celui qui concerne la possibilité de délégation de gestion (…). C'est d'ailleurs dans cet esprit que le Scaan a défini et proposé aux communes et à la tutelle des conventions de gestion qui semblent recueillir l'agrément de tous*[993]. »

[992] *Saint-Quentin 78*, n° 19, février 1980, p. 2.
[993] *Idem.*

Le PS suggère notamment de déterminer, dès l'approbation du programme d'un équipement, sa vocation, c'est-à-dire son mode de gestion. Si l'équipement à construire est à vocation communale, sa gestion doit être communale ; s'il est à vocation communautaire, sa gestion doit être communautaire[994].

Au début des années 1980, la majorité politique du comité syndical de Saint-Quentin-en-Yvelines apparaît donc de plus en plus fragmentée sur la loi Boscher. Défaite au plan national, l'Union de la gauche ne cimente plus les rapports entre les équipes socialiste et communiste, et les points de désaccords s'affichent de plus en plus de manière décomplexée. La loi Boscher constitue un prétexte. Réalisant à la fin des années 1970 une étude sur les rapports qu'entretiennent élus locaux et aménageurs, la sociologue Monique Dagnaud[995] révèle l'utilisation – pour ne pas parler d'instrumentalisation – qui est faite de la loi Boscher par les maires et élus locaux, dans le but de peser sur la décision en matière d'aménagement du territoire. Décriée pour des raisons de forme, la loi constitue aussi un moyen de s'inscrire politiquement dans le débat.

1.2. Les dysfonctionnements avérés de la loi Boscher : l'exemple de la rentrée scolaire 1980-1981 à Montigny-le-Bretonneux et Bois d'Arcy

Au-delà de ces approches partisanes, il s'avère que la loi Boscher est à cette époque la cause objective de nombreux et réels dysfonctionnements d'ordre institutionnels au sein des villes nouvelles. Certes instrumentalisée par certains élus saint-quentinois, permettant aux communistes de nourrir leur discours sur la mainmise de l'Etat sur les villes nouvelles, aux socialistes d'échafauder les règles nouvelles d'un vivre ensemble à l'échelle locale, la loi n'en comporte pas moins certains défauts structurels, comme nous le démontre le différent qui, lors de la

[994] Tout comme la proposition communiste, cette prise de position est à relier à l'avis produit par le Parti socialiste de Saint-Quentin-en-Yvelines à l'issue de la demande effectuée par trois communes communistes de voir l'intercommunalité gérer leurs crèches. Compte-rendu du comité syndical du 24 janvier 1980.
[995] DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la région parisienne.*, Paris, Fondation des villes, janvier 1979, ronéotypé, 254 p.

rentrée scolaire 1980-1981, oppose à Saint-Quentin-en-Yvelines les maires de Bois d'Arcy et de Montigny-le-Bretonneux.

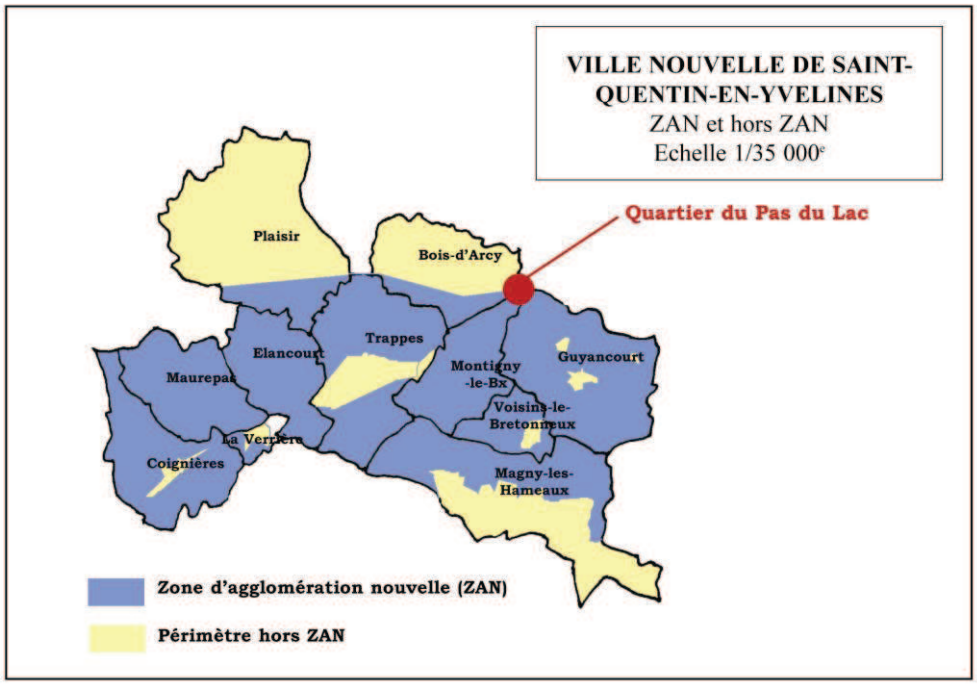
En 1977, les deux communes de Bois d'Arcy et Montigny ont vu se construire, via l'EPA et le Scaan, un quartier qui leur est limitrophe : le Pas-du-Lac. A l'instar des Sept-Mares (Elancourt-Maurepas) ou des Arcades du lac (Montigny-Voisins), ce programme réunit, sur un territoire situé à l'exacte limite administrative entre Montigny et Bois d'Arcy (*cf carte 14, ci-après*), quelque neuf-cents logements. Nous pouvons voir dans son édification une nouvelle volonté, manifestée par les aménageurs de l'EPA, de construire la ville nouvelle en faisant fi des limites administratives (communales), ainsi que le leur permet la loi Boscher[996].

Cette édification porte en elle les germes des difficultés qui, à la fois d'ordre technique et de nature politique, éclatent au grand jour au moment de la rentrée. Dans le quartier du Pas-du-Lac, les habitants Arcysiens et Ignymontains utilisent en effet des équipements (gymnase, groupe scolaire) gérés par les seuls services municipaux de Bois d'Arcy (commune dont l'intégration en Zan n'est que partielle). En revanche, entièrement située en Zone d'agglomération nouvelle, la commune de Montigny-le-Bretonneux voit ses équipements gérés directement par le Scaan, lequel lui reverse chaque année une dotation de fonctionnement sous forme de « ratios ».

Cohérent lorsque les habitants et les équipements qu'ils utilisent sont situés dans une seule et même commune, ce système ne l'est plus guère dès lors que les deux logiques – territoriale et financière – ne sont plus articulées. Ainsi les habitants de Bois d'Arcy se trouvent-ils en situation de payer des impôts locaux afin que des équipements gérés par leur municipalité profitent aussi à des habitants voisins – lesquels ne déboursent aucun impôt pour cela. Pour le dire autrement, les Arcysiens s'acquittent du paiement, pour le compte de leurs voisins Ignymontains, de la gestion d'un gymnase et d'un groupe scolaire, et ce sans aucune contrepartie.

[996] Cf *supra*, chapitre V. GLADIEU, Jean-Dominique, « Les Arcades du Lac à Montigny-le-Bretonneux, un compromis pour le prestige », in SAN, *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines, entre utopie et tradition*, Somogy, Paris, 2002, p. 91.

Carte 14 : Localisation du quartier du Pas-du-Lac



Source : archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

L'affaire s'envenime au sortir de l'été 1980, alors que le groupe scolaire du Pas-du-Lac prépare une rentrée rendue délicate par la surpopulation à accueillir. Confrontés à des effectifs plus importants que prévus, les élus de Bois d'Arcy tranchent dans le vif : ils refusent de scolariser dix-neuf enfants de Montigny qui, bien qu'habitant le quartier du Pas-du-Lac, relèvent du contingent de leur commune limitrophe[997]. Rapidement, le ton monte entre les deux équipes municipales, situées l'une à gauche (Bois d'Arcy est communiste), l'autre à droite (M. About, le député-maire de Montigny est, rappelons-le, membre de l'UDF).

Particulièrement virulent, Nicolas About – lancé pour certains dans une croisade idéologique anticommuniste[998] – adresse en septembre 1979 un communiqué à l'ensemble de la presse locale :

> « *L'attitude des élus de Bois d'Arcy a été et reste inadmissible dans ces premiers jours de rentrée scolaire. Non seulement ils se sont refusés à*

[997] Le 25 septembre, l'hebdomadaire *Les Nouvelles de Versailles* nous apprend que sur ces dix-neuf enfants, plusieurs sont nés en 1977, alors que tous les enfants de Bois d'Arcy nés en 1978 ont été admis au sein de l'école maternelle alors qu'ils ont à peine deux ans. *Toutes les Nouvelles de Versailles*, 25 septembre 1980, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement, revue de presse 1980.

[998] « *Décidément, M. About a décidé de se tailler une solide réputation d'expert en matière d'anticommunisme* », avance ainsi le journal *Yvelines magazine* daté du 28 septembre 1980.

accueillir les enfants de Montigny dans l'école maternelle du Pas-du-Lac ; non seulement ils se refusent à gérer la Maison de la petite enfance ; non seulement, ils empêchent l'utilisation du gymnase du quartier par les enfants et les adultes de ce même quartier. Mais les élus de Bois d'Arcy ont poussé l'inadmissible jusqu'à organiser la chienlit le jour de la rentrée, en empêchant l'accueil des enfants de Montigny, dans les classes créées par le Scaan devant la mauvaise volonté de Bois d'Arcy[999]. »

Clairement mis en cause par le député-maire giscardien, Jacques Monquaut, le maire communiste de Bois d'Arcy, fait bientôt connaître au Scaan sa décision de ne plus assurer la gestion des nouveaux équipements du Pas-du-Lac[1000]. Il s'en remet également à l'arbitrage du président du syndicat communautaire, Alain Le Vot (PC), qui effectue l'intérim du président en exercice, Mario Urbanet. Celui-ci se voit contraint de régler une affaire qui semble prendre une ampleur politique particulièrement explosive. Pour l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de Versailles,* il semble en effet clair que désormais « *la ségrégation gagne la cour de l'école où l'on appelle les enfants de Bois d'Arcy "les enfants du Scaan", et où l'on parle d'ériger des barrières… dans une école où les vraies barrières, celles consacrées à la sécurité, font le plus grand défaut*[1001] ». L'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle, maître d'ouvrage de l'équipement, se passerait sans doute de ce type de publicité, lui qui vante les mérites d'un groupe scolaire « *ouvert* » et « *à la pointe de l'innovation*[1002] ».

Face à cette situation politique bloquée, le président du Scaan prend le parti d'être « *l'arbitre de la négociation entre les deux communes* » tout en poursuivant « *les mesures conservatoires prises par le Sca*[1003] ». Pour ce faire, Alain Le Vot décide de faire assurer la rentrée scolaire en proposant qu'un accord soit conclu entre les communes de Montigny et Bois d'Arcy. « *Il est possible de résoudre les problèmes* », déclare-t-il ainsi au quotidien *Le Parisien* daté du 25 septembre 1980, ajoutant que « *l'affaire du Pas-du-Lac ne trouvera de solution que dans la signature d'une*

[999] Déclaration reproduite dans le journal *Yvelines Matin* du 18 septembre 1980. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement, revue de presse 1980.
[1000] Déclaration du président du Scaan, Alain Le Vot, dans le quotidien *Le Parisien* daté du 25 septembre 1980. Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement, revue de presse 1980.
[1001] *Toutes les Nouvelles de Versailles*, 25 septembre 1980, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, Recollement, revue de presse 1980.
[1002] *Bulletin de l'Etablissement public d'aménagement*, n°10, décembre 1976, p. 9 (disponible aux Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines).
[1003] Compte-rendu du Comité syndical du Scaan, 25 septembre 1980.

convention entre les deux communes ». En réalité, il semblerait que le règlement du différent ait été supporté par le seul syndicat communautaire, le Scaan s'engageant à attribuer à la commune de Bois d'Arcy des crédits financiers complémentaires en contrepartie d'un accueil, par cette dernière, des enfants originaires de Montigny-le-Bretonneux[1004]. Du côté du syndicat, ce transfert occasionne des dépenses de fonctionnement nouvelles de deux sortes : tout d'abord celles découlant de l'usage des locaux (entretien, chauffage, éclairage…) ; ensuite celles liées à la fonction scolaire (indemnité de logement des instituteurs, salaires des animateurs, achat de fournitures…). Sur quelles bases ont été effectués ces calculs pour le moins complexes ? La commune de Montigny a-t-elle été invitée à participer aux négociations ? Faute d'archives, nous ne le savons pas. Nous observons en revanche combien la loi Boscher se révèle ici problématique dans le cadre du fonctionnement de l'intercommunalité. Laissant libre cours à un aménagement du territoire qui ne tient absolument pas compte des territoires communaux, le texte de loi facilite les situations d'inégalité entre habitants, occasionnant *in fine* des dépenses supplémentaires. C'est à ce prix, c'est-à-dire à la faveur de crédits supplémentaires débloqués par le syndicat communautaire que la rentrée scolaire 1980-1981 peut, à Montigny et Bois d'Arcy, se dérouler dans des conditions « normales ».

1.3. Sortir des dysfonctionnements avérés de la loi Boscher : les propositions du SGVN

Au niveau national, le secrétariat général des villes nouvelles semble avoir pleinement connaissance de l'existence des problèmes locaux nés de l'application de la loi Boscher. En 1981, dans une étude technique rédigée à plusieurs mains sous la direction du secrétaire général des villes nouvelles[1005], Guy Salmon-Legagneur, le SGVN évoque l'application de la loi du 10 juillet 1970. Eminemment technique, cette approche institutionnelle des villes nouvelles françaises et de leurs modalités de

[1004] Note du service Gestion du Scaan, « Gestion de l'école du centre de la Petite enfance dans les locaux de l'école du Pas-du-Lac », 4 septembre 1980, compte-rendu du comité syndical du 25 septembre 1980.
[1005] SGVN, *Institutions et financements des villes nouvelles françaises*, Paris, La Documentation française, 1981, 109 pages. Ce texte a été rédigé par trois chargés de mission du SGVN (Patrick Béghin, Bernard Mazin, François Péchon), sous la co-direction de Guy Salmon-Legagneur et d'Alain Gillette. Ce document constitue vraisemblablement l'un des aboutissements de la saisine du SGVN effectuée par le ministre Michel d'Ornano en 1978.

financements révèle une connaissance aiguë des problèmes qui se posent[1006]. Constatant l'indéniable efficacité de la loi Boscher[1007], les analystes insistent par ailleurs sur l'« *extrême complexité* » et les « *graves lacunes* » du texte[1008]. Deux types de dysfonctionnements sont principalement recensés par les responsables de l'aménagement des villes nouvelles :

1- La dichotomie entre Zan et « hors Zan » provoquerait des inégalités de plus en plus grandes entre les habitants des bourgs anciens et ceux des quartiers « ville nouvelle ». « *La disparité fiscale Zan/hors Zan détermine (…) une iniquité manifeste, les contribuables hors Zan* [payant] *parfois trois ou quatre fois moins d'impôts. La correction de cette anomalie est apparue depuis déjà plusieurs années comme l'un des thèmes devant faire l'objet d'une éventuelle réforme de la loi du 10 juillet 1970*[1009]. » Le secrétariat général propose ici d'harmoniser le traitement entre habitants des deux zones, ce qui aurait notamment pour conséquence d'éviter des affaires telles que celles qui agitent, au mois de septembre 1980, le quartier du Pas-du-Lac à Saint-Quentin-en-Yvelines.

2- Les budgets des Scaan seraient de moins en moins cohérents. En théorie, ce document doit comporter deux parties distinctes : un exercice propre à la Zan, l'autre relatif aux dépenses engagées par le syndicat au sein des communes préexistantes. De plus en plus de comités syndicaux effectueraient des transferts entre l'une et l'autre de ces parties budgétaires, selon le principe des « vases communicants ». « *La pratique s'est répandue d'imputer à la seconde partie du budget une partie des dépenses afférentes à certains grands équipements, notamment socioculturels ou de loisirs (Agora d'Evry jusqu'à sa transformation en régie, bases de loisirs de*

[1006] L'étude du SGVN indique par exemple que la loi Boscher n'a pas été appliquée à Lille-Est, où est intervenue la fusion de trois communes ayant donné naissance à Villeneuve d'Ascq (p. 79) ; elle indique que le territoire de Marne-la-Vallée est subdivisé en trois secteurs dont l'un seulement (le secteur 2) correspond sensiblement à l'agglomération nouvelle du Val Maubué (p. 80) ; elle nous apprend encore que deux modifications territoriales sont intervenues postérieurement à la délimitation des zones d'agglomération nouvelles (loi Boscher) : la première à Fos-sur-Mer, la seconde à L'Isle-d'Abeau (p. 80).

[1007] « *L'efficacité de ce texte est indéniable : elle peut se mesurer à l'ampleur des résultats obtenus dans les neuf villes nouvelles en quelques années en ce qui concerne notamment les constructions de logements, les implantations de commerces et d'industries et la réalisation des programmes d'investissement qui sont normalement en charge des collectivités locales et étaient indispensables au développement de l'habitat.* » SGVN, *Institutions et financements des villes nouvelles françaises*, *op. cit*., pp. 80-81.

[1008] *Idem*, p. 81.

[1009] *Ibidem*, p.87.

Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines par exemple), dont l'aire d'action dépasse manifestement les limites de la zone d'agglomération nouvelle[1010]. » Désormais privés de comptes clairs, les techniciens du SGVN auraient du mal à jauger la fréquentation de certains équipements des villes nouvelles – et ainsi de déterminer l'enveloppe financière à leur allouer.

Ces facteurs complexes génèrent *in fine*, dans les villes nouvelles, une instabilité institutionnelle de plus en plus importante, dans la mesure où les rapports entre l'intercommunalité et le pouvoir municipal sont de plus en plus flous. Les Sca connaîtraient d'importantes difficultés au moment de calculer les allocations annuelles versées aux communes. Quant au SGVN, il peinerait à évaluer les services assurés par les communes au sein de la zone d'agglomération nouvelle.

« *En pratique, la mise en œuvre de ces dispositions est généralement la source de difficultés importantes. L'identification distincte du coût des services dans les comptes administratifs étant très malaisée, la fixation du montant des allocations résulte en définitive de négociations d'autant plus délicates que le rôle du Sca y est ambigu. Composé d'élus des communes, le comité syndical est difficilement en mesure d'opposer une attitude ferme à leurs demandes quelle qu'en soit l'importance*[1011]. »

Face à ces dysfonctionnements, analysés en 2005 par le Gridauh[1012] et corroborés depuis par certaines monographies[1013], le SGVN prône une réforme globale de la loi Boscher. L'affaire est tout d'abord de nature institutionnelle : quel statut pour les syndicats communautaires ? Trois options sont envisagées par le secrétariat général :

1- La transformation de la zone d'agglomération nouvelle en une commune de plein exercice.

[1010] *Ibid*, p. 88.
[1011] *Ibid*, pp. 93-94. Observons qu'à Saint-Quentin-en-Yvelines, le différent qui touche au moment de la rentrée scolaire 1980-1981 les élus de Bois d'Arcy et de Montigny, ainsi que la façon dont il est réglé par le Scaan, illustre de manière on ne peut plus nette cet avis du SGVN.
[1012] GRIDAUH, *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et les pratiques*, Paris, étude PHEVN, 2005.
[1013] RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, thèse de doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme soutenue le 4 juillet 2007 sous la direction de Franck Scherrer, p. 118 ; MORGES, Karine, *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle d'Abeau*, *op. cit.*, p. 53.

2- La mise en place d'un syndicat d'un type nouveau, très proche du droit commun des syndicats de communes, « *qui pour l'essentiel réaliserait un partage des compétences et des responsabilités entre le syndicat et les communes*[1014] ». Cette formule se caractériserait par l'alignement des limites communales sur celles de la Zan, une nouvelle répartition des compétences entre le syndicat et les communes (afin de distinguer pouvoir d'agglomération et pouvoir communal), et une fiscalité tendant à assurer aux communes la perception directe des ressources nécessaires à l'exercice des compétences établies à leur niveau.

3- Le maintien volontaire d'un Sca, sous réserve de l'application d'une nouvelle disposition limitant les possibilités de délégation de compétences aux communes.

Pour le SGVN, ces trois axes sont indissociables afin de réformer des villes nouvelles qui, depuis dix années, voient les conflits entre élus et aménageurs se multiplier[1015]. Afin de pallier les déficiences, les techniciens du secrétariat général proposent une refondation profonde des relations entre l'intercommunalité et les communes. Celles-ci devraient désormais reposer sur des rapports territoriaux, financiers et institutionnels nouveaux. Au plan territorial, la dichotomie Zan / hors Zan serait abolie au profit d'une harmonisation des deux échelles ; au plan financier, le syndicat ne percevrait plus que les impôts liés à ses compétences réelles ; au plan institutionnel, enfin, il s'agirait de développer une intercommunalité plus apaisée entre les communes et le syndicat.

On remarquera que ces propositions se tiennent volontairement à l'écart de ce que les aménageurs du SGVN appellent les « *solutions extrêmes*[1016] ». Pour les auteurs de l'étude, à l'inverse de ce qui est par exemple souhaité par les communistes saint-quentinois, il ne s'agit pas de faire entrer les villes nouvelles dans le droit commun, une telle formule supposant selon eux que la période de construction des villes nouvelles soit achevée. Il ne s'agit pas non plus de faire du syndicat intercommunal un syndicat « ordinaire », dans la mesure où ses compétences en matière

[1014] SGVN, *Institutions et financements des villes nouvelles françaises*, *op. cit.*, p. 103.
[1015] Stéphane Rabilloud évoque un « *système sous tension* » : RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, *op. cit.*, p. 113.
[1016] *Ibid.*

d'investissement demeurent nécessaires, pour ne pas dire indispensables, au fonctionnement d'ensemble du dispositif. Il est en revanche question d'assouplir certaines dispositions permettant l'achèvement des agglomérations nouvelles, et ainsi de préparer leur intégration, à terme, dans le droit commun. Il convient également de faire confiance à des élus locaux qui ont dû, tout au long des années 1970, s'adapter à des découpages que Guy Salmon-Legagneur lui-même qualifie de « *technocratiques*[1017] ». Pour le SGVN, de telles idées sont nouvelles. Elles visent à normaliser des rapports jugés trop délicats entre les communes et l'intercommunalité, à faire émerger une véritable culture du projet partagé à l'échelle de la ville nouvelle.

Ici se situe sans doute l'apport principal de cette étude. Par delà les questions techniques (fiscales et territoriales principalement) auxquelles il doit répondre, le secrétariat général des villes nouvelles se préoccupe également, en 1981, de la dimension sociale et politique de l'agglomération en cours d'édification. En creux, nous déduisons de cette analyse qu'elle constate l'échec de la loi Boscher sur ce que l'on pourrait appeler la « culture intercommunale des villes nouvelles ». Engagées dans des luttes de type institutionnel contre leur syndicat de tutelle, les communes ne situent à aucun moment leur action dans le cadre d'une mutualisation librement consentie. Contraignante, l'intercommunalité l'est pour elles de façon structurelle, notamment à cause des compétences extrêmement larges dont relève le syndicat, ainsi qu'en raison du dispositif fiscal qui place celui-ci en situation de redistribution descendante des impôts collectés. Les aménageurs du SGVN doivent surtout s'adapter à une situation inédite, qui voit les villes nouvelles désormais gouvernées par des élus bien plus politisés que ceux de la génération antérieure. A Cergy-Pontoise, à Evry, à Saint-Quentin-en-Yvelines, c'est à la gauche que revient la responsabilité de gérer les agglomérations. La nouvelle élite politique n'hésite plus à émettre des opinions tranchées sur les options d'aménagement qui leur sont soumises par les architectes-urbanistes de l'EPA, l'urbanisme devenant progressivement un enjeu de pouvoir. Le SGVN se doit d'inscrire son action dans une époque naissante, marquée par l'essor d'une idéologie de la ville, dont le Parti socialiste se fait, sans doute plus que les autres forces politiques, le héraut.

[1017] Guy Salmon-Legagneur, entretien assuré par Sabine Effosse le 12/07/2002, *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'Histoire et d'évaluation des villes nouvelles, entretien n° 2, p. 41.

2. Réformer la loi Boscher pour « changer la vie » : le tournant du Parti socialiste sur les villes nouvelles

A l'Assemblée nationale, au milieu des années 1970, plusieurs parlementaires proposent de redéfinir les équilibres politico-administratifs des villes nouvelles. Mettant en cause la loi Boscher de 1970, ils s'inscrivent de plain-pied dans une époque qui voit l'Etat à la recherche de nouveaux équilibres. En 1976, le rapport *Vivre ensemble*, rédigé par l'ancien ministre gaulliste de l'Aménagement du territoire (1972-1974) Olivier Guichard, fait du développement des responsabilités locales un objectif. Le rapport traite de la tutelle de l'Etat, des finances, des compétences et des institutions, mais également de la coopération intercommunale[1018]. Cette réflexion d'ensemble témoigne, avec le rapport Aubert qui s'ensuit[1019], d'une volonté de refonte globale des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat. Pour ce dernier, la décentralisation est un enjeu de modernisation[1020].

Parmi toutes les propositions politiques qui sont émises au Parlement, celle qu'effectuent en 1975 les socialistes Alain Vivien, Hubert Dubedout et Louis Mermaz nous semble particulièrement intéressante à détailler, dans la mesure où sa préoccupation n'est pas seulement technique. Visant à promouvoir un « *statut démocratique* » pour les villes nouvelles dans le cadre d'une abrogation pure et simple de la loi Boscher, le texte de loi (présenté à l'assemblée nationale au mois de juin 1975) entend articuler, six ans avant l'étude produite par le SGVN, la question urbaine avec la question démocratique. En appelant à la consultation citoyenne, il prône très tôt un nouvel équilibre institutionnel, au sein des villes nouvelles, entre ces acteurs pluriels que sont les élus municipaux, les élus communautaires, les aménageurs des EPA et les habitants. Dans le même temps, la proposition socialiste témoigne de l'évolution de la réflexion sur la ville amorcée au sein du PS grâce à

[1018] *Vivre ensemble, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, septembre 1976, reproduit dans DUPUIS, Georges, *Le centre et la périphérie en France*, Paris, LGDJ, Paris, 2000, p. 110.
[1019] Le rapport Aubert (décembre 1977) constitue la réponse de l'Etat face aux inquiétudes générées, auprès des maires de France, par le rapport Guichard. BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, Puf, 1993, p. 72.
[1020] GAUDIN, Jean-Pierre, « Les enjeux généraux de la décentralisation des années 1980 », revue *Pour Mémoire*, novembre 2009, *L'équipement et la décentralisation (1981-1982),* actes de la journée d'études du 8 juin 2009, p. 40.

l'impulsion de ses « idéologues »[1021] . Dans quelle mesure les villes nouvelles vont-elles bénéficier, entre 1975 et 1981, de ces apports idéologiques généraux ?

Pour le comprendre, nous analyserons d'abord la proposition d'abrogation de la loi Boscher effectuée en 1975 par les députés Vivien, Dubedout et Mermaz. Nous étudierons ensuite le traitement qui est fait des villes nouvelles dans plusieurs journaux édités par le Parti socialiste. Enfin, nous tâcherons d'analyser comment les élites socialistes nationales pensent les villes nouvelles, notamment dans le « manifeste municipal socialiste » qui paraît en 1976.

2.1 La proposition Vivien-Dubedout-Mermaz du 30 juin 1975 : une approche sans lendemain ?

La « proposition de loi n° 1859 tendant à promouvoir un statut démocratique des villes nouvelles » est présentée aux députés de l'assemblée nationale le 30 juin 1975 par vingt et un députés socialistes, radicaux de gauche et apparentés[1022], à la tête desquels se trouvent Alain Vivien[1023], Hubert Dubedout et Louis Mermaz. Elle est diffusée dans l'hémicycle à partir du 18 juillet.

Du trio de tête qui l'a pensée, le nom d'Hubert Dubedout se détache en ce qu'il évoque une certaine conception de l'urbanisme contemporain. Maire de Grenoble depuis 1965, l'élu socialiste – alors responsable des questions de l'habitat au sein du PS – voit son action politique intimement liée aux Gam. Entre 1965 et 1973, deux cent quarante de ces groupes d'action municipale ont été créés au cœur de la cité grenobloise[1024]. Composés d'habitants des quartiers, ils ont rapidement imposé un mouvement de participation qui se voulait révolutionnaire, dans la mesure où il

[1021] Nous pensons ici tout particulièrement à des personnalités telles que Jean-Pierre Chevènement, Pierre Mauroy, Michel Rocard et François Mitterrand, qui animent à cette époque les principaux courants du Parti socialiste issu d'Epinay. BERGOUNIOUX, Alain et GRUNBERG, Gérard, « L'Union de la gauche et l'ère Mitterrand (1965-1985) », in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2004, vol. 2, p. 283.

[1022] Parmi les vingt et un signataires du texte, nous retrouvons notamment la radicale Jacqueline Thome-Patenôtre, maire de Rambouillet.

[1023] Le député de Seine-et-Marne est également conseiller général du canton de Brie-Comte-Robert. En 1977, il sera élu maire de Combs-la-Ville, l'une des communes les plus importantes de Sénart. MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, pp. 149-165.

[1024] SELLIER, Michèle, *Les groupes d'action municipale*, Université de Paris I, thèse de sciences politiques, sous la direction de Jean-Pierre Cot, 1975.

faisait naître ce qui passait alors pour un nouveau mode de délibération reposant sur l'action citoyenne. Actifs, militants, novateurs, les Gam de Grenoble ont mis en place des actions spectaculaires, et imposé une approche « démocratique » de la vie urbaine. Ces groupes citoyens ont ainsi dressé un pont entre l'univers technique de l'aménagement du territoire et l'action de minorités agissantes.

Renouvelant les anciennes « unions de quartier » en leur conférant une dimension plus activiste, au-delà du caractère semble-t-il limité de leur action[1025], les groupes d'action municipale ont eu sur les socialistes des années 1970 une forte influence. En 1973, la revue du PS *Le poing et la rose*, qui consacre son dossier à la question du socialisme et du cadre de vie, explique ainsi dans son éditorial que « *changer la vie, c'est aussi changer le cadre de vie*[1026] ». On y trouve un article rédigé par Hubert Dubedout, dans lequel l'élu explique :

> « *Changer le cadre de vie changer la vie : c'est d'abord mettre l'accent sur la responsabilité du citoyen dans sa ville, son insertion sociale, et sur le rôle, la qualité, la gestion des équipements collectifs. C'est aussi affaire de coopération des responsables, des représentants des citoyens, des citoyens eux-mêmes, avec les bâtisseurs des villes*[1027]. »

S'inscrivant dans la ligne idéologique du droit à la ville prôné par Henri Lefebvre[1028], Hubert Dubedout insiste, une fois de plus, sur la responsabilité citoyenne qui doit s'exercer au sein de la ville. Il réitère ces affirmations à au moins deux reprises au cours des années qui suivent, dans des articles du *Poing et la rose* et de *L'Unité* consacrés à la politique de l'habitat[1029].

[1025] Dans son article sur la ville en tant que lieu politique, Jacques Juillard indique bien que les groupes d'action municipale de Grenoble ont indéniablement renouvelé l'approche politique de la ville. Il s'attache cependant à démystifier la portée « révolutionnaire » de ce mouvement populaire urbain, estimant que les Gam n'ont à aucun moment permis la démocratisation d'actions de masse. JUILLARD, Jacques, « La ville, lieu politique », in RONCAYOLO, Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui*, Paris : Seuil coll. Points Histoire, 2001, p. 637.

[1026] *Le poing et la rose*, n° 10, 3 février 1973, p. 1. Hebdomadaire, fondée en 1972 et destinée aux militants du Parti, cette revue est disponible à l'Office universitaire de recherche socialiste (Ours).

[1027] *Idem*, p. 2.

[1028] LEFEBVRE, Henri, *Espace et politique*, Paris, Economica, 2000, p. 24. Concernant l'influence de l'idéologie marxiste sur les élus locaux, on se reportera également à l'analyse qu'en fait Claire Brossaud sur le cas du Vaudreuil : BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val-de-Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une* ville, Paris, L'Harmattan, 2003.

[1029] « Une autre politique de l'habitat », *Le poing et la rose*, n° 52, juillet 1976, pp. 7-9 ; « Cadre de vie : une réponse nationale et politique », *L'Unité*, n° 220, 8-14 octobre 1976, p. 12.

LOI NOUVELLE POUR LES VILLES NOUVELLES

Villes nouvelles

Lille-Est. L'espace central du Triolo-Ouest. Zone piétonnière et lieu de rencontre.

LOI nouvelle pour les villes nouvelles !

Un tel slogan pourrait être repris par toutes les formations politiques. D'un bout à l'autre de l'éventail, il est admis qu'il faut remplacer la loi du 10 juillet 1970 « tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ».

Plusieurs propositions de loi sont en route, dont une de Michel Boscher lui-même.

Mais il y a plus que des nuances entre les diverses initiatives des tenants de la majorité et la proposition socialiste que nous présentons ici.

Les Socialistes ne nient pas la réalité — et parfois la nécessité — des villes nouvelles, que l'on rencontre à travers toute l'Europe. Mais, au lieu de s'en tenir aux aménagements de détail, ils proposent une chose qui, pour être toute simple, n'en est pas moins révolutionnaire par rapport aux pratiques actuelles : introduire la démocratie dans les villes nouvelles, depuis la conception et le choix des implantations jusqu'à la gestion et l'animation quotidiennes.

On sait comment le pouvoir traite les propositions de loi qui n'ont pas l'heur de lui plaire... Mais on sait aussi qu'il arrive à ce pouvoir de reculer quand il y est obligé par un nouveau rapport de forces... En posant clairement les options devant les citoyens, le texte socialiste est par lui-même un élément de pression... Pression que peuvent développer sur le terrain les résidants des villes nouvelles, comme le prouvent les militants de Cergy-Pontoise, dont nous publions le témoignage ●

21

« Loi nouvelle pour les villes nouvelles », *Communes de France*, n° 144, oct. 1975, p. 21.
Source : Office universitaire de recherche socialiste.

De cette approche de la ville en tant qu'objet démocratique, il est question dans la proposition de loi coprésentée à l'Assemblée nationale par le député Dubedout au mois de juillet. Dans l'exposé des motifs, le maire de Grenoble et ses cosignataires partent d'un constat sans appel :

> « *Le processus de réalisation des villes nouvelles, tel qu'il résulte, en particulier, de la loi du 10 juillet 1970, est d'une nature profondément*

antidémocratique, et il illustre bien les conceptions purement technocratiques qui président, en France, à l'élaboration de l'urbanisme[1030]. »

Selon eux, la formule du syndicat communautaire d'aménagement, créée par la loi Boscher, se révélerait inadaptée et – surtout – dépourvue du moindre rôle décisionnel face à l'EPA :

« *Le syndicat communautaire n'est, en fait, qu'une "chambre haute" dénuée de tout pouvoir réel et court-circuités en permanence par la dynamique de l'établissement public d'aménagement, qui est en réalité le siège du pouvoir réel. Certes, sur le plan des principes, l'EPA ne peut agir que pour le compte du syndicat auquel le relie une convention ; il constitue un organe d'exécution chargé des seules opérations techniques et matérielles*[1031]. »

Disposant d'une « *prédominance technique importante, pour ne pas dire excessive*[1032] », l'EPA devrait impérativement voir son champ d'action limité afin de faire des villes nouvelles de véritables lieux où s'exerce la démocratie locale. Car pour les socialistes, en 1975, les villes nouvelles ne sont plus « *de simples spéculations intellectuelles* », mais bien « *une réalité vivante* ». Des logements y sont bâtis, des routes construites, des commerces érigés. Si le nombre d'emplois qui y sont créés demeure modeste, ces agglomérations sont « *sans doute quelque chose de mieux que les grands ensembles d'hier*[1033] ». Pour les responsables du PS, elles sont, surtout, à relier à la question plus générale de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale. Lieux d'extrême concentration urbaine et humaine, elles résultent selon eux « *d'une société capitaliste soumise aux intérêts privés et à la loi du profit, (…) produisant un urbanisme purement financier et spéculatif* ». « *Par conséquent* », expliquent-ils, « *les villes nouvelles ne sauraient être exclues d'une perspective socialiste*[1034] ». Une autre architecture y est par exemple possible, « *plus imaginative, et même simplement plus intelligente, que celle qui sévit dans les lotissements publics ou privés et les grands ensembles* ». Il faudrait également construire des équipements

[1030] « Exposé des motifs », *Proposition de loi tendant à promouvoir un statut démocratique des villes nouvelles et à abroger la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 relative à la création d'agglomérations nouvelles*, n° 1859, p. 2.
[1031] *Idem*.
[1032] *Ibidem*.
[1033] *Ibid*, p. 3.
[1034] *Ibid*.

de qualité, nombreux, d'avantage de logements sociaux et favoriser la création d'emplois « *tant secondaires que tertiaires* » permettant de parvenir à un équilibre habitat-emploi. Il conviendrait encore d'accorder « *une véritable priorité aux transports en commun* » et, surtout, de prendre en compte l'avis de leurs habitants.

De tels objectifs ne sont pas novateurs, et l'on peut dire que les aménageurs eux-mêmes les partagent vraisemblablement. A l'exception de l'idée selon laquelle l'urbanisme serait soumis à la « loi du profit », les notions de mixité, d'imagination architecturale ou d'équilibre entre l'habitat et l'emploi recoupent celles des EPA des villes nouvelles[1035]. Les socialistes diffèrent en revanche des architectes-urbanistes sur le plan des moyens à mobiliser, insistant tout particulièrement sur les consultations citoyennes. Nous retrouvons ici l'idéal autogestionnaire qui se pratique dans plusieurs villes dans le cadre d'ateliers populaires d'urbanisme[1036], et notamment au sein de la ville nouvelle du Vaudreuil[1037].

Consulter les citoyens : voilà le cœur même de la proposition Dubedout-Vivien-Mermaz de l'été 1975. Il convient de les convoquer sur des questions centrales, essentielles, au premier rang desquelles se trouve la problématique urbaine :

> « *Les plans d'urbanisme doivent être élaborés démocratiquement, par l'affirmation de ce principe, nous entendons qu'il ne suffit pas de consulter les citoyens une fois que les jeux sont faits, une fois que les plans sont dessinés et les rapports terminés ; la véritable démocratisation de l'urbanisme implique que les citoyens soient consultés, avant que la première ligne de dessin soit tracée, avant que le premier mot soit écrit, sur leurs désirs, leurs besoins, leurs espérances, la façon dont ils conçoivent le développement de leur ville*[1038]. »

« Désirs », « espérances » : nous sommes ici dans le registre de l'espoir, de l'envie, pour ne pas dire du rêve ou de l'utopie. Nous nous situons également au cœur d'une méthode qui fait de la concertation citoyenne le principe de base de la décision

---

[1035] HAUMONT, Antoine et CHESNEAU, Isabelle, « La mixité sociale programmée dans les villes nouvelles. Les exemples de Marne-la-Vallée et de Cergy-Pontoise », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, « Les visages de la ville nouvelle », 2005, p. 83.
[1036] Cf *supra*, chapitre II.
[1037] BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val-de-Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une* ville, *op. cit.*, p. 147.
[1038] « Exposé des motifs », *Proposition de loi tendant à promouvoir un statut démocratique des villes nouvelles et à abroger la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 relative à la création d'agglomérations nouvelles*, *op. cit.*, p. 4.

politique et institutionnelle. Car si les citoyens doivent être entendus, il en est de même de tous les partenaires institutionnels qui, à des degrés divers, font la ville. Ainsi les communes doivent-elles être respectées dans un cadre démocratique où l'« *autonomie* » et les « *libertés communales* » constituent autant de pré-requis. Si les villes nouvelles sont effectivement les « *éléments moteurs d'une véritable politique d'aménagement du territoire* » menée à l'échelle nationale, elles ne peuvent être conçues indépendamment de leur contexte régional, dans une perspective de décentralisation.

Plus largement, la proposition de loi socialiste de 1975 s'inscrit aussi dans le régionalisme de la gauche des années 1970. Constituant un élément essentiel de l'organisation et de l'armature régionale, les villes nouvelles impliquent en effet que la région soit dotée d'un exécutif élu au suffrage universel direct, exécutif qui peut proposer la création de toute agglomération et faire le lien entre l'urbanisation nationale et l'urbanisation locale. Selon Dubedout, Vivien et Mermaz, il est clair que « *les décisions doivent, dans toute la mesure du possible, être décentralisées* » et que « *l'articulation entre les différents échelons géographiques doit s'opérer selon le principe de la délégation de compétence* ». Pour toutes ces raisons, l'abrogation de la loi Boscher du 10 juillet 1970 s'avère nécessaire, au profit d'un nouveau texte.

La proposition de loi qui est rédigée par les socialistes en cette année 1975 comporte en tout et pour tout dix-sept articles. Il y est stipulé que la création de toute ville nouvelle appartient désormais aux conseils régionaux, après enquête publique diligentée par une commission d'experts indépendants auprès des administrations, collectivités, associations d'usagers et particuliers concernés (art. 2).

Au plan de son organisation, la ville nouvelle doit être érigée sur une zone au sein de laquelle il n'existe pas de « *fractionnement du territoire communal* ». Loin de la distinction Zan / hors Zan, l'agglomération constitue en réalité une collectivité locale assimilée à la commune (art. 6). Innovation importante : les membres d'un « conseil de ville » y sont élus pour six années au suffrage universel direct, ce conseil se substituant à toutes les structures mises en place préalablement – en particulier les Sca. Leur rôle est de concevoir « *l'aménagement et le développement de la ville nouvelle* » (art. 8). Pour ce faire, ses membres disposent des prérogatives et responsabilités prévues par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, c'est-à-dire de la

loi sur les communautés urbaines dont nous avons eu l'occasion de constater précédemment combien elle créait de compétences pour les élus communautaires[1039].

Les rapports entre élus et aménageurs sont totalement refondés : les EPA sont remplacés par une « agence technique de la ville nouvelle » présidée par le président du conseil de ville. Cette structure semble assez proche d'une agence d'urbanisme telle qu'il en existe à cette époque une trentaine en France, la plupart étant adossées – à l'image de celle de Brest, créée en 1974 – à des communautés urbaines. Organismes « *singuliers*[1040] » à l'avenir incertain[1041], ces agences sont alors conçues afin de palier le sous-équipement technique des syndicats communautaires, des départements et des régions. Regroupant plusieurs catégories d'élus locaux, elles sont soumises à une forme de précarité qui les rend dépendantes des collectivités locales et territoriales. L'« agence technique de la ville nouvelle » qui est proposée par le Parti socialiste en est très proche : son conseil d'administration serait composé pour un tiers de représentants du conseil de ville, pour un tiers d'élus régionaux et départementaux, et pour un tiers de représentants de l'Etat (art. 9). Du côté des responsables du PS, on comprend qu'il s'agit clairement ici d'en finir avec l'action « technocratique » des anciens EPA en leur substituant une institution certes technique, mais contrôlée par une majorité d'élus. La ville nouvelle dispose par ailleurs d'un « comité d'aménagement » composé pour un tiers de représentants de l'Etat, un tiers d'élus régionaux et un tiers de représentants des collectivités locales (conseil général, communes), lesquels se trouvent complétés par des membres issus de la population dès lors que la ville nouvelle se dote de logements (articles 11 à 13). Nous sommes ici très proches de la notion d'ateliers populaires d'urbanisme, affirmée notamment par la démarche des Gam grenoblois. Etablissement public administratif, la nouvelle structure a pour mission d'élaborer le plan directeur de la ville nouvelle, et peut acquérir et aménager des terrains.

[1039] Cf *supra*, chapitre I.
[1040] BENTAYOU, Gilles, CHATELAN, Olivier, DESAGE, Fabien, GARDON, Sébastien, MEILLERAND, Marie-Clotile, PREVOT, Maryvonne, VERDEIL, Eric, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 3, Varia, consultable sur internet : http://metropoles.revues.org/document/2322
[1041] Depuis le début des années 1970, les agences d'urbanisme sont régulièrement menacées d'être intégrées dans les services administratifs des collectivités locales dont elles dépendent. COUDROY DE LILLE, Laurent, « Le mouvement des agences d'urbanisme d'agglomération et la décentralisation : deux histoires entrecroisées », in revue *Pour Mémoire*, *op. cit.*, p. 64.

Présentée au mois de juin 1975, la proposition de loi n° 1859 restera lettre morte. En dépit des efforts fournis par les députés PS et radicaux pour la faire connaître des députés de l'Assemblée, celle-ci n'entamera pas de débat à son sujet. Au sein du Parti socialiste, les villes nouvelles n'en demeurent pas moins un sujet qui, à partir de 1975, tend de plus en plus à prendre de l'importance.

2.2. Le PS et les villes nouvelles : une « vague militante » qu'il convient d'encadrer

La lecture approfondie de trois des principales publications éditées par le PS dans les années 1970 nous permet de découvrir le traitement qui est réservé, par les responsables socialistes, aux villes nouvelles.

- La première publication, intitulée *Le poing et la rose*, est un journal hebdomadaire. Créée en 1972, quelques mois après le congrès d'Epinay, elle est destinée aux membres du Parti socialiste, auxquels elle doit fournir « *une information régulière sur les décisions prises et les actions menées par les instances nationales, sur les déclarations faites par les responsables du secrétariat au nom du Parti*[1042] ». Cette publication constitue en réalité un organe officiel retranscrivant, à l'attention des militants et élus socialistes, des positions officielles qui sont celles du Parti socialiste.
- La seconde, titrée *L'Unité*, est aussi une publication à périodicité hebdomadaire, également destinée aux militant et élus « éclairés » du PS, de plus en plus nombreux[1043]. Plus tournée vers le commentaire que ne peut l'être *Le poing et la rose*, elle ne constitue pas un organe de diffusion « officiel » pour le PS.

[1042] *Le poing et la rose*, n° 1, octobre 1972, p. 1.

[1043] A en croire Hugues Portelli, la part des militants socialistes « éclairés », c'est-à-dire disposant d'une formation intellectuelle supérieure, ne cesse de croître dans les années 1970. Parti d'actifs, le PS demeure un parti de salariés au sein duquel la part des agriculteurs diminue par rapport au temps de l'ancienne SFIO, et où les cadres supérieurs voient leur nombre augmenter. « *Cette croissance est largement due à la sur-représentation absolue des enseignants (professeurs – ce qui est nouveau – et instituteurs) : 12,8 % des adhérents et 16,7% des actifs PS alors qu'ils ne sont en 1973 que 3% de la population active* ». Une « *aristocratisation du parti* » est d'ores et déjà en marche, qui se double « *d'un phénomène élitiste* » au sein même du PS : au congrès de Nantes, en 1977, on compte ainsi 51% de cadres supérieurs, de professions libérales et d'enseignants parmi les délégués. PORTELLI, Hugues, *Le parti socialiste*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 81-83.

- La troisième, *Communes de France*, paraît depuis 1959. D'une périodicité mensuelle – à la différence du rythme hebdomadaire des deux précédentes –, éditée depuis 1959, elle s'adresse aux élus locaux « *socialistes et républicains* », dont elle entend encadrer le mode d'action.

Première constatation : l'écho qui est fait des villes nouvelles dans ces différents supports est inégal. Entre 1972 et 1978, on ne trouve par exemple aucune mention explicite des villes nouvelles dans le très officiel *Poing et la rose*. Au sein de l'hebdomadaire *L'Unité*, la discrétion est également de mise, aucun sujet n'étant consacré aux « centres urbains nouveaux » avant la fin de l'année 1976. C'est finalement dans le mensuel *Communes de France* que les villes nouvelles sont le plus régulièrement traitées.

Dans l'édition n° 142 de juin-juillet 1975, l'équipe rédactionnelle consacre son dossier à l'« urbanisme global et démocratique ». Un encadré court, intitulé « Les villes nouvelles aussi », rappelle notamment qu'« *il est indispensable que les habitants puissent diriger leur avenir par l'élection de représentants au suffrage universel direct et au scrutin de liste proportionnel*[1044] ». En octobre, le dossier du magazine traite directement des villes nouvelles, une double page du n° 154 (novembre 1976) évoquant les expérimentations vidéo réalisées dans des agglomérations – et notamment le Centre de recherches audiovisuelles (Crav) de Saint-Quentin-en-Yvelines. En décembre, le maire de Villefontaine et président de la commission Affaires économiques du Sca de L'Isle-d'Abeau, Serge Mauduit, rappelle combien le processus de réalisation des villes nouvelles demeure pour lui « *d'une nature antidémocratique*[1045] ». Dès lors, les articles n'auront de cesse de se multiplier[1046].

Comportant le premier dossier consacré aux villes nouvelles par l'une des rédactions des journaux du PS, le numéro 155 de *Communes de France* mérite à notre sens d'être présenté en détails en ce qu'il donne le « la » de l'approche socialiste sur le sujet. Trois articles relatifs aux « centres urbains nouveaux » y sont recensés.

[1044] *Communes de France*, n° 142, juin-juillet 1975, p. 17.
[1045] *Communes de France*, n° 155, décembre 1976, p. 40.
[1046] Entre 1977 et 1981, le thème « villes nouvelles » apparaît ainsi successivement dans les numéros 156 (p. 29), 162 (p. 16), 180 (p. 10), 188 (p. 25), 210 (p. 59), 249 (dossier), 251 (p. 19), 253 (p. 18), 273 (p. 22), 276, 279, 285 (p. 40), 295 (p. 19), 313 (p. 21), 318 (p. 23), 342 (p. 17), 396. Les exemplaires cités sont tous disponibles à l'Office universitaire de recherches socialistes (Ours), à Paris.

Le premier s'intitule « Loi nouvelle pour les villes nouvelles ». Il n'a pour objectif que d'informer les lecteurs – principalement des élus locaux – de l'existence de la proposition de loi présentée quelques mois plus tôt, à l'assemblée nationale, par le groupe socialiste à la tête duquel on retrouve Alain Vivien, Hubert Dubedout et Louis Mermaz. Reproduisant intégralement l'exposé des motifs du texte, il comporte une courte introduction réaffirmant le principe démocratique de la proposition, ainsi que son caractère général :

> « *Les Socialistes ne nient pas la réalité – et parfois la nécessité – des villes nouvelles, que l'on rencontre à travers toute l'Europe. Mais, au lieu de s'en tenir aux aménagements de détail, ils proposent une chose qui, pour être toute simple, n'en est pas moins révolutionnaire par rapport aux pratiques actuelles : introduire la démocratie dans les villes nouvelles, depuis la conception et le choix des implantations jusqu'à la gestion et l'animation quotidiennes*[1047]. »

Absence d'« *aménagements de détails* », introduction de la « *démocratie* » : ce texte démontre que le Parti accepte désormais, non sans les avoir contestés, les anciens « centres urbains nouveaux » créés six ans plus tôt par la loi Boscher. Soulignons que la position du PS est différente de celle du Parti communiste, qui condamne depuis toujours les villes nouvelles[1048] tout en acceptant de les gérer. Le pragmatisme socialiste doit-il être mis en relation avec l'opportunité politique qu'offrent les villes nouvelles ? A quelques mois d'une échéance majeure pour l'Union de la gauche – les élections municipales –, le PS sait qu'il peut rassembler les habitants venus massivement s'installer.

[1047] « Loi nouvelle pour les villes nouvelles », *Communes de France*, *op. cit.*, p. 21.
[1048] Cf *supra*, chapitres III et IV. Lire également les actes commentés du colloque de Grenoble (1974) : *La Nouvelle Critique*, « Pour un urbanisme… Rapports, communications, débats », texte intégral du colloque organisé par La Nouvelle Critique et la Fédération de l'Isère du Parti communiste français, Grenoble, 6-7 avril 1974, p. 30 et suivantes.

AVEC LES MILITANTS DE CERGY - PONTOISE

Les élus ne veulent pas gérer ce qu'ils n'ont pas créé

« Moi j'me fais mon opinion moi-même ! » Cette pièce de théâtre a beaucoup aidé à populariser les idées défendues par les socialistes, comme ne le rappellent (de droite à gauche) Annie Berger, Marc Kieny, Alain Demurger et Christian Robion.

Dominique Têtreau traversait la campagne pour aller de chez ses parents à l'école du village de Cergy... Il n'y a pas bien longtemps de ça... Aujourd'hui, quand elle retourne voir les cousins, elle ne reconnaît plus grand'chose et elle est un peu effrayée, comme le sont parfois les habitants de ce qui est devenu une petite partie de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise.

Face à l'explosion urbaine, il aurait fallu développer au maximum la démocratie et la participation quotidiennes et réelles. Les législateurs de l'U.D.R. s'étaient bien gardés de le prévoir, et ce n'était pas le souci dominant des élus conservateurs qui tiennent la majorité au S.C.A., Syndicat Communautaire d'Aménagement (le SCA étant composé de 38 membres nommés par les conseils municipaux des quinze communes concernées).

Mais ils étaient de plus en plus nombreux, les résidents à ne pas se satisfaire de cette situation.

En mars 1974, à partir du travail de diverses associations, une élection a lieu pour désigner des délégués du quartier « Préfecture » auprès des Commissions du SCA. Les délégués n'auront que voix consultative, mais c'est déjà trop pour le SCA, qui refuse sa coopération et soulèvera sans cesse des problèmes de représentativité. La liste de gauche a obtenu 63 % des suffrages exprimés... Les délégués font leurs preuves.

En mai 1975, le SCA se sent obligé de patronner la nouvelle élection, toujours dans le quartier Préfecture. Le 4 mai, on compte 967 suffrages pour 2.293 inscrits, pourcentage très solide, compte tenu de la date et du caractère consultatif des élus à désigner, (dix-huit délégués, soit deux pour chacune des neuf commissions du SCA).

Sur proposition des délégués sortants, communistes et socialistes, la représentation proportionnelle avait été adoptée.

La liste présentée par le Parti Socialiste — « Rendre la ville nouvelle à ses habitants » — est très largement en tête : 44,88 % des voix et 8 élus (3 pour la liste présentée par le Parti Communiste, 7 pour celle de la droite).

Belle victoire pour l'ensemble des militants qui a « mis le paquet » et parmi lesquels personne n'a l'intention de s'endormir sur ses lauriers.

Afin de faire le point, nous avons rencontré quatre de ces militants : Annie Berger, Alain Dumerger, Christian Robion et Marc Kieny. Ces deux derniers sont parmi les huit élus, Robion ayant été « tête de liste ».

● **Cinq mois après le 4 mai, peut-on, malgré ce court laps de temps et la période des congés payés, tenter de dresser un premier bilan ?**

Christian Robion : Il est difficile de dresser un bilan comme ça, car notre action se situe davantage dans le cadre de la poursuite du travail fait par les délégués sortants. On se rappelle que les deux tiers étaient socialistes ou avaient adhéré au Parti en cours de mandat ; et la campagne a été un moyen de recentrer et de serrer de plus près les objectifs qu'on pouvait se donner pour la période s'étendant jusqu'aux élections municipales.

Quelle action avons-nous menée ? Une plus large prise en compte des communes environnantes. Pendant un premier temps, les délégués ont assez largement tourné sur leurs propres quartiers, à l'intérieur de la Ville Nouvelle, avec ses nombreux habitants. Et maintenant, pour éviter une certaine récupération de la part du pouvoir local, qui tendrait à opposer entre eux nouveaux et anciens habitants, on va mettre l'accent sur des positions communes des socialistes aussi bien dans les nouveaux quartiers — tels que « la Préfecture » ou Menucourt — que dans les autres communes qui font partie du syndicat communautaire et qui voient les effets du développement de la Ville Nouvelle quotidiennement, dans leur commune. ——>

25

« Avec les militants de Cergy-Pontoise : les élus ne veulent pas gérer ce qu'ils n'ont pas créé », *Communes de France*, n° 144, oct. 1975, p. 25.
Source : Office universitaire de recherche socialiste.

Le dossier de ce n° 155 de *Communes de France* nous permet de constater la forte poussée socialiste dans les villes nouvelles. Intitulé « Avec les militants de Cergy-Pontoise[1049] », il prend la forme d'un reportage de terrain comprenant un court article introductif, complété par l'interview de quatre militants locaux. De cette ville nouvelle en proie à une « *explosion urbaine* », nous apprenons qu'elle souffrirait d'une absence de représentation de ses habitants au sein des instances dirigeantes du syndicat communautaire d'aménagement, sur fond de montée en puissance de la gauche et de développement du mouvement associatif :

[1049] « Loi nouvelle pour les villes nouvelles », *Communes de France*, *op. cit*,, p. 25-28.

« *En mars 1974, à partir du travail de diverses associations, une élection a eu lieu pour désigner des délégués du quartier "Préfecture" auprès des Commissions du SCA. Les délégués n'auront pas de voix consultative, mais c'est déjà trop pour le SCA, qui refuse sa coopération et soulèvera sans cesse des problèmes de représentativité. La liste de gauche a obtenu 63 % des suffrages exprimés… Les délégués font leur preuve*[1050]. »

En mai 1975, les élus socialistes progressent encore au sein des commissions du Sca, lequel est présidé par le centriste Adolphe Chauvin. Pour les membres des sections socialistes locales, ces résultats sont la conséquence d'une action prosélyte de plus en plus large et de mieux en mieux coordonnée :

« *Quelle action avons-nous menée ? Une plus large prise en compte des communes environnantes. Pendant un premier temps, les délégués ont assez largement tourné sur leurs propres quartiers, à l'intérieur de la ville nouvelle, avec ses nombreux habitants. Et maintenant, pour éviter une certaine récupération de la part du pouvoir local, qui tendrait à opposer entre eux nouveaux et anciens habitants, on va mettre l'accent sur des positions communes des socialistes aussi bien dans les nouveaux quartiers – tels que "la Préfecture" ou Menucourt – que dans les autres communes qui font partie du syndicat communautaire et qui voient les effets du développement de la ville nouvelle quotidiennement dans leur commune*[1051]. »

Petit à petit, les militants du Parti socialiste apprennent à agir ensemble, sur un mode culturellement comparable à celui des minorités agissantes de la CGT. Leur objectif est alors de remporter les élections municipales de 1977, afin de siéger au sein du comité syndical de la ville nouvelle. Pour ce faire, ils s'érigent progressivement en porte-voix des habitants de l'agglomération, ainsi que nous l'explique Annie Berger, l'une des militantes cergyçoise :

« *(…) le délégué a un double rôle à jouer : présenter des contre-propositions au sein des commissions ; mais aussi un rôle de mobilisation, pour faire surgir et*

[1050] *Idem*.
[1051] Déclaration du militant Christian Robion, « Avec les militants de Cergy-Pontoise », *Communes de France*, n° 144, p. 25.

apparaître les problèmes des habitants, les porter à la connaissance des élus et les défendre[1052].

Citant en exemple la question scolaire, la socialiste révèle l'existence d'une « *bagarre qui a duré pendant six mois à peu près* », à l'issue de laquelle le Sca a été obligé de revoir sa position en matière de calcul du quotient familial, qui amenait initialement les familles à payer un prix jugé trop important. Pour Alain Demurger[1053], c'est finalement « *toute la question du pouvoir des habitants* » qui est soulevée par la ville nouvelle. Le souci permanent de ce militant est « *d'introduire la démocratie à tous les niveaux de la prise de décision* ». Dans la droite ligne de la proposition de loi présentée quelques semaines auparavant par Alain Vivien, Hubert Dubedout et Louis Mermaz, et dont ils ont pris connaissance au cours d'une « *réunion de travail* », ces socialistes font une « *distinction entre* [leur] *volonté démocratique et les comportements technocratiques des autres* ».

Le cas de Cergy-Pontoise est loin d'être isolé. A Evry, Jacques Guyard témoigne de l'opportunité que le PS entend saisir, au milieu des années 1970, en créant plusieurs sections[1054]. A Saint-Quentin-en-Yvelines, Alain Danet, Dominique Raimbault et Roland Nadaus indiquent avoir beaucoup œuvré, à partir de 1976, pour développer le militantisme socialiste dans les quartiers d'Elancourt, de Guyancourt, de Montigny-le-Bretonneux et de Voisins-le-Bretonneux[1055]. « *Nous avions alors conscience du fait qu'il fallait non seulement gagner des habitants à notre cause, mais également fédérer les sections autour d'un objectif commun* », explique Dominique Raimbault, alors en charge de structurer l'unité socialiste à l'échelle des « trois villages » (Guyancourt, Montigny et Voisins). A Villeneuve d'Ascq, Gérard Caudron, conseiller municipal socialiste, s'attache lui aussi à rassembler les citoyens autour du projet urbain de l'agglomération :

[1052] Déclaration de la militante Annie Berger, « Avec les militants de Cergy-Pontoise », *Communes de France*, n° 144, p. 26.
[1053] Il s'agit de l'historien médiéviste spécialiste de l'histoire des croisades (Paris I). DEMURGER, Alain, *Vie et mort de l'ordre du Temple, 1120-1314*, Paris, Nathan, 1998.
[1054] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 140.
[1055] Entretien avec Roland Nadaus, 3 juillet 2002 ; Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004 ; Entretien avec Alain Danet, 18 mai 2004. Cf notre volume d'annexes, Partie 2.

« Mais parler de la ville nouvelle, c'est aussi prendre conscience des réalités humaines qui se cachent ou que l'on cache derrière les projets, les maquettes ou les discours.
Que pense l'habitant de la ville nouvelle ? Que craint-il ? Que veut-il ? Quelles réponses le militant socialiste peut-il apporter à ces questions concrètes qui touchent à la feuille d'impôts, au pouvoir de décision, à l'aménagement du cadre de vie quotidien ?
Ces questions comme ces réponses sont bien connues des militants du Parti socialiste dans les villes nouvelles[1056]*. »*

Les socialistes des villes nouvelles sont à cette époque en train de bâtir un discours militant, dont l'objet est la conquête des pouvoirs locaux. Thibault Tellier analyse les étapes de ce mouvement pour le cas de Villeneuve d'Ascq. Insistant particulièrement sur le rôle de Gérard Caudron, qui devient en 1977 maire de la commune, il explique comment les avis tranchés qui sont émis par les socialistes visent à remettre en question les élites locales préexistantes[1057].

Le Parti socialiste semble alors en train d'évoluer sur la question des villes nouvelles. Après avoir combattu les « centres urbains nouveaux » au Parlement lors du vote de la loi Boscher, le PS (entre-temps refondé lors du congrès d'Epinay) s'interroge désormais sur l'opportunité qu'offrent les villes nouvelles. A la fin de l'année 1976, un colloque est organisé sur la question. Quelques mois avant les élections municipales, les socialistes entendent rester prudents, mais l'on sent bien que pour eux un « coup stratégique » est envisagé :

« Que faut-il faire des villes nouvelles ? A l'heure où ces monstres deviennent réalités, le Parti socialiste s'interroge sur leur avenir et les moyens de les gérer, même si certains préfèreraient supprimer purement et simplement le phénomène…
Au cours d'un colloque à Evry, samedi et dimanche dernier, les socialistes ont expliqué leur proposition de loi, qui tend avant tout à démocratiser le

[1056] CAUDRON, Gérard, « Militer en ville nouvelle », *Communes de France* » n° 144, octobre 1975, p. 29.
[1057] TELLIER, Thibault, « La mémoire politique de Villeneuve d'Ascq », in *Ethnologie française*, n° 33, 2003, pp. 51-57. A consulter en partie sur Internet :
http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/article.php3?id_article=13 et sur http://www.cairn.info/

processus de réalisation des villes nouvelles et leur gestion, le premier acte étant l'abrogation de la loi Bosches [sic !] *du 10 juillet 1970.*
La création d'une ville nouvelle ne dépendrait plus seulement de l'Etat, mais des élus locaux, après consultation des intéressés. L'établissement public d'aménagement serait transformé en une agence technique et le syndicat communautaire d'aménagement remplacé par un conseil de ville élu au suffrage universel.
Le débat sur les villes nouvelles déborde largement sur celui de la politique d'aménagement. Mais aussi sur la gestion communale. "Les villes nouvelles ne seraient gérées démocratiquement que si les autres communes l'étaient", a conclu Louis Mermaz[1058]. »

« *Démocratiser le processus de réalisation des villes nouvelles* », transformer l'EPA en agence d'urbanisme, favoriser les consultations entre élus locaux… Nous retrouvons là quelques-unes des idées générales avancées par les députés Vivien, Dubedout et Mermaz dans leur proposition de loi de 1975. Nous percevons également l'ébauche de la construction d'un discours théorique pour les villes nouvelles. La prise de parole du secrétaire national Louis Mermaz (député de l'Isère) se révèle ici déterminante. Indiquant que les villes nouvelles sont finalement très liées à la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle est alors pensée par le PS, il explique que la problématique des villes nouvelles ne vaut que parce qu'elle se trouve rattachée à des questions d'ordre général, traitées celles-là par le Parti. Les « centres urbains nouveaux » issus de la loi Boscher constitueraient en réalité, pour les socialistes, un élément – parmi d'autres – de l'approche qui est la leur de la question de la ville.

2.3 Changer la ville, changer la vie : « manifeste municipal » socialiste, autogestion et villes nouvelles

L'approche qu'ont les socialistes des villes nouvelles à la fin des années 1970 s'inscrit dans la problématique des rapports du PS à la ville. Elle nécessite de mobiliser des notions aussi larges et imbriquées les unes avec les autres que l'identité

[1058] *L'Unité*, n° 220, 8-14 octobre 1976, p. 17.

urbaine, l'utopie ou les pratiques autogestionnaires appliquées à l'aménagement du territoire[1059]. La relecture des articles parus dans les revues socialistes que constituent *Le poing et la rose*, *L'Unité* ainsi que *Communes et régions de France* (voire dans *La Nouvelle revue socialiste*, qui consacre un dossier complet à la question urbaine en 1975) permet d'illustrer cet amarrage des villes nouvelles à la question de la ville.

La ville : un levier d'évolution sociétal

S'il est fort peu détaillé sur les villes nouvelles dans les années 1970, *Le poing et la rose* consacre en revanche de nombreux articles à la thématique de la ville. Celle-ci est très tôt reliée à celle du cadre de vie. « *Changer la vie, c'est aussi changer le cadre de vie* », expliquent tour à tour Edith Cresson et Hubert Dubedout dans le numéro 10 de l'hebdomadaire (3 février 1973[1060]). Pour ces élus socialistes, il est clair que les habitants doivent pleinement participer à l'essentiel des décisions politiques qui y sont prises, par delà les options défendues par les experts. Dès 1973, Yona Friedman, professeur d'architecture, expose sa vision de la chose :

> « *Le plus important est de laisser la décision aux habitants. Malheureusement, ils pensent qu'elle doit passer par les experts, l'architecte, l'urbaniste, le planificateur. Il faut préparer une autre époque et, pour cela, commencer dès l'école primaire de façon à ce que les hommes osent utiliser leur pouvoir de peser sur les choses*[1061]. »

Cette vision de la ville en tant qu'organisation humaine semble alors partagée par le plus grand nombre. En 1975, en écho à Yona Friedman, l'architecte et élu socialiste Roland Predieri écrit :

[1059] BERGOUNIOUX, Alain et MANIN, Bernard, *Le long remords du pouvoir, le parti socialiste français (1905-1992)*, Paris, Fayard, 1992 ; LEFEBVRE, Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université de Lille 2, 2001 ; LEFEBVRE, Rémi, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983), in *Revue française de science politique,* vol. 54, n° 2, avril 2004, pp. 237-260.
[1060] Cf *supra*.
[1061] *Le poing et la rose*, n° 10, 3 février 1973, p. 20.

« *La ville que souhaitent les socialistes doit favoriser le développement, l'épanouissement personnel des individus, les échanges et les relations avec les autres. Elle doit encourager l'expression des valeurs collectives, faciliter la vie sociale et communautaire. Ceci suppose que la ville, dans tous ses éléments, soit accessible, qu'elle soit organisée à l'échelle humaine*[1062]. »

En 1976, le « Manifeste municipal socialiste », notamment reproduit dans le n°152 de *Communes et régions de France*, vient préciser l'action des élus locaux ainsi que des militants du PS, tout en constituant – c'est finalement plus rare qu'on pourrait le penser[1063] – une base doctrinaire unitaire à la pensée socialiste nationale. Relativement complet, ce document a pour ambition de constituer « *un appel et un engagement* » ainsi qu'un « *programme*[1064] ». Il est sans nul doute à inscrire dans le contexte national des élections présidentielles de 1981, que les socialistes ont en ligne de mire après leur courte défaite face à Valéry Giscard d'Estaing[1065].

Appel à l'attention des citoyens souhaitant s'engager en vie politique tout d'abord. Pour le PS, « *il appartient aux citoyens de gouverner leur commune* », celle-ci étant tout à la fois « *prisonnière d'un appareil d'Etat centralisé et anonyme* », privée de ressources financières (et ainsi réduite à la « *mendicité* »), limitée par des élections n'ayant lieu que tous les six ans, et soumise à des décisions prises « *par les puissances de l'argent* ». Ainsi le manifeste appelle-t-il à « *conquérir l'autonomie* » en faisant valoir un « *droit à la différence* » ayant pour objet ultime la réforme des institutions locales.

Pour le Parti socialiste, les communes doivent être purement et simplement refondées via la décentralisation. « *Décentraliser, c'est donner à la commune (comme au département et à la région), toutes les attributions qu'elle peut assumer, pour ne laisser à l'Etat et à son administration que ce qu'ils sont seuls à pouvoir*

[1062] PREDIERI, Roland, « De la ville et du capitalisme », article publié dans le cadre du dossier « Changer (vraiment) la ville » de *La nouvelle revue socialiste*, n° 9, 1975, p. 21. A noter que Roland Prédieri est également maire de la commune de Villepreux, située non loin de Saint-Quentin-en-Yvelines. Il y a notamment travaillé avec Jacques Riboud, architecte et promoteur ayant œuvré sur Maurepas.

[1063] Dans son analyse du parti socialiste, Hugues Portelli explique qu'au PS « *les documents purement doctrinaux sont rares, car ils impliquent une unanimité doctrinale du parti, ce qui est problématique dans une formation régie par l'affrontement de courants idéologisés* ». Refondu à Epinay, le Parti socialiste est en effet en proie à une confrontation régulière entre courants, chacun étant détenteur d'une approche idéologique qui lui est propre. Le Ceres de Jean-Pierre Chevènement, le courant de Michel Rocard et celui de Jean Poperen en constituent, dans les années 1970, les trois principaux. PORTELLI, Hugues, *Le parti socialiste*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 96.

[1064] « Manifeste municipal socialiste », *Communes de France*, n° 152, août-septembre 1976, p. 21.

[1065] Pour mémoire, au soir du second tour des présidentielles de 1974, Valéry Giscard d'Estaing ne devance François Mitterrand que de 1,62 % des voix, soit 424 599 voix bulletins sur 30,6 millions d'inscrits.

faire », grâce à un transfert de compétences. La refondation communale passe également par l'association de ces dernières à la planification dite démocratique.

> « *La planification démocratique est la grande confrontation et le grand arbitrage par lesquels la nation, attentive à la multitude de ses composantes, soucieuse de ses équilibres généraux, ambitieuse de son avenir, définit ce qu'elle choisit de faire*[1066]. »

Pour cela, il convient de donner aux communes les moyens administratifs et financiers nécessaires à leur autonomie. En effet, « *la commune doit être le véritable responsable du cadre de vie* », prenant notamment en compte les équipements nationaux, régionaux et départementaux. Elle doit s'équiper, se développer, s'organiser « *en suivant la nature des lieux et la volonté des hommes*[1067] ». Elle doit avoir la possibilité, désormais, d'intervenir dans le champ économique en multipliant les possibilités d'installation à l'attention des industriels. En un mot, les communes doivent être « *pleinement responsables* », par les compétences et les moyens dont elles disposent. En crise, elles doivent être refondées à l'aune du socialisme, qui leur apporterait les moyens de leurs ambitions.

Intercommunalité, autogestion et stratégie d' « emboitement »

De cette analyse, l'intercommunalité – et non la ville nouvelle, qui ne se trouve pas traitée directement au sein de ce document – apparaît comme un recours possible. Dans son manifeste, le parti de François Mitterrand affiche sa volonté de « *favoriser le développement de la coopération intercommunale* », mais à partir de la structure communale seulement :

> « *La commune est l'héritière d'une histoire qui remonte à nos origines nationales. Comme cellule, comme communauté, elle est irremplaçable* [les auteurs du Manifeste soulignent]. *Les socialistes ne songent qu'à lui donner les moyens de vivre et de s'épanouir.*

[1066] « Manifeste municipal socialiste », *Communes de France*, n° 152, août-septembre 1976, p. 21.
[1067] *Idem*, p. 22.

Mais les mouvements de population et l'échelle même des problèmes à résoudre font que, souvent, la commune n'est plus ajustée à la réalité à laquelle elle est confrontée[1068]*.* »

L'intercommunalité peut alors être mise en place par les communes comme solution, « *par libre adhésion et l'exercice du suffrage universel* ». Dans ce cas, la décision est collégiale, librement acceptée par toutes les composantes communales dans le cadre d'institutions « *réellement démocratiques* ». Nous avons ici affaire à une approche « par le bas » de la coopération intercommunale, c'est-à-dire à un mode de pensée mu par un idéal qui a valeur de concept pour les socialistes : l'autogestion.

L'autogestion constitue la fondation même de l'approche socialiste des pouvoirs locaux à la fin des années 1970. Fondée sur une solide base théorique portée par les travaux de Pierre Rosanvallon[1069], l'idée est placée au faîte de la théorie alors défendue par le bureau national du PS[1070]. Permettant à chaque citoyen de « *devenir co-responsable du corps social auquel il appartient* », l'autogestion est présentée comme étant « *d'abord, tout simplement, la citoyenneté enfin pratiquée*[1071] ». Le « Manifeste municipal socialiste » tente ici de construire une filiation entre l'affirmation de la Nation en 1789 et celle de la France de 1976, appelant à une « *démocratie nouvelle* » créée à l'échelle de chaque municipalité, avec participation de tous. Nul n'a le droit de se substituer aux élus du peuple, martèle le document, la démocratie imposant une confrontation nécessaire entre élus responsables, représentants de groupes et associations, et plus largement tous les animateurs de la vie locale.

Cette participation est conçue par le PS comme un « système ». A une époque de forte progression de la sociologie empirique, les élites socialistes épousent une

[1068] *Ibidem*.
[1069] ROSANVALLON, Pierre, *L'Âge de l'autogestion*, Le Seuil, coll. Points politique, 1976, 246 p. Observons que cet ouvrage fait l'objet d'une analyse détaillée dans le n° 227 de l'hebdomadaire socialiste *L'Unité*. Rédigé par Jean Le Garrec, l'article reprend à son compte le « *plaidoyer pour une société expérimentale* » et l'utopie nécessaire à toute posture autogestionnaire selon Pierre Rosanvallon (alors engagé dans une action militante au sein de la CFDT). LE GARREC, Jean, « Autogestion : une méthode et une perspective », *l'Unité*, n° 227, 26 novembre 1976, p. 34. GEORGI, Franck (dir.), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003 (actes du colloque du CHS de Paris I, 14-15 juin 2001).
[1070] Hugues Portelli indique qu'en 1975, « *l'autogestion devient la doctrine officielle du PS afin de se démarquer d'un parti communiste qui vient de lancer une violente polémique sur le "réformisme" socialiste et de ne plus dépendre idéologiquement de lui.* » PORTELLI, Hugues, *Le parti socialiste*, *op. cit*., p. 96.
[1071] « Manifeste municipal socialiste », *Communes de France*, n° 152, août-septembre 1976, p. 23.

approche qui prend pleinement en cause les capacités de réponse des « acteurs » locaux. Fonctionnaires, responsables associatifs, élus locaux ou nationaux, responsables économiques, chacun forme la partie d'un tout que les spécialistes définissent alors comme un « réseau en inter-actions », voire comme « *une forme de pouvoir*[1072] ». Contredisant les approches juridiques qui établissent un cloisonnement entre les fonctionnaires et les élus locaux, plusieurs travaux de sociologie des organisations[1073] mobilisent des notions nouvelles qui, à l'image de l'inter-dépendance ou de la régulation, visent à montrer que les acteurs forment entre eux des réseaux reliés, dont les visées sont stratégiques.

Le Parti socialiste connaît cette pensée[1074]. Il prend ainsi conscience, à cette époque, de l'articulation qui s'opère entre les logiques locales spécifiques et le niveau national. Le concept de « système politico-administratif local », notamment analysé par Pierre Grémion, détaille particulièrement les interactions avec le « centre ». Dans le sillage des travaux du politologue Frederick George Bailey[1075] (1971), les socialistes tentent d'exploiter la possibilité d'un « emboîtement » entre les différentes échelles de pouvoir. Avançant l'idée selon laquelle un agencement stratégique est possible entre les logiques municipales et les objectifs de l'Etat, ce concept met en relief les relations étroites qu'ont les communautés militantes locales avec les élites politiques. L'existence d'« intermédiaires[1076] » apparaît dans toute sa dimension stratégique pour les élites PS, qui développent dès les années 1975 et 1976 une stratégie de conquête des pouvoirs locaux qui repose sur la multiplication des sections municipales. Chaque militant se doit de pénétrer la sphère de la citoyenneté afin de convaincre des bienfaits de l'idéal socialiste : « changer la vie », dit-on alors.

L'analyse qu'a le Parti socialiste des villes nouvelles dans la seconde moitié des années 1970 s'inscrit dans une approche stratégique d'ensemble. La dimension autogestionnaire et participative du local constitue la base idéologique de cette

---

[1072] GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 244.
[1073] CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, notamment p. 227 ; CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France », in *Revue française de sociologie*, XV, 1975 ; WORMS, Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, 1966 ; GREMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, « L'Etat et les collectivités locales », in *Esprit*, janvier 1970, pp. 51-73.
[1074] SAWICKI, Frédéric, « Questions de recherche : pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, n° 2, 1988, pp. 13-28.
[1075] BAILEY, Frederick George, *Les règles du jeu politique. Etude anthropologique*, Paris, Puf, 1971.
[1076] *Idem*, p. 186.

pensée aux accents biologistes, c'est-à-dire systémique. Il semble évident que les socialistes ne distinguent alors pas nécessairement les notions de ville, de commune et d'intercommunalité. Leur approche est globale, et concerne la sphère locale dans toutes ses dimensions. Nous percevons particulièrement dans la proposition de 1975 des députés Vivien, Dubedout et Mermaz, mais également à travers le résumé qui est fait du colloque d'Evry des 2 et 3 octobre 1976 dans la revue *L'Unité*, combien les idéologues du PS investissent l'objet ville nouvelle de la même manière qu'ils le font de la ville. Dans son étude de Villeneuve d'Ascq, Thibault Tellier indique notamment qu'en 1977, l'organe national du PS évoque au sujet d'une enquête sur la ville de la métropole lilloise « *une ville nouvelle qui veut changer la vie*[1077] ». Changer la vie, changer la ville, changer la ville nouvelle : pour les socialistes, ces objectifs sont convergents.

Ces espoirs ne se démentiront pas. A l'issue des élections municipales de mars 1977, huit des neuf villes nouvelles françaises se retrouvent gérées par des élus de gauche. Le PS préside les Sca de Cergy-Pontoise (15 communes, 95 000 habitants), Evry (5 communes, 36 000 habitants), Melun-Sénart (18 communes, 108 000 habitants), Marne-la-Vallée (88 000 habitants), Villeneuve d'Ascq (1 commune, 63 000 habitants), L'Isle d'Abeau (8 communes, 16 000 habitants), Fos-Berre (4 communes, 65 000 habitants) et le Vaudreuil (9 communes, 2 700 habitants)[1078]. L'affaire est d'autant moins négligeable que les villes nouvelles, alors peuplées au total de six cent mille habitants, doivent à terme en accueillir un million et demi, le tout sur fond de montée en puissance des militants au sein du PS (ils passent de cinquante mille en 1971 à quatre vingt mille en 1975, puis à près de deux cent mille en 1981) et d'une personnalité – François Mitterrand – qui a manqué de peu la victoire aux élections présidentielles de 1974.

Pour autant qu'il soit effectif, cet opportunisme des responsables du Parti socialiste doit être mis en perspective. Le fait que leurs élites s'appuient en cette fin des années 1970 sur la montée en puissance de forces « populaires » pour prendre le pouvoir dans les villes nouvelles ne doit pas laisser penser que ces villes nouvelles constituent nécessairement des territoires acquis à leur cause. Il existe, à Saint-Quentin-en-Yvelines comme à Evry ou à Cergy-Pontoise, des populations pour

[1077] TELLIER, Thibault, « La mémoire politique de Villeneuve d'Ascq », *op. cit.* A consulter en partie sur Internet : http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/article.php3?id_article=13
[1078] « La carte des villes nouvelles », journal *Saint-Quentin 78*, n°17, décembre 1979, p. 3.

lesquelles la nécessité d'une organisation collective régénérée ne croise pas nécessairement les idéaux socialistes. L'analyse des milieux associatifs réalisée par Monique Dagnaud[1079] le confirme : à cette époque, nous avons affaire à des populations diverses, dont l'unité politique n'est guère établie.

Les « pionniers » de la ville ne sont pas tous des militants inféodés aux orientations du Parti socialiste. S'ils aspirent pour la plupart à « changer la ville », ces responsables associatifs ne sont pas majoritairement acquis aux équipes municipales de la gauche en place. Les journaux d'habitants comme *Le Bisque* à Saint-Quentin-en-Yvelines, *Le Cobaye déchaîné* à L'Isle d'Abeau ou *A propos* à Cergy-Pontoise montrent la distance qui peut exister entre associations et élus[1080]. Dans le journal *Le Bisque*, certains rédacteurs s'interrogent par exemple sur la politique culturelle qui, émanant de l'équipe socialiste de la commune d'Elancourt mais aussi du Scaan, est menée en direction des habitants[1081]. De la même manière, Monique Dagnaud met en relief, à la fin de son étude sur le mouvement associatif saint-quentinois, les motivations plurielles des militants de la ville. Loin d'être lié à la politique socialiste, leur engagement serait, selon elle, à rapprocher du développement de nouveaux métiers de l'animation, et constituerait « *la manifestation de projets et d'une culture propres*[1082] » à une génération. Gare, dès lors, à ce que Monique Dagnaud appelle un « *effet d'optique*[1083] » : les acteurs de la ville ne sont pas tous des militants politiques, de même d'ailleurs que les habitants ne sont pas tous des militants associatifs. Lié notamment à l'essor des associations locales[1084], le renouveau idéologique des agglomérations nouvelles doit au moins tout autant à des facteurs d'ordre politique qu'à des paramètres socio-économiques.

[1079] DAGNAUD, Monique, *Scènes de la vie culturelle et associative en banlieue nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines*, *op. cit*.

[1080] DE SAINT-PIERRE, Caroline, *La fabrication plurielle de la ville. Décideurs et citadins à Cergy-Pontoise, 1990-2000*, Paris, Créaphis, 2002, pp. 23-27. DE SAINT-PIERRE, Caroline, « Créer de la localité en ville nouvelle : l'exemple de Cergy », in *Ethnologie française*, n° 33 (1/2003), p. 89.

[1081] Dans le n° 15 du *Bisque*, le Saint-Quentinois Eric Hardin explique que « *la politique de la mairie n'est pas claire* » sur les questions culturelles qui lui sont posées. Il y explique notamment que « *la situation objective des associations s'est dégradée en un an et demi* », et que « *l'union de la gauche se discrédite* ». HARDIN, Eric, « Rétablir un vrai débat », *Le Bisque*, n° 15, octobre-novembre 1978, reproduit dans DAGNAUD, Monique, *Scènes de la vie culturelle et associative en banlieue nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines*, *op. cit.*, pp. 111-112.

[1082] *Idem,* p. 81.

[1083] *Ibidem*.

[1084] « Fatras théorique ou minorités agissantes : quelle réalité du mouvement pionnier en villes nouvelles ? », communication effectuée par Loïc Vadelorge lors de la journée d'études organisée le 15 juin 2005 par le Grisqy à l'université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines.

3. La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi de gouvernance ou loi militante ?

Le 30 juin 1983, l'Assemblée nationale adopte la loi n° 83-636 « *portant modification du statut des agglomérations nouvelles* ». Son texte définitif est publié au *Journal officiel* une quinzaine de jours plus tard, le 13 juillet, épiloguant quelque neuf mois d'échanges parlementaires.

Cette loi intervient un peu plus de deux années après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Le 10 mai 1981, l'avènement du premier socialiste de la Ve République à siéger à l'Elysée signe l'épilogue de vingt-trois années de continuité politique en France, et soulève un immense espoir social. L'ancien premier secrétaire du PS dissout l'Assemblée nationale, laquelle se signale depuis les élections du 21 juin 1981 par la prépondérance écrasante des députés du PS, dont la jeunesse paraît incarner à elle seule le renouveau de la gauche[1085]. Cette bascule institutionnelle est accompagnée d'une série de réformes marquantes, à l'image des nationalisations (dans le domaine économique) et de la décentralisation[1086] (domaine politico-administratif). Cette dernière intervient au moment où deux textes de loi relatifs à l'intercommunalité ainsi qu'au pouvoir des collectivités locales et territoriales sont votés. Le premier porte sur les communautés urbaines ; le second sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat[1087].

C'est dans ce contexte idéologiquement marqué qu'à partir du mois de juillet 1981, le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, Michel Rocard, peaufine avec son cabinet une réflexion destinée à réformer le statut des villes nouvelles – et plus précisément la loi Boscher du 10 juillet 1970. Le texte est l'objet d'une refonte complète. Il est établi à l'issue de plusieurs procédures de concertation menées tant auprès des aménageurs du SGVN que des élus des villes nouvelles. Le dossier est

[1085] Au total, le PS est représenté à l'Assemblée par 285 députés. C'est la fameuse « vague rose », notamment signalée par Eric Duhamel et Olivier Forcade. DUHAMEL, Eric et FORCADE, Olivier. *Histoire et vie politique en France depuis 1945*, Paris, Nathan, 2000, p. 98.
[1086] DEYON, Pierre. *Paris et ses provinces. Le défi de la décentralisation 1770-1992*. Paris, Armand Colin, 1992 ; DELBO, Robert, *La décentralisation depuis 1945*, Paris, LGDJ, 2005 ; MABILEAU, Albert (dir.). *A la recherche du local*, Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique, Paris, 30-31 mai 1991. Paris, L'Harmattan, 1993 ; BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel, *Histoire de la décentralisation*, *op. cit.*
[1087] La loi sur les communautés urbaines est votée le 31 décembre 1982 ; celle sur la répartition des compétences une semaine plus tard, le 7 janvier 1983.

préparé par une jeune juriste et urbaniste du cabinet Rocard dont le rôle est peu connu : Isabelle Massin.

Selon quelle méthode celle-ci travaillera-t-elle ? Quelle sera la nature de la proposition de loi particulièrement innovante qui est présentée en septembre 1982 au Parlement ? Comment sénateurs et députés accueilleront-ils le texte ? Dans les pages qui suivent, nous répondrons dans l'ordre à ces trois interrogations successives[1088]. Nous mobiliserons pour ce faire des sources orales (entretiens avec Isabelle Massin), mais également parlementaires (débats de l'Assemblée nationale et du Sénat, 1982-1983).

3.1 Un texte préparé grâce à la participation du SGVN et des élus socialistes : le rôle-clé d'Isabelle Massin

Au moment où elle commence à travailler sur les villes nouvelles, Isabelle Massin peut se référer à un cadre parfaitement balisé, ainsi que sur certaines convictions de militante sociale et politique.

Juriste de formation, issue de la première promotion du DESS Urbanisme de l'Ecole des sciences politiques à la fin des années 1960, Isabelle Massin a effectué dans un premier temps de nombreuses missions d'animation sociale dans les bidonvilles, notamment pour la Sonacotra au début des années 1970. Mariée à l'ingénieur des Ponts Gérard Massin, elle a d'abord suivi ce dernier à Strasbourg (après avoir enseigné à l'école d'architecture de Nancy), puis à Cergy-Pontoise, où son mari a intégré l'EPA en qualité de directeur technique. D'emblée, la jeune juriste est séduite par l'« *aventure des villes nouvelles*[1089] », dont elle loue l'aspect humain. Elle évite cependant, par respect pour l'activité professionnelle de son conjoint, de s'investir dans la vie locale. C'est alors qu'elle est sollicitée par Michel Rocard, via un ancien collègue de l'école d'architecture de Nancy, afin d'occuper le poste de chef de cabinet à la mairie de Conflans-Sainte-Honorine. Quatre ans plus tard, elle suivra l'ex-dirigeant du PSU dans son cabinet ministériel du Plan et de l'Aménagement du

[1088] Une partie des analyses de ce sous-chapitre a été exposée dans notre article consacré à la loi Rocard, paru en 2005 dans l'ouvrage *Gouverner les villes nouvelles* dirigé par Loïc Vadelorge. THEULE, Frédéric, « La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi d'aménagement, loi militante ou loi d'élus ? », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit Université, pp. 271-295.

[1089] Entretien avec Isabelle Massin, 7 janvier 2004.

territoire. Michel Rocard la charge alors de travailler sur la future loi modifiant le statut des villes nouvelles.

Isabelle Massin, qui a intégré le parti socialiste en 1980, s'exécute en nouant des rapports étroits avec le secrétariat général des villes nouvelles (SGVN). A partir de l'été 1981, elle indique avoir rencontré très régulièrement son secrétaire général, Guy Salmon-Legagneur.

> « *Avec Guy Salmon-Legagneur, on travaillait tous les jours, quasi-quotidiennement. C'était lui qui allait écouter ce que les élus de l'opposition disaient, qui faisait remonter… Il voulait garder une architecture, il avait le souci de l'équilibre des finances, il ne voulait pas qu'on prenne des dispositions qui fassent qu'il y ait besoin de subventions d'équilibre. Donc, si vous voulez, il avait le souci de voir, dans la répartition des compétences entre SAN et communes, comment cela allait se passer, les modalités de calcul de la DGF, etc.*[1090] »

Portant sur la fiscalité ainsi que sur la modification du périmètre des villes nouvelles (Zan / hors Zan), les discussions s'avèrent particulièrement techniques. Elles débouchent sur une première mouture du texte de loi, entièrement rédigée par le SGVN. Le secrétariat général semble alors vigilant à ce que ses idées – particulièrement abouties, comme nous l'avons noté précédemment[1091] – « passent » bien auprès des nouveaux personnels de l'Etat socialiste. Il dispose par ailleurs d'une indéniable expertise sur la question.

> « *Ce qu'il faut comprendre, c'est que le projet de loi est quand même produit par le SGVN, la première version… Vous comprenez ? (…) Je pense que cela peut s'expliquer par le fait que le SGVN voulait, en prenant ainsi les devants, conserver son pouvoir sur ce dossier*[1092]. »

Dans un second temps, Isabelle Massin articule ce volet technocratique avec une perspective plus politique. En 1981 et 1982, elle multiplie les contacts avec les

[1090] *Idem*.
[1091] SGVN, *Institutions et financements des villes nouvelles françaises*, Paris, La Documentation française, 1981.
[1092] Entretiens avec Isabelle Massin, 7 janvier et 20 septembre 2004.

présidents de l'Association des élus des villes nouvelles (AEVN) et de l'Association française des villes nouvelles (AFVN), Jacques Guyard et Jean-Jacques Fournier, membres comme elle du PS. Il s'agit pour elle d'affiner les questions de démocratie locale, et en particulier d'harmoniser les rapports entre l'institution communale représentée par son conseil municipal, et le syndicat communautaire, sur les questions liées à l'aménagement. Là encore réguliers et nombreux, les échanges reprennent les grands thèmes qui animent le Parti socialiste sur la question des villes nouvelles : abrogation de la loi Boscher, fin de l'iniquité entre habitants des anciens villages et habitants des Zan, meilleure appréciation du rôle intercommunal des syndicats par rapport à l'action municipale des communes, et désignation des représentants communautaires au suffrage universel direct. A ce stade, selon Isabelle Massin, ce dernier aspect semble revêtir une importance capitale pour une grande partie des socialistes[1093].

A la fin de l'année 1981, soit six mois après l'initiative de Michel Rocard, un premier texte est abouti, prêt à être présenté à l'Assemblée nationale pour discussion. La méthode qui a conduit à son élaboration se signale par son originalité par rapport à celle mise en place quelques années plus tôt, lors du vote de la loi Boscher. En effet, le ministère qui porte la réforme n'est pas le même : la loi Boscher était soutenue par l'Intérieur, la loi Rocard l'est, dès le début, par le Plan et l'Aménagement du territoire. Sur ce point, il semblerait que l'imminence du train de lois sur la décentralisation ait poussé les responsables socialistes à minorer la visibilité de la loi en confiant sa responsabilité à Michel Rocard – qui a l'avantage de connaître en détails la question[1094] –, et non à Gaston Defferre :

> « *Logiquement, le dossier aurait dû être placé sous la responsabilité de Gaston Defferre* », concède aujourd'hui Jacques Guyard, député à partir de 1981. « *La loi Rocard est en effet plus une loi d'organisation de gestion territoriale qu'une loi d'aménagement… Defferre et Rocard se sont mis d'accord pour que les villes nouvelles ne soient pas intégrées aux lois sur la décentralisation. Avec les villes nouvelles, nous risquions en effet d'introduire un élément qui aurait pu*

[1093] « *L'élection des élus des villes nouvelles était pour nous, socialistes, une question majeure* ». *Idem*.
[1094] Rappelons que Michel Rocard a largement pris part, en 1968-1970, aux débats relatifs à la loi Boscher. Cf *supra*.

troubler le débat, et l'aurait compliqué. Le débat est ainsi resté confidentiel[1095]. »

Ceci étant, le processus de concertation est sensiblement comparable à celui adopté précédemment, et repose sur un appui à la fois technique et politique. En 1968, l'approche du gouvernement Pompidou visait à travailler en lien étroit avec Paul Delouvrier[1096], l'Association des maires de France constituant le partenaire privilégié de la rédaction de la loi. En 1981, l'action des techniciens de l'aménagement demeure, Guy Salmon-Legagneur ayant très tôt été invité à nouer des liens de travail étroits avec Isabelle Massin. Quant aux élus, ils sont mobilisés via l'AEVN et l'AFVN, toutes deux présidées par des socialistes. Par ce biais, il semble que le cabinet de Michel Rocard ait souhaité affirmer une philosophie empreinte d'idéal autogestionnaire. « *Le projet de loi (…) a fait l'objet d'une large concertation avec l'ensemble des élus des villes nouvelles, reçus tour à tour par les ministres d'Etat lors de l'élaboration du projet de loi* », peut-on lire dans le rapport présenté au Parlement en 1982[1097]. Celui-ci nous permet de découvrir un texte particulièrement innovant sur plusieurs points.

3.2 Une proposition innovante : périmètre, compétences, fiscalité et suffrage universel direct

Au début de l'année 1982, alors qu'Isabelle Massin a quitté le cabinet de Michel Rocard pour se tourner vers des fonctions électives[1098], le dossier a été repris au sein du cabinet par Philippe Grignault, qui l'a ensuite transmis à Alain Richard en vue de la phase parlementaire. Proche du ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, ce dernier, jeune juriste, député du Val-d'Oise et maire d'une commune de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise[1099], sera le rapporteur du texte à l'Assemblée

[1095] Entretien avec Jacques Guyard n° 1, 6 février 2004. Signalons également que la question intercommunale ne fait nullement partie de l' « Acte I », l'Etat socialiste désirant concentrer l'essentiel de ses efforts sur la refonte des rapports entre Etat et communes en France.
[1096] VADELORGE, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles » in FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010, pp. 89-108.
[1097] *Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des Lois,* n°1602, p. 11.
[1098] Elle se présentera aux élections cantonales du 21 mars 1982, et sera élue.
[1099] Il s'agit de Saint-Ouen l'Aumône, dont Alain Richard est le premier magistrat depuis 1977.

nationale. Produit d'un travail de plusieurs mois, la proposition qu'il présente au mois de septembre 1982 se structure autour de six points :

1- Révision du périmètre d'urbanisation
2- Mobilisation des institutions politico-administratives
3- Limitation des compétences du syndicat de coopération intercommunale
4- Simplification du système fiscal
5- Maintien des aides financières spécifiques aux villes nouvelles
6- Fin annoncée des villes nouvelles

Cette proposition appelle à refondre en profondeur les relations que l'Etat entretient avec les villes nouvelles depuis leur mise en place. Tout en annonçant la fin de cette politique particulière d'aménagement du territoire, le gouvernement établit le caractère exceptionnel des ex-« centres urbains nouveaux ». En capacité de recevoir des dotations en capital de l'Etat, notamment dans le but d'alléger la charge de la dette et de faire face aux dépenses exceptionnelles résultant de l'urbanisation rapide, percevant par ailleurs des subventions d'équipement ainsi qu'une « dotation spécifique » pour les équipements, le projet de loi valide la dimension littéralement « extraordinaire » des villes nouvelles. Celles-ci sont du reste qualifiées d'opérations d'intérêt national (OIN) dans la proposition socialiste[1100], appellation qui caractérise également, à la même époque, le quartier de La Défense et certains textes de loi relatifs aux transports[1101].

Il convient également de remarquer le positionnement de la commune au sein de ce dispositif. La simplification du système fiscal propre aux villes nouvelles permet aux communes de recouvrer un pouvoir financier, dans la mesure où elles percevront désormais les taxes sur le foncier bâti et non bâti, et la taxe d'habitation. La taxe professionnelle, anciennement dénommée « patente », demeurera perçue par la structure communautaire. Il s'agit, comme l'indique le rapport, de simplifier les règles mais également de restaurer l'unité communale :

[1100] « *Les agglomérations nouvelles (...) constituent des opérations d'intérêt national, dont la réalisation est poursuivie dans le cadre du Plan.* » Article 1 du projet de loi, *Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des Lois,* n°1602, p. 47.

[1101] Il ne semble pas exister de définition juridique de ce qu'est une OIN. Le Code de l'urbanisme, notamment l'article L 121-2, en a précisé le principe au début des années 1980. Les OIN naissent avec les premières lois sur la décentralisation, l'Etat assumant la responsabilité de la délivrance des autorisations d'occupation des sols à la place des communes. Nous retrouvons trace du mot dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relative aux transports intérieurs (http://www.legifrance.gouv.fr/).

« *Jusqu'alors, le syndicat communautaire d'aménagement percevait la totalité des impôts à l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle tandis que les communes conservaient à l'extérieur de cette zone leurs prérogatives fiscales. Au sein d'une même commune coexistaient ainsi deux systèmes distincts. La restauration de l'unité des communes permet une simplification des règles applicables. Désormais, les communes retrouvent la possibilité de percevoir sur la totalité du territoire de leur commune les taxes financières, la taxe d'habitation et l'ensemble des autres droits et taxes à la seule exclusion de la taxe professionnelle*[1102]. »

Cette mesure s'inscrit totalement dans le cadre de la décentralisation, qui vise à donner à la commune un pouvoir plus important qu'elle n'en avait précédemment. Une autre preuve en est donnée sur la question territoriale (point n° 1). Comme prévu, le rapport propose d'abolir la distinction traditionnelle, établie par la loi Boscher, entre la Zan et la « hors Zan ». Désormais, les périmètres des villes nouvelles épouseront strictement les limites politico-administratives des communes. La responsabilité de ce choix est laissée aux municipalités, dans le cadre d'un « projet de révision du périmètre d'urbanisation », selon la règle de la majorité relative :

« *Si le comité du syndicat communautaire et les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population se prononcent favorablement, le nouveau périmètre d'urbanisation et la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle sont adoptés de plein droit et constatés par l'autorité compétente* », c'est-à-dire par le préfet, représentant de l'Etat[1103].

On observera qu'en reprenant à leur compte la règle des deux tiers, les responsables socialistes s'inscrivent dans la tradition de l'intercommunalité française telle qu'elle se pratique depuis les débuts de la Ve République. Depuis 1959 et 1966, les syndicats de commune et les communautés urbaines peuvent être formés en

[1102] *Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des Lois,* n°1602, p. 14.
[1103] *Idem*.

appliquant cette majorité dite « relative[1104] ». La mesure peut être qualifiée de dirigiste en ce qu'elle peut en théorie permettre à une intercommunalité d'être créée contre l'avis particulier de certaines communes. Elle peut dans le même temps être reliée à la nécessité qu'il y a, pour les socialistes, de laisser le pouvoir municipal maître de ses choix : « *Les modalités d'établissement du nouveau périmètre d'urbanisation font une large place à la concertation avec les élus* », est-il indiqué dans la présentation générale du rapport[1105].

Reste l'un des points centraux du rapport, qui concerne les différentes options politico-administratives en matière de coopération intercommunale. Les députés ont ici le choix entre quatre options :

- la fusion totale des communes ;
- la commune unique ;
- la Can (communauté d'agglomération nouvelle) ;
- ou un San (syndicat d'agglomération nouvelle).

Les deux premières propositions font figure de repoussoir pour les élus locaux. La « *fusion totale des communes* » reprend la formule exposée en 1971 dans la loi Marcellin[1106]. De son côté, la « *commune unique* » appelle à transformer en commune nouvelle les territoires constituant le périmètre d'urbanisation de l'EPA (Zan). Avec cette dernière formule, une commune supplémentaire serait appelée à être instaurée au sein de l'agglomération, cependant qu'avec la précédente, une seule commune proposerait l'addition stricte de toutes celles appartenant à la ville nouvelle.

Ces deux options sont purement formelles. Le véritable choix que devront faire les parlementaires se portera en réalité entre la Can et le San. La première tient son originalité de l'élection de ses représentants au suffrage universel direct, appelée à modifier les relations entretenues entre l'intercommunalité et les communes[1107]. Le second est d'inspiration plus classique : « *Cette formule sera retenue par les communes soucieuses de ne pas progresser trop rapidement dans la voie d'une intégration directe* », explique-t-on[1108].

[1104] Cf *supra*, chapitre I.
[1105] *Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des Lois,* n°1602, p. 12.
[1106] Loi n° 71-44 du 16 juillet 1971.
[1107] *Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des Lois,* n°1602, p. 13.
[1108] *Idem.*

Un paradoxe semble apparaître ici. Comment le PS, favorable aux communes, peut-il avoir maintenu la communauté d'agglomération nouvelle dans le champ des possibles ? Voilà certainement l'une des questions principales que pose ce rapport. La réponse qui semble la plus évidente est celle donnée par Isabelle Massin : inscrite dès l'origine dans le projet, c'est-à-dire au moment des échanges avec le SGVN[1109], l'élection des représentants des villes nouvelles au suffrage universel direct n'a pas été biffée afin de respecter le processus d'élaboration du texte. « *La Can était présente dès le départ, elle a été maintenue pour que cette opportunité soit respectée*[1110] ».

Cette présence doit certainement beaucoup à la dynamique politique créée par le « moment 1981 ». Il n'est en 1982-1983 pas question de remettre en cause l'espoir généré par le changement de majorité au sommet de l'Etat. Exprimée dès le milieu des années 1970, notamment dans la proposition d'abrogation de la loi Boscher défendue en 1975 par les députés Vivien, Dubedout et Mermaz, l'élection des représentants des villes nouvelles au suffrage universel reflète les aspirations de son temps, et doit être reliée au droit à l'expérimentation que revendique alors le PS. Alors qu'il s'exprime devant les députés de l'Assemblée, le 6 octobre 1982, Michel Rocard ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que les villes nouvelles « *sont aussi le lieu d'une <u>expérimentation de nouveaux modes de participation des habitants à la vie locale</u>* [nous soulignons] *et de nouveaux modes de coopération intercommunale*[1111] ». Le ministre du Plan n'est pas le seul à estimer que les villes nouvelles peuvent être des terrains d'innovation politique. Guy Malandain, député socialiste élu dans l'une des communes de Saint-Quentin-en-Yvelines, déclare ce même jour :

> « [C'est dans les villes nouvelles que] « *réside, à l'évidence, un extraordinaire terrain d'action pour le mouvement associatif. Des <u>expériences</u>* [nous soulignons] *originales et riches existent déjà à Saint-Quentin-en-Yvelines. Elles doivent être amplifiées*[1112] ».

[1109] Les aménageurs des villes nouvelles se révèlent plutôt acquis aux idées expérimentales. VADELORGE, Loïc, « Pourquoi et comment a-t-on créé le SGVN ? » in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, Le Manuscrit, 2004, p. 165 ; VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, thèse d'Habilitation à diriger des recherches, septembre 2008, p. 188.
[1110] Entretien avec Isabelle Massin, 7 janvier 2004.
[1111] Assemblée nationale, séance du 6 octobre 1982.
[1112] *Idem.*

Pour le PS, « changer la ville » passe aussi par une tentative de modification en profondeur des fondements mêmes de l'intercommunalité française. Nous savons aujourd'hui qu'à l'époque les hésitations existaient quant à ces options. Alain Richard les exprime sans détour. Lors de la journée d'études consacrée à l'intercommunalité de projet, l'ancien rapporteur du projet de loi a rappelé ses doutes quant à la nature intercommunale de la Can. Pour lui, cette proposition correspondait à l'époque au mouvement qu'il qualifie lui-même de « *participationniste*[1113] ». Il juge que la communauté d'agglomération nouvelle constituait tout simplement un nouvel échelon territorial, entre les communes et le département :

> « *L'idée de l'intercommunalité classique, dans une période de changement politique, apparaît comme un peu frustrant démocratiquement. Mais je dois dire qu'ayant participé à ce débat (…), je n'ai jamais compris ce que pouvait être l'alternative*[1114]. »

Traduisant en quelque sorte une volonté militante, la Can devrait ainsi son salut à son inscription, par Isabelle Massin, dans le projet initial, ainsi qu'à la fidélité de certains militants PS à l'égard de la pensée autogestionnaire des années 1976-1981.

3.3. Le suffrage universel en question : la Can au cœur du débat parlementaire

De cette volonté innovante – pour ne pas dire transgressive – de désigner directement les élus communautaires, il sera bien sûr largement question lors des débats parlementaires qui, démarrant au mois de septembre 1982, se poursuivent jusqu'au mois de juin 1983. Les échanges qui se déroulent alors mettent majoritairement aux prises des députés ainsi que des sénateurs très directement concernés par les anciens « centres urbains nouveaux », et par là même très au fait des problématiques que charrie le texte.

[1113] Alain Richard, cité in PHEVN, *Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, actes de la journée d'études du mardi 5 juillet 2005, p. 39.
[1114] *Idem.*

Ainsi, la plupart des interventions que nous avons pu découvrir dans les comptes rendus des sessions parlementaires se présentent-elles sous la forme de réquisitoires particuliers, quand ce n'est pas dans des actions de « lobbying » territorial à peine voilées. Au mois d'avril 1983, le sénateur yvelinois Bernard Hugo (PC) pointe par exemple du doigt le « *manque d'équipements importants et indispensables* » qui frappe Saint-Quentin-en-Yvelines, à l'image de l'hôpital et de l'université[1115]. Député socialiste, Jean-Pierre Fourré (Marne-la-Vallée) évoque pour sa part « *le besoin de logements sociaux de qualité* » dans « sa » ville nouvelle, et formule une « *triste et décevante impression d'être les oubliés de la région Ile-de-France*[1116] ».

Tout comme en 1968-1970, les échanges sont par ailleurs marqués par leur nature éminemment technique[1117]. Mode de sortie de la ville nouvelle, condition de redistribution de la taxe professionnelle, accentuation du processus de retour au droit commun, proportion du soutien financier alloué par l'Etat aux villes nouvelles… Les points d'achoppement, nombreux, font appel à des connaissances très fines des mécanismes institutionnels propres aux villes nouvelles – ce qui peut d'ailleurs expliquer le silence, lors des débats parlementaires, d'élus originaires d'autres territoires que ceux des agglomérations nouvelles. Progressivement, les échanges vont ainsi se resserrer autour de deux questions : les compétences en matière d'urbanisme d'une part ; la communauté d'agglomération nouvelle de l'autre.

En matière d'urbanisme, le projet de loi entend placer la structure communautaire en responsabilité directe au niveau de la programmation et de l'investissement, affirmant la compétence des élus du San ou de la Can sur des zones d'aménagement comprenant plus de trente logements[1118]. Les sénateurs ne l'entendent pas ainsi, et proposent de porter le chiffre de trente logements à cinquante puis à quarante. A partir du début de l'année 1983, les allers et retours entre sénateurs et députés se multiplient en s'intensifiant. Face à un Sénat « *au sein duquel les élus de droite se sont repliés après le raz-de-marée socialiste de 1981 à l'Assemblée nationale*[1119] », le rapporteur du projet, Alain Richard, se révèle inflexible. Confronté à la volonté sénatoriale de supprimer le pouvoir communautaire, le jeune protégé de Michel

[1115] Sénat, *Discussion et adoption du 20 avril 1983*, L. n° 79, p. 373.
[1116] *Idem*, p. 5483.
[1117] THEULE, Frédéric, « La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi d'aménagement, loi militante ou loi d'élus ? », *op. cit.*
[1118] Ce sera chose faite dans la loi finalement votée. Cf loi du 13 juillet 1983, section IV, art. 16.
[1119] Entretien avec Jacques Guyard n° 1, 6 février 2004.

Rocard refuse systématiquement les amendements du Sénat et conserve la compétence de l'agglomération en matière d'urbanisme[1120].

Mais c'est au sujet de la communauté d'agglomération que les échanges se révèlent les plus vifs. Pour le rapporteur du Sénat, Pierre Salvi (centriste), par ailleurs élu du Val-d'Oise[1121], la Can s'avère trop particulière – ses membres sont élus au suffrage universel direct – pour ne pas être soumise à une décision unanime de la part des communes formant les villes nouvelles. Pas question pour lui de voir une intercommunalité se créer à la majorité relative : cette décision se révèle trop importante et requiert qu'un vote unanime et solennel, émanant des conseils municipaux, soit effectué. L'élu val-d'oisien refuse de courir le risque d'un regroupement à marche forcée : la Can, structure intercommunale aux contours particulièrement innovants en matière de démocratie participative, même si elle « *ne constitue que l'une des formules offertes aux communes, (…) pourrait être imposée à une commune par une majorité qualifiée*[1122] ». Les sénateurs militent ainsi activement pour la suppression de cette communauté d'agglomération nouvelle, à laquelle ils opposent une formule créée de toutes pièces, le syndicat d'intérêts communautaires (Sic). Véritable « copié-collé » du syndicat communautaire d'agglomération de la loi Boscher[1123], ce Sic vise à préserver les conseils municipaux de l'influence hégémonique de la Can. Il symbolise à lui seul la posture sénatoriale, que l'on sait traditionnellement préoccupée par la préservation des libertés communales.

Vivement critiquée par le Sénat, la communauté d'agglomération nouvelle l'est également au sein même de l'Assemblée nationale par de nombreux députés de l'opposition. Depuis le début des échanges parlementaires, ces derniers semblent avoir adopté une logique de protestation uniforme. Ainsi, dès le 6 octobre 1982, Didier Julia (RPR) fustige un texte qui met en place « *un mécanisme malgré tout coercitif, qui va à l'encontre de la volonté des communes*[1124] ». La Can ne fait pas non plus l'unanimité parmi les forces de la gauche gouvernementale, et notamment au

[1120] *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles*, Alain Richard, annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1983, p. 3.
[1121] Pierre Salvi a été le maire (centriste) de Viarmes, dans le Val d'Oise, entre 1958 et 1989. En 1976, il a été élu conseiller régional d'Ile-de-France avant d'intégrer, un an plus tard, le Sénat.
[1122] *Rapport de M. Salvi, au nom de la commission des lois,* n°468, 30 juin 1983, p. 4.
[1123] *Rapport de M. Salvi*, *op. cit*., p. 8.
[1124] Assemblée nationale, 1ère séance du 6 octobre 1982, *Journal Officiel*, p. 5447.

sein d'un Parti communiste dont le municipalisme n'a guère varié depuis les échanges sur la loi Boscher, quelque quinze années auparavant. Toujours le 6 octobre 1982, le représentant du PC Louis Maisonnat indique, parmi d'autres :

> « *Nous ne pensons pas que* [la communauté d'agglomération nouvelle] *soit une bonne formule. (…) Il est déraisonnable de vouloir forcer les communes à s'organiser collectivement dans le cadre d'une ville nouvelle, alors que la formule d'érection de la zone d'urbanisation en commune n'aurait pas été approuvée par la population. (…) La commune reste la cellule territoriale de base la plus apte à satisfaire (…) les besoins de la population*[1125]. »

Ces réserves sont enfin palpables jusque dans les rangs des socialistes, même si les critiques formulées se révèlent plus tempérées dans leur forme. Rapporteur pour avis de la commission des Finances, Alain Vivien – par ailleurs, on l'a vu, co-auteur du projet de réforme de la loi Boscher en 1975 – avertit de manière surprenante :

> « *La communauté d'agglomération nouvelle a l'avantage d'être dirigée par un comité élu au suffrage universel. Mais qu'adviendra-t-il si ce comité entre en conflit avec les conseils municipaux des communes (…) ? Il y a là le risque d'un conflit de légitimité*[1126]. »

Entre députés socialistes, les divergences d'opinion demeurent relativement discrètes. Elles sont cependant bien là. Les entretiens que nous avons successivement eus avec Isabelle Massin, Alain Richard ou encore Jacques Guyard nous ont en effet appris que de vifs échanges avaient eu lieu, en leur temps et en coulisses, au sujet de la formule audacieuse de la communauté d'agglomération nouvelle. Fallait-il créer les conditions de l'utopie ? Entre l'ancienne membre du cabinet de Michel Rocard, l'ex-président du Sca d'Evry et le maire de Saint-Ouen-l'Aumône, la question divise encore aujourd'hui.

Pour Isabelle Massin, en effet, la communauté d'agglomération nouvelle constitue le cœur même de la proposition de loi de 1983, l'essence du projet. Elle avait en outre l'avantage d'être, à l'époque, réclamée par le SGVN :

[1125] *Idem*, p. 5451 et 5452.
[1126] *Ibidem*, 6 octobre 1982, p. 5444.

« *Personnellement, je croyais très fort en cette formule, qui était pour moi l'aboutissement de ce qui se passait dans les villes nouvelles. Réformer la loi Boscher, cela passait nécessairement, de mon point de vue, par une élection des élus de l'agglomération au suffrage universel, au nom de la démocratie locale. Il faut également savoir que* [La Can] *était sur la table (…) dès le départ. Ce qu'il faut comprendre, c'est que le projet de loi est quand même produit par le SGVN, la première version… (…) La Can c'était l'expression de la demande des EPA par rapport à l'impossibilité de la représentation de la nouvelle population. Le souci des EPA et du SGVN, c'était que la nouvelle population puisse être mieux prise en compte, tout en ne provoquant pas la réaction et l'hostilité. Le problème du SGVN, c'était la réalisation des Zac ! C'est ça qu'il faut voir ! La réalisation du projet Villes nouvelles !* [1127] »

Plus modéré, Jacques Guyard estime de son côté que le choix de la Can méritait d'être proposé aux élus locaux. « *Pour moi, l'idée de faire décider de l'urbanisation d'une agglomération par les élus du suffrage universel méritait d'être expérimentée* », indique-t-il en écho de ce qu'il déclarait à l'Assemblée nationale le 6 octobre 1982. « *Je demeure persuadé que c'était une possible avancée vers plus de démocratie, ce qui est bien dans la vocation naturelle d'expérimentation des villes nouvelles*[1128]. »

A l'évidence en retrait par rapport à l'esprit autogestionnaire incarné par la Can, Alain Richard se veut pour sa part plus réaliste, et illustre une opinion quelque peu différente :

« *Beaucoup de députés PS étaient opposés à l'élection des représentants de la Can au suffrage universel direct. Nous avons cependant laissé cette option dans le texte, dans la mesure où nous savions qu'aucune commune ne voterait le passage en communauté d'agglomération nouvelle. Quel conseil municipal*

[1127] Entretiens avec Isabelle Massin, 7 janvier et 20 septembre 2004.
[1128] Entretien avec Jacques Guyard n° 1, 6 février 2004.

prendrait de lui-même la décision de se couper ainsi de ses électeurs ? La Can ne pouvait pas être adoptée dans les villes nouvelles[1129]. »

La formule est ainsi votée, le 30 juin 1983, par le Parlement. Le texte paraît au *Journal officiel* le 13 juillet 1983 en proposant aux élus locaux des villes nouvelles la formule de la communauté d'agglomération nouvelle.

*

* *

En 1983, la loi Rocard redéfinit en profondeur les rapports entre communes et intercommunalité. Le syndicat communautaire ne se situe plus « au dessus » des communes. Les relations – notamment financières – qui le lient aux équipes municipales apparaissent comme plus nuancées qu'elles ne l'étaient au cours de la « période Boscher ». Quelle que soit sa forme, la structure intercommunale n'aimantera plus la totalité de la fiscalité locale, et ne sera plus en situation de redistribution vis-à-vis des communes. Les équipements construits devront également être définis par le pouvoir politique en fonction de critères tour à tour communaux et intercommunaux.

La position centrale de l'institution communautaire en charge de l'aménagement de l'agglomération s'en trouve profondément transformée. Le syndicat de coopération intercommunale devra désormais négocier avec les communes qui le composent, notamment par le biais de conventions. A l'heure de la décentralisation et de l'affirmation d'un pouvoir local municipal, les communes sont bel et bien revenues en force dans le projet « villes nouvelles ».

Les formules d'intercommunalité que propose la loi Rocard n'en font pas moins de celle-ci un objet idéologique flou, pour ne pas dire imprécis. En juillet 1983, le maintien de la Can aux côtés du San témoigne du fait que les socialistes entendent se montrer à la fois réalistes et idéalistes sur la question des villes nouvelles. Sans trancher sur le fond entre les « rationalistes » (Alain Richard) et les « autogestionnaires » (Isabelle Massin), le PS s'attache à l'évidence à promouvoir une solution médiane entre une ville nouvelle gérée « par le bas » (c'est-à-dire par ses

[1129] Entretien avec Alain Richard, 8 janvier 2004.

propres habitants) et une ville nouvelle structurée « par le haut » (selon des critères techniques définis par le SGVN).

Pour autant qu'elle soit audacieuse, cette tentative de synthèse peut être rapprochée de celle qui, depuis le congrès d'Epinay, constitue l'une des marques de fabrique socialiste. Dans les années 1970, les débats sur la nature du socialisme français ont accouché de ce qui est alors présenté comme une « troisième voie » entre, d'un côté, une social-démocratie d'essence capitaliste et, d'un autre côté, un communisme qui nie la liberté[1130]. Lors de la campagne de 1981, les 110 propositions du candidat Mitterrand n'opèreront pas un véritable choix entre la rupture (notamment autogestionnaire) et le capitalisme[1131].

Toute proportion gardée, la loi Rocard rédigée par les socialistes est à cette image. Réaliste en ce qu'elle propose un nouvel équilibre communautaire entre pouvoir municipal et pouvoir supracommunal, elle n'ose pas aller au bout du fantasme qui est le sien : faire des anciens « centres urbains nouveaux » de la loi Boscher de véritables lieux de démocratie locale, tels que ceux-ci sont alors définis par une partie des militants PS à cette époque. « *Nous étions encore des révolutionnaires, Alain Richard était un juriste* », commente Jacques Guyard, alors député et président de l'Association des élus des villes nouvelles[1132]. Véritable « *utopie à l'épreuve* », pour paraphraser le titre d'Alain Bergounioux et de Gérard Grunberg[1133], la ville nouvelle socialiste n'ose trancher dans le vif de l'idéologie qui la soutient. Elle est, en cela, comparable à la loi Boscher qui, treize années avant elle, n'avait osé aller au bout de la logique gaullienne de la commune unique. Ces deux textes de compromis demeurent finalement dans un entre-deux, préférant laisser à la sphère locale le choix de sa propre organisation plutôt que de lui imposer cette dernière pour des raisons doctrinales et théoriques.

[1130] Lors de son discours d'investiture, le 21 mai 1981, François Mitterrand indique : « *Dans le monde d'aujourd'hui, quelle plus haute exigence pour notre pays que de réaliser la nouvelle alliance du socialisme et de la liberté ?* ». Cité in BERNSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, 2004, réédition 2008, p. 627.

[1131] *Idem*, p. 629.

[1132] Entretien avec Jacques Guyard n° 1, 6 février 2004.

[1133] BERGOUNIOUX, Alain et GRUNBERG, Gérard, *L'utopie à l'épreuve*, Paris, éditions de Fallois, 1996.

Conclusion de partie

Deux ruptures importantes jalonnent les dix premières années d'existence du Scaan. La première est politique : dans les années 1976-1977, nous observons une nette politisation du discours communautaire, impulsée par les membres du PCF de l'assemblée, bientôt relayée par les forces socialistes du territoire au sein de l'Union de la gauche locale. A partir de 1976, comme cela est fait à Evry[1134] ou au Vaudreuil[1135] à la même époque, les élus s'attachent à nouer des liens privilégiés avec leurs administrés en organisant plusieurs réunions publiques. Ces initiatives modifient l'état des forces locales en présence en faisant des élus locaux les interlocuteurs politiques des populations, à une époque marquée par l'essor de la participation citoyenne.

La seconde rupture est institutionnelle : en 1981, la crise du centre voit les élus de la ville nouvelle revendiquer la responsabilité de la décision urbaine. Cette inflexion les amène à modifier le projet de la ville sur un point fondamental : le rayonnement du centre-ville. A l'ambition régionale des architectes-urbanistes – et à travers eux du SGVN – les maires opposent une vision plus modeste, dont l'échelle communale est le mètre étalon. Bien que demeurant adossé aux initiatives de la technostructure et modéré, le projet urbain du syndicat intercommunal se précise, loin de l'ambition régionale alors attribuée aux villes nouvelles par le SGVN.

L'une et l'autre de ces transformations nous montrent que Saint-Quentin-en-Yvelines n'est plus guère rejetée par les élus locaux. S'ils critiquent certains dysfonctionnements de la loi Boscher, maires et conseillers communautaires acceptent désormais le principe de la ville nouvelle, et participent concrètement à son édification. La position des communistes est à cet égard révélatrice : après avoir combattu les « centres urbains nouveaux » sous le mandat de Roland Obel, les représentants du PCF acceptent, en 1977, de présider le Scaan, et contribuent

[1134] GUYARD, Jacques, *Evry Ville nouvelle 1960-2003. La troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 111.
[1135] BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val de Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une ville*, *op. cit.*, 2003, p. 152.

positivement à l'urbanisation de ses différents quartiers[1136]. Ainsi, la mise en place du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines permet aux élus locaux de prendre une part active et désormais officielle au « gouvernement de la ville nouvelle », jouant tout au long de la décennie un rôle permanent d'acculturation.

Le processus d'assimilation que nous observons est d'abord institutionnel. Au-delà de leurs singularités politiques, les présidents qui se succèdent à la tête du Scaan voient dans la coopération intercommunale le moyen de défendre la parole des maires, tant auprès du préfet et de l'EPA qu'auprès du conseil général ou du SGVN. « Nu propriétaire » du pouvoir municipal, le syndicat est alors défini comme un instrument au service des équipes municipales qui composent la ville nouvelle. Cette approche donne naissance à une intercommunalité globalement assez traditionnelle. La culture de la coopération intercommunale qui est observée au cours de cette période repose sur des valeurs égalitaristes et de redistribution très proches de l'intercommunalité mise en place à la fin du XIXe siècle[1137]. Même s'ils disposent des quatre taxes et de compétences très larges – c'est-à-dire d'un important pouvoir – les élus sont surtout préoccupés par la nécessité qu'ils ont de s'inscrire dans le paysage communal local, après une période précédente (1965-1973) qui aura vu l'EPA poser quasiment seul les premiers jalons urbains de la ville nouvelle. Ces intérêts convergents constituent le ciment de l'assemblée communautaire, et transcendent pour une large part les clivages politiques partisans. A cette époque, le comité syndical du Scaan est assimilable à une simple chambre d'enregistrement des avis des communes.

Plusieurs lieux participent de cette acculturation, liés aux différentes institutions qui contribuent à l'édification de la ville nouvelle. Le conseil d'administration de l'EPA , le conseil général des Yvelines, la préfecture, le comité syndical du Scaan – auquel il convient d'ajouter le bureau syndical ainsi que les commissions – constituent à partir de 1973 autant d'occasions, pour les élus locaux comme pour les aménageurs, de développer une culture partagée de la ville nouvelle. Ces passerelles institutionnelles, qui n'existaient pas sous une forme aussi claire au cours de la période précédente, permettent l'émergence d'une connaissance partagée des

[1136] Nous retrouvons ici la « double face » communiste décrite par Emmanuel Bellanger. BELLANGER, Emmanuel, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales en banlieue parisienne », in *Science humaine*, revue d'histoire des sciences humaines, 2005/1, n° 12, p. 80.
[1137] Cf *supra*, chapitre I.

questions locales. En délibérant au comité syndical, en travaillant en commission, en débattant avec le représentant de l'Etat ou les urbanistes en charge de l'aménagement des premiers quartiers de Saint-Quentin-en-Yvelines, chacun découvre des enjeux nouveaux, est mis en demeure de transiger, mais également de se plier à la règle du compromis.

Les accommodements que l'on découvre alors passent assez régulièrement par le conflit. L'affrontement entre les élus, l'Etat et l'EPA ne date pas de l'« affaire du centre ». Nous en retrouvons trace dès 1973, au sein du syndicat de la base de loisirs de Saint-Quentin-en-Yvelines[1138]. En 1974, 1975 et 1976, le budget du Scaan, déficitaire, fait également l'objet d'âpres discussions avec les services de l'Etat. Bien que partagés sur la stratégie à adopter, les élus communautaires décident volontairement d'établir un rapport de force avec le préfet, à qui ils demandent le vote d'une subvention d'équilibre supplémentaire. Même s'ils ne parviennent pas à infléchir la politique de l'Etat, les membres du Scaan obtiennent de l'EPA, en avril 1974, une participation supplémentaire afin de compléter les dépenses d'investissement engagées[1139].

Ces « victoires » témoignent en faveur d'une activité locale susceptible de l'emporter sur des forces aussi puissantes que celle de l'EPA ou de l'Etat. Contrairement à l'idée défendue par certains travaux de sociologie des organisations, les élus communautaires parviennent, entre 1973 et 1983, à constituer un contre-pouvoir actif qui, sans être comparé au « pouvoir périphérique[1140] » des grands notables provinciaux, n'en demeure pas moins opérant.

Comment expliquer cette situation ? L'omniprésence des élus locaux dans les échanges, la ténacité dont font preuve certains d'entre eux – notamment les communistes – sur plusieurs dossiers, joue incontestablement. Il semblerait que la démographie locale ait également pesé dans cette évolution. Entre 1968 et 1983, la population de Saint-Quentin-en-Yvelines est multipliée par trois, et dépasse désormais le seuil des cent cinquante mille habitants. Près de quarante mille enfants

[1138] THEULE, Frédéric, « La décision communautaire, entre logique politique et impératif égalitariste : le cas du syndicat intercommunal de Saint-Quentin-en-Yvelines, 1973-2003 », in GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé en juillet 2004 pour le PHEVN, p. 52.
[1139] Ce conflit donne lieu à la signature de deux conventions financières, mentionnées dans les comptes rendus del'année 1975. Scaan, compte rendu du comité syndical du 18 novembre 1975, délibération n° 36.
[1140] GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, *op. cit.* ; WORMS, Jean-Pierre, *Le préfet et ses notables*, in *Sociologie du travail*, *op. cit*.

peuplent la ville nouvelle[1141], nécessitant la mise en place de services spécifiques – systèmes de garde, construction d'écoles et de gymnases, création de parcs de loisirs et de lignes de bus. Cette évolution d'ensemble permet aux élus locaux de gagner en pouvoir dans la mesure où ils sont les représentants « naturels » de ces populations nouvelles. Les effets politiques de cette bascule sont tout particulièrement notables sur le dossier du centre-ville. Si les membres du Scaan parviennent peu à peu à influer sur la décision urbaine, c'est non seulement en raison de la victoire du PS à la présidentielle en 1981, mais également grâce à la légitimité renforcée que les élus saint-quentinois tirent désormais de la représentation d'une population massivement présente en Zan. Jusqu'alors interlocuteurs privilégiés des nouveaux habitants, les architectes-urbanistes de l'EPA doivent de plus en plus composer avec cette évolution des rapports de force. Il est désormais acquis que l'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines, tout en demeurant une affaire d'Etat, relève d'un processus de co-production avec les élus locaux.

[1141] Cf notre volume d'annexes, « évolution du nombre d'enfants scolarisés à Saint-Quentin-en-Yvelines », Partie 3.

Troisième Partie

Saint-Quentin-en-Yvelines à la recherche d'un projet de territoire, 1983-2004

Au début des années 1980, la décentralisation modifie en profondeur les équilibres institutionnels entre les communes, les syndicats de coopération intercommunale, les départements et les régions[1142]. L'Etat n'est alors plus la principale institution à intervenir pour aménager le territoire, et doit nécessairement passer par un travail plus étroit avec les collectivités territoriales. Disposant de financements en propre, la sphère locale participe désormais aux opérations qui, jusqu'alors, étaient financées par le pouvoir central.

Le secteur de l'urbanisme est le premier touché par ce renouvellement des règles. Appelées à maîtriser leur urbanisation en édictant leurs plans d'occupation des sols et en délivrant leurs permis de construire, les communes apparaissent comme les grandes gagnantes de la réforme. En réalité, la décentralisation vient considérablement complexifier les rapports entre les différents niveaux institutionnels[1143]. Nécessitant des financements croisés et laissant quelques vides juridiques, le « train de lois » qui caractérise l'« Acte I » oblige les acteurs à s'organiser les uns par rapport aux autres au gré de logiques territoriales propres.

L'affaire est encore plus complexe dans les villes nouvelles, où les structures de coopération intercommunale disposent de pouvoirs spécifiques suite à la loi Rocard du 13 juillet 1983. Si les syndicats conservent une responsabilité en matière

[1142] CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, actes du colloque de Besançon, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 117.
[1143] RONCAYOLO, Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 2001, p. 764.

d'aménagement (logements, transports, voirie, développement économique), s'ils délivrent les permis de construire pour les Zac de plus de trente logements, les communes touchent de leur côté les impôts dits « ménages[1144] » et gèrent la totalité des équipements à vocation communale. Plus autonomes, disposant de moyens nouveaux tels que la dotation globale de fonctionnement, celles-ci sont responsabilisées dans l'établissement de leurs budgets. A Evry par exemple, le respect des communes devient une règle à ne pas transgresser, l'objectif étant de construire ce que Jacques Guyard appelle « *une vraie ville*[1145] ».

Les conséquences de la décentralisation se font ressentir jusque dans les rapports que les élus locaux entretiennent avec les aménageurs. Après avoir longtemps appelé de leurs vœux la constitution d'une nouvelle technocratie « *qui puisse compter sur l'adhésion et la confiance des citoyens*[1146] », les ingénieurs des ex-« centres urbains nouveaux » semblent s'ouvrir à une dimension partenariale à l'égard des élus locaux. L'Iaurif, le bureau d'études de la région Ile-de-France, développe à partir de l'année 1983 une stratégie visant à travailler directement auprès des communes, des syndicats intercommunaux et des départements franciliens. Souhaitée par l'exécutif régional, qui préside désormais aux destinées de l'institut (le président en est Michel Giraud, président de la Région), cette évolution entend tenir compte de l'évolution de la décision urbaine. Une « *nouvelle période*[1147] » débute alors, visant à assister les édiles locaux dans leurs fonctions d'aménageurs. Entamé dans les années 1960[1148], le processus de régionalisation trouve ainsi une forme de régénération.

Le renouvellement des rapports entre élus et aménageurs est l'un des champs du possible qui est laissé, en 1983, à Saint-Quentin-en-Yvelines. La ville nouvelle de l'Ouest parisien apparaît à cette époque comme la plus aboutie. Forte de cent cinquante deux mille habitants, elle est desservie par un maillage de transports régional reposant sur les réseaux du RER et de la SNCF. Trente mille nouveaux habitants sont attendus d'ici la fin de la décennie, et la construction du centre

[1144] Taxes foncières (bâti, non bâti) et taxe d'habitation. Seule la taxe professionnelle (ex-patente) demeure versée au syndicat de coopération intercommunale.
[1145] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 146.
[1146] ALDUY, Jean-Paul, « 40 ans de planification en région d'Ile-de-France », *Les Cahiers de l'Iaurif*, n° 70, décembre 1983, p. 40.
[1147] POMMELET, Pierre, « Editorial », *Les Cahiers de l'Iaurif*, n° 72, juin 1984, p. 7.
[1148] ZYLBERBERG, Laurent, *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, thèse de doctorat, Fondation nationale des sciences politiques, IEP de Paris, 1992, p. 190.

commercial – équipement structurant pour la ville nouvelle – est prévue pour l'année 1987[1149].

Pour la ville nouvelle, 1983 apparaît également comme une année charnière, marquée par trois échéances majeures. En mars, les élections municipales entraînent un renouvellement de l'exécutif communautaire. Au mois de juillet, le Parlement vote la loi Rocard, qui signe une évolution statutaire décisive pour l'ensemble des villes nouvelles. Les six derniers mois de l'année sont enfin caractérisés par un ensemble de débats internes visant non seulement à faire évoluer la formule de regroupement communautaire, mais également à modifier le périmètre de l'agglomération.

Ce « moment 1983 » prend tout son relief à l'issue des élections municipales saint-quentinoises. Si le scrutin local des 6 et 13 mars se solde par le maintien d'une majorité de gauche à la tête du syndicat intercommunal, il signe dans le même temps la défaite du PC local, désormais dépassé par l'allié socialiste, et le retour en force de la droite. Sur onze municipalités, deux sont communistes, quatre socialistes et cinq désormais gouvernées par une municipalité de l'opposition nationale. Pour les élus de la gauche locale, les défis sont donc pluriels : en quelques semaines, ils doivent tout à la fois identifier un nouveau chef de file, définir une nouvelle ligne d'action, et retrouver au plus vite un équilibre politique mis à mal par le changement de majorité. Au cours de l'été 1983, l'affaire est rendue plus complexe encore par la prise en compte des nouveaux paramètres imposés par le législateur, à la suite du vote de la loi Rocard. En sus de l'équilibre politique local à retrouver, il s'agit bel et bien de réexaminer le rôle structurel de l'intercommunalité, d'en redéfinir les contours identitaires, de proposer de nouveaux objectifs de développement sur le long terme.

Dans un premier chapitre, nous analyserons les choix institutionnels qui sont effectués en cette année 1983. Leurs conséquences ne sont pas négligeables : passant de onze à sept communes, Saint-Quentin-en-Yvelines s'attache tout au long de la décennie 1980 à retrouver un équilibre qui repose sur une nouvelle majorité politique. Comment expliquer la remise en cause dont fait alors l'objet l'agglomération, de la part des élus locaux eux-mêmes ?

Dans un second chapitre, nous étudierons la quête identitaire dans laquelle se lance la ville nouvelle au cours des années 1990. Analysant spécifiquement la

[1149] LORIERS, Maris-Christine, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire en marche et verts parages*, Paris, Autrement, 1992, p. 18.

politique culturelle qui est menée à Saint-Quentin-en-Yvelines, nous verrons de quelle manière les élus locaux et les aménageurs travaillent de concert afin de permettre l'émergence d'une unité saint-quentinoise. Dans quelle mesure le projet des acteurs politiques rejoint-il celui des urbanistes ?

Notre troisième et dernier chapitre sera consacré à l'étude de la loi Chevènement ainsi qu'à la fin de la ville nouvelle entendue comme opération d'intérêt national. Régulièrement évoquée dans les années 1990, la fermeture des EPA coïncide au tournant des années 2000 avec une nouvelle évolution statutaire de l'institution intercommunale. Quels sont alors les enjeux du choix qu'ont à faire les élus dans le cadre d'un « retour » dans le droit commun ?

Chapitre VII

1983-1989 : le San confronté à la tentation supracommunale

La loi Rocard place les élus locaux devant des questions essentielles pour le devenir des villes nouvelles. Pendant plusieurs mois, en étroite collaboration avec le préfet, ils vont devoir répondre à des interrogations multiples, sur le statut de la structure intercommunale à venir, les compétences qui lui seront allouées, mais encore le nouveau périmètre de l'agglomération. Les élus doivent aussi régler certains dossiers techniques attenants, à l'image du transfert d'agents administratifs communautaires. En quelques mois, comme cela se produit dans d'autres villes nouvelles, une centaine de maîtres nageurs et de gardiens d'équipements sportifs jusqu'alors rattachés au Scaan passent sous la responsabilité directe des communes.

Comment cette période charnière sera-t-elle négociée par la ville nouvelle, et dans quelle mesure celle-ci engage-t-elle durablement le devenir de l'agglomération ? Nous répondrons à cette question en nous appuyant sur un *corpus* d'archives composé d'articles de journaux locaux (presse locale, journaux municipaux des communes), d'entretiens avec les principaux élus concernés (Dominique Raimbault, Alain Le Vot, Henri Pailleux…), mais également des sources administratives que forment les comptes-rendus du comité syndical du syndicat intercommunal. Leur étude nous permettra de détailler, point par point, les choix politiques et institutionnels qui sont opérés en 1983-1984.

Nous compléterons cette première approche en analysant la politique qui, à partir de 1984, est déployée par le nouveau président du syndicat communautaire, Dominique Raimbault. S'il n'est pas exactement novice en politique, celui-ci fait figure d'homme nouveau. Membre du Scaan depuis 1977, ce militant laïque socialiste a longtemps œuvré dans les secteurs des affaires culturelles et scolaires, sans pour autant jouer un rôle décisif au niveau politique. En 1983-1984, il apparaît comme un élu peu expérimenté, dont l'assise politique ne repose sur aucun mandat électif direct.

Quelle sera sa marge de manœuvre vis-à-vis des communes, que l'on sait toujours promptes à défendre leur « autonomie » ?

1. Un nouvel équilibre politique pour la ville nouvelle : l'élection controversée de Dominique Raimbault (1983)

Les élections municipales de 1983 constituent une défaite pour la gauche nationale. Dans la lignée des cantonales de 1982[1150], communistes et socialistes perdent au second tour trente et une villes françaises de plus de trente mille habitants. Dans les communes de plus de cent mille habitants, telle Nantes, le PS est mis en minorité. Les socialistes sont largement défaits à Paris, où le RPR emmené par Jacques Chirac réussit le tour de force de l'emporter dans la totalité des vingt arrondissements. Ils sont en revanche préservés dans les villes nouvelles, où la gauche confirme sa percée de 1977[1151]. Au lendemain du scrutin, le Premier ministre Pierre Mauroy présente sa démission au président de la République, avant qu'un nouveau gouvernement ne soit formé[1152].

Pour les syndicats de coopération intercommunale des villes nouvelles, les échéances municipales signent le point de départ d'un calendrier chargé. A Evry, Jacques Guyard évoque les tâches multiples qui attendent les élus. Au cours des six derniers mois de l'année 1983, les communes devront reconstruire certains équilibres financiers, préparer le passage du Sca en San (nomination de leurs délégués), accompagner l'intégration en leur sein des personnels d'équipements sportifs. Les échanges menés au comité syndical leur permettent de redéfinir les objectifs généraux de l'agglomération nouvelle. Quatre priorités aux accents programmatiques sont inscrites sur les fonts baptismaux de l'intercommunalité : respect des communes, simplification des institutions, poursuite de l'essor économique et

[1150] Les 14 et 21 mars 1982, l'opposition de droite remporte huit départements, soit un total de 59 départements sur 95. La gauche perd 98 sièges de conseillers généraux, cependant que la droite en gagne 264.
[1151] Lire à ce sujet les travaux de Sonia Guelton et Pascal Planchet, menés en 2004 par le Gridauh. GRIDAUH, « Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles », rapport final, juillet 2004, p. 128 (Evry) et p. 188 (L'Isle d'Abeau).
[1152] Il s'agit du troisième remaniement ministériel opéré depuis l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République, après les gouvernements « Mauroy 1 » (22 mai 1981 – 23 juin 1981) et « Mauroy 2 » (23 juin 1981 – 23 mars 1983).

développement de l'habitat, ceci afin de réaliser une « *vraie ville* »[1153]. Comment, à Saint-Quentin-en-Yvelines, cette période charnière est-elle concrètement négociée?

1.1. A la recherche de Saint-Quentin-en-Yvelines : l'exemple de la campagne municipale de mars 1983

La campagne municipale de 1983 nous offre l'occasion de jauger de l'importance du thème de la ville nouvelle pour les élus locaux. Au-delà des rapports de force qu'elle présente, cette campagne permet d'évaluer le niveau d'implication des candidats vis-à-vis de l'agglomération, dix années après la mise en action du Scaan. Nous mesurons plus particulièrement cet engagement à travers les bulletins municipaux des communes et les articles publiés par l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de Versailles*[1154]. A la lecture des différents éditoriaux, mots du maire, interviews, communiqués de presse et autres bilans exposés, trois postures peuvent être dégagées du côté des listes candidates.

La première consiste à conserver le silence le plus absolu sur la question communautaire. Elle concerne bon nombre de candidats de l'opposition municipale. A La Verrière par exemple, les têtes de liste qui affrontent le maire sortant, Gérard Lamidey, cantonnent leurs interventions à des affaires très localisées. Lucette Orlovic (RPR) axe ainsi sa campagne sur la pauvreté du monde associatif, les libertés municipales, les liens de solidarité entre habitants, l'initiative privée ainsi que sur la nécessaire diversité politique. De son côté, Jean-Pierre Paillet (opposition) indique le 16 février vouloir « *mener le débat sur un plan purement communal* », ce qui semble exclure résolument le thème de la ville nouvelle de sa campagne[1155].

Cette approche est également l'apanage des maires sortants de Trappes, Magny-les-Hameaux et Guyancourt. Là, les listes menées respectivement par Bernard Hugo, Alain Le Vot et Roland Thébault s'attachent à mettre l'accent sur le bilan communal.

[1153] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 145.
[1154] Corpus localisé aux Archives départementales des Yvelines.
[1155] « Lucette Orlovic tête de liste », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 2 février 1983, n° 1 776, p. 8 ; « Lucette Orlovic (RPR) : "Aimer La Verrière" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 16 février 1983, n° 1 778, p. 4. « Jean-Pierre Paillet (opposition) : "Une liste autonome" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 16 février 1983, n° 1 778, p. 4.

Ainsi le sénateur-maire de Trappes Bernard Hugo cite-t-il, parmi les satisfactions du mandat écoulé, le bon niveau d'équipement de la ville, l'ouverture de trois crèches et de deux haltes-garderies au cours du mandat, l'organisation d'expositions de qualité, une vie culturelle globalement diversifiée, l'ouverture d'une bibliothèque (Anatole-France), la construction du centre du quartier de la Plaine-de-Neauphle ou encore l'aménagement d'espaces verts, de voies nouvelles ou de routes anciennes[1156], le tout sans jamais mentionner l'action du Scaan dans ces différents secteurs[1157]. Dans l'interview qu'il accorde, le 19 janvier, à l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de* Versailles, le candidat trappiste reste fidèle à son discours en insistant de nouveau sur les thèmes de l'enfance, des sports et de la culture[1158]. Ce faisant, il semble donner le ton de la confrontation qui l'oppose à son adversaire, Janine Cayet[1159].

A Magny-les-Hameaux, Alain Le Vot met toute la lumière sur son action municipale. Dans l'éditorial qu'il signe en février-mars, le maire, par ailleurs président du syndicat intercommunal depuis 1980 en remplacement de Mario Urbanet[1160], centre sa communication sur la gestion rigoureuse de sa mairie depuis son arrivée en 1977, la remise en ordre des ateliers municipaux, la résorption du déficit financier ou encore les nouvelles compétences transférées aux communes dans le domaine de l'urbanisme[1161]. Le candidat sortant tente-t-il ici de faire oublier qu'il passe en réalité beaucoup d'énergie à présider le Scaan, ce qui pourrait apparaître aux yeux des électeurs comme une sorte d'abandon ? Telle est la théorie que développe son principal opposant, le socialiste Jacques Lollioz. Dans *Toutes les Nouvelles de Versailles* datées du 2 février 1983, ce dernier présente un programme essentiellement basé sur la question urbaine, avec pour objectif de « *s'adapter aux*

[1156] « Ensemble, avec la gauche, poursuivons ! », éditorial de Bernard Hugo, *Trappes informations municipales*, bulletin n° 23, janvier 1983, p. 3.

[1157] Cette action est pourtant déterminante, le Scaan construisant notamment les équipements publics qui, à l'instar des crèches, des écoles, des bibliothèques, permettent aux communes d'améliorer leur offre de services à l'attention des habitants.

[1158] « Bernard Hugo (PCF), sénateur-maire : "Les Trappistes m'accorderont leur confiance" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 26 janvier 1983, n° 1 773, p. 4.

[1159] Opposée à Bernard Hugo, Janine Cayet et sa liste « L'union pour Trappes » se cantonent strictement au cadre municipal. Dans un communiqué qu'elle fait parvenir à *Toutes les Nouvelles de Versailles* au début du mois de janvier 1983, la candidate insiste sur la « *mauvaise gestion* » de la commune trappiste où « *des frais délirants* » sont engagés et dénoncés. « Opposition : "52 ans de gauche, ça suffit !" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 janvier 1983, n° 1 773, p. 4.

[1160] Cf *supra*, chapitres IV et V.

[1161] *Magny et tous ses hameaux*, février-mars 1983, n° 62 : « Le mot du maire », p. 1, et « Urbanisme : de nouvelles responsabilités aux communes », p. 5. Observons que la seule mention qui est faite du Scaan intervient dans la partie signée de l'éditorial, Alain Le Vot se présentant à la fois comme maire de Magny et président du syndicat communautaire.

structures existantes ». Ce faisant, le candidat du PS critique fortement l'engagement de sa commune au sein de la ville nouvelle :

> « *Je voudrais dire que je trouve un peu énorme que Magny ait la présidence du Scaan (Alain Le Vot) alors que la commune est une petite partie de la ville nouvelle. En tous cas, si j'étais élu, je continuerais mon métier (avec des aménagements) et m'occuperais essentiellement de Magny*[1162]. »

A Guyancourt, la campagne municipale semble se situer dans cette même lignée. Le maire communiste sortant, Roland Thébault, met particulièrement l'accent sur le besoin d'emploi, l'impératif de logements sociaux et d'activités post et péri-scolaires, mais encore sur « *la vie associative, la culture, les loisirs, la sécurité, etc*[1163] ». Roland Nadaus, son opposant socialiste, ex-maire adjoint chargé de l'Enfance, insiste pour sa part sur « *un programme d'union, de démocratie locale et de justice sociale*[1164] ». Quant au candidat de l'opposition de droite, il avoue connaître « *assez mal le problème* » de la ville nouvelle, préférant axer ses efforts sur la « libération » de la vie locale de l'emprise du Parti communiste[1165].

Il convient de remarquer que cette première typologie de postures, fondée sur le mutisme communautaire, est en partie adoptée par des maires sortants. Les candidats (PCF) de Trappes, Magny-les-Hameaux et Guyancourt mettent en toute logique l'accent sur leur bilan. Ils présentent à leurs électeurs le catalogue de leurs actions passées, insistant tout particulièrement sur les actions de proximité qu'ils ont favorisées à l'échelle municipale. Une telle approche est en parfaite adéquation avec le positionnement du Parti communiste sur la question des responsabilités locales[1166].

La seconde approche développée par les postulants à l'élection municipale de mars 1983 au sein de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines consiste à replacer le

---

[1162] « Jacques Lollioz : "Les intérêts de la commune doivent passer avant tout" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 2 février 1983, n° 1 776, p. 5.
[1163] « Poursuivre ensemble le travail entrepris », éditorial de Roland Thébault, *Guyancourt, bulletin municipal*, janvier-février 1983, n° 28, p. 1.
[1164] « Roland Nadaus, tête de liste socialiste », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 19 janvier 1983, n° 1 774, p. 5.
[1165] « J.-F. Pavillon (opposition) : "Libérer la vie locale de l'emprise d'un parti" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1 776, mercredi 2 février 1983, p. 5. Observons que si Jean-François Pavillon est amené à s'exprimer spécifiquement sur la question communautaire, c'est sous l'impulsion du journaliste qui l'interviewe. Il y a fort à parier que sans cette initiative journalistique, le candidat de l'opposition guyancourtoise serait resté cantonné à des questions d'envergure municipale.
[1166] Cf *supra*, chapitres I et III.

fait communal dans une perspective intercommunale. Bien que mettant en avant la gestion municipale, les candidats n'hésitent pas à situer l'enjeu communal dans le jeu communautaire, et à le présenter sous un aspect positif. C'est plus particulièrement le cas à La Verrière, où le maire sortant, Gérard Lamidey (PC), fait paraître au début de l'année 1983 un bilan de mandat particulièrement complet ; ça l'est encore à Elancourt, où le socialiste Alain Danet postule à sa propre succession.

Ci-dessus et ci-dessous : 1983 : bilan de mandat de Gérard Lamidey, maire PC de La Verrière (extraits). Source : Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Dans un bulletin municipal entièrement dédié à son bilan de mandat – particulièrement détaillé au regard de tous ceux que nous avons pu consulter (40 pages en bichromie, cf *extrait ci-dessus*) –, Gérard Lamidey mentionne à plusieurs reprises le rôle de l'intercommunalité au plan local. Il précise par exemple que, dans le quartier du Bois de l'Etang, le syndicat d'aménagement de l'agglomération nouvelle a acheté le terrain sur lequel devrait être prochainement construit un centre de loisirs[1167]. Le bulletin municipal verriérois indique également, dans sa partie financière et budgétaire, que la commune, qui n'est pas riche, se doit pour vivre d'effectuer « *des démarches multiples vers le Scaan, l'Etat,le Conseil général et le Conseil régional*[1168] ». A de nombreux endroits, le maire rend hommage aux élus municipaux, dont l'action et la détermination au sein du Scaan se sont révélées déterminantes pour l'avenir de cette dernière[1169]. Nous retrouvons cette approche dans la rubrique « ville nouvelle » du bulletin municipal, qui évoque le quartier du Bois de l'Etang, situé en Zan[1170].

Cette posture mixte est sensiblement la même à Elancourt, où le maire sortant Alain Danet présente son bilan au mois de février 1983. Centrant en premier chef son argumentaire sur des événements locaux tels que la lutte contre le chômage, l'accueil de nouvelles entreprises, la solidarité sociale ainsi que la nécessaire participation de tous à la vie locale[1171], l'élu socialiste n'en oublie pas pour autant de citer la ville nouvelle, pour mieux relever à chaque fois l'action positive des élus de son équipe municipale. A l'en croire, ce serait grâce à l'action permanente des élus élancourtois que la commune serait parvenue à maintenir les marges financières nécessaires à son aménagement[1172]. Face à lui, les deux listes de Georges Leroux et François Neveu, tous deux anciens maires de la commune, focalisent leurs attaques sur des questions de nature municipale. Insistant sur le thème de la sécurité, le premier est lancé dans une défense des « *valeurs* », par opposition au « *laxisme* » des socialistes[1173]… Reprenant le thème à son compte, le second affiche pour sa part une ferme volonté de

[1167] *La Verrière, 1977-1983, six années qui comptent pour le présent et pour l'avenir*, bulletin municipal d'informations n° 15, spécial compte-rendu de mandat, p. 5.
[1168] *Idem*, p. 32.
[1169] *Ibidem*, pp. 9 (sport à l'école), 12 (hygiène et santé à l'école), 19 (cadre de vie et environnement), 22 (Bois de l'Etang).
[1170] *La Verrière, 1977-1983, six années qui comptent pour le présent et pour l'avenir*, bulletin municipal d'informations n° 15, p. 22.
[1171] « *Confirmer l'espoir* », le mot du maire, *Vivre à Elancourt, la ville verte*, n° 4, janvier-février 1983, p. 1 ; « *Vivre ensemble* », le mot du maire, *Vivre à Elancourt, la ville verte*, n° 5, février 1983, p. 1.
[1172] « 1977-1983 : bilan d'un mandat », *Vivre à Elancourt, la ville verte*, n° 5, février 1983, p. 8.
[1173] « Georges Leroux (opposition) : la sécurité », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 2 février 1983, n° 1 776, p. 4.

« *faire d'Elancourt une ville sûre, propre où la vie sera agréable pour tous les habitants*[1174] ». François Neveu nous permet d'apprendre que les élus de l'opposition se sont réunis « *sur les questions spécifiques à la ville nouvelle* ». « *Les participants ont été unanimes à rechercher un système moins onéreux, ramenant un maximum de décisions au niveau communal, plus responsable et plus près des habitants*[1175] ». Observons que cette posture est différente de celle qui le caractérisait quelques années auparavant, l'ancien maire (1969-1971) étant à cette époque prêt à lier étroitement les échelles communale et intercommunale[1176].

La troisième posture que nous observons parmi les candidats au poste de maire se révèle plus frontale à l'égard des affaires communautaires. Elle concerne notamment Montigny et Voisins-le-Bretonneux, les deux seules communes de la ville nouvelle situées à droite, et consiste à faire de la question intercommunale un repoussoir permettant d'affirmer un positionnement municipal clair. Loin d'éviter de citer le Scaan dans leurs différentes interventions, les maires sortants Nicolas About (Parti républicain) et René Vandamme (RPR) s'appuient au contraire sur ce dernier afin de mettre en avant une « *autonomie communale retrouvée*[1177] ». Fustigeant la loi Boscher tout autant que le projet de loi Rocard (accusé de mettre en place « *une identité diluée sinon disparue* » des institutions locales), le premier magistrat vicinois accuse la majorité de gauche du Scaan d'« *organiser la pénurie d'équipements à Voisins*[1178] », à défaut d'organiser une pénurie d'impôts…

Les différents interviews, communiqués et comptes-rendus que l'on retrouve dans l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de Versailles* au sujet de Voisins-le-Bretonneux recoupent cette approche. « *L'an prochain, notre croissance marquera une pause*[1179] », déclare René Vandamme lors de ses vœux au personnel communal, en janvier 1983. Quelques semaines plus tard, il insiste sur la nécessité d'obtenir de la ville nouvelle les financements nécessaires à la construction de la seconde tranche du

[1174] « F. Neveu (RPR) : "Détermination" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1 778, 23 février 1983, p. 4.
[1175] *Idem.*
[1176] Cf *supra*, chapitre II. Se reporter également à l'entretien de François Neveu, reproduit dans notre volume d'annexes (Partie 2).
[1177] « Editorial », par R. Vandamme, maire, *Les informations vicinoises*, février 1983, p. 5.
[1178] *Idem.*
[1179] « 1983 marquera une pause », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 19 janvier 1983, n° 1 774, p. 5.

complexe sportif, et plus largement de tous les équipements nécessaires à la pratique du sport. Le maire et ses colistiers émettent au passage le souhait de maintenir, au sein des commissions du Scaan, une attitude de défense des intérêts de la commune[1180].

Défiante à l'égard de l'intercommunalité, la posture se révèle plus virulente encore à Montigny-le-Bretonneux, où le bulletin municipal consacré au bilan ne manque pas une occasion de signaler l'action écrasante du syndicat communautaire. Les allusions à un Scaan qui contraindrait l'action municipale sont légion. Rappelant le contexte financier qui est celui des communes de l'agglomération nouvelle, où chacune d'entre elles se voit reverser, par le Scaan, le produit des quatre taxes, la liste emmenée par Nicolas About précise par exemple que, « *ne levant pas l'impôt* », la commune ne peut nullement être maîtresse des recettes générées[1181]. Abordant le sujet des équipements à construire au regard de l'évolution démographique importante que connaît Montigny, le maire explique :

> « *Comme on peut le voir, exception faite des crèches où la politique communale a pu se concrétiser non sans lutte à travers le Scaan, exception faite des écoles qui sont obligatoires, la commune a encore un besoin urgent d'équipements dont d'ailleurs les dossiers sont prêts : complexe sportif des Prés, hôtel de ville, ateliers municipaux*[1182] ».

Sur la question du centre-ville, Nicolas About précise que le blocage de l'aménagement du quartier, en 1981-1982, est essentiellement dû à l'action du syndicat communautaire[1183]. Sur le thème de la petite enfance, et tout particulièrement des crèches, le maire sortant indique combien « *ces équipements n'ont pas toujours été créés sans peine* », l'enveloppe allouée par le Scaan ayant été « *nettement insuffisante, et ce malgré les nombreuses interventions des élus représentants Montigny à la commission des Affaires sociales, au Bureau syndical*

[1180]; « René Vandamme (opposition) "Sport et animation" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1 778, mercredi 23 février 1983, p. 4.
[1180] *Idem*.
[1181] « Finances : bilan de gestion, 1977-1982 », *Montigny-le-Bretonneux, 1977-1983, 6 ans au service de Montigny-le*-Bretonneux, p. 11.
[1182] *Idem*, p. 21
[1183] *Ibidem*. Sur le dossier du Centre et plus particulièrement le thème des rapports difficiles entre la mairie de Montigny et le Scaan, cf *supra*, notre chapitre V.

et au Comité[1184] ». « *Nous avons minimisé les dégâts* », résume Nicolas About dans *Toutes les Nouvelles de Versailles* en date du 26 janvier 1983. Interrogé par le journaliste[1185] sur la question urbaine et les rapports des élus communautaires entre eux, il accuse l'intercommunalité de partialité politique :

> « *C'est une lutte d'influence. Je dirai que si j'avais été un homme de gauche, avec un Scaan (syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle) de gauche, j'aurais obtenu plus. (…) Chaque fois que je suis monté au créneau avec mes conseillers, nous avons à chaque fois réussi à dégager un certain nombre de choses, parce que nous représentions l'opposition et qu'on ne pouvait pas nous laisser avec de bons dossiers entre les mains, face à l'opinion publique*[1186]. »

Il ressort de ces différentes approches que l'intercommunalité ne constitue pas un thème fort de la campagne municipale : les discours se signalent par la relative discrétion des questions communautaires[1187]. Ces positionnements transcendent les clivages partisans : hormis peut être les communistes, que l'on sait arc-boutés sur une posture favorable à la commune, on ne peut pas dire que certains partis sont plus favorables à la ville nouvelle que d'autres. La position des listes dépend en réalité de considérations d'ordre stratégique. Ainsi, pour le « challenger » qu'est Jacques Lollioz à Magny-les-Hameaux, il semble utile d'affaiblir l'image du maire sortant Alain Le Vot, président du Scaan, en rappelant que « *les intérêts de la commune doivent passer avant tout*[1188] ». Pour les maires sortants de la droite locale, Nicolas About (Montigny) et René Vandamme (Voisins), il semble opportun de présenter le visage d'une ville nouvelle politiquement hégémonique, qui souffrirait de décisions partisanes.

[1184] *Ibid*, p. 47. Soulignons le discours de Nicolas About est le même au sujet de l'ouverture de la maison de quartier André-Malraux, rendue « *particulièrement difficile* » par le Scaan, dont l'enveloppe financière était insuffisante (p. 48).

[1185] Observons que la grande majorité des articles que nous avons pu consulter dans *Toutes les Nouvelles de Versailles* (édition de la Ville Nouvelle) n'est pas signée. Contrairement à ce qui se fait couramment de nos jours, les signatures des correspondants locaux ne sont pas apposées au bas de chaque article.

[1186] « Nicolas About (PR) : "Nous avons minimisé les dégâts" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Neauphle*, mercredi 26 janvier 1983, n° 1 775, p. 5.

[1187] Il s'agit là d'une attitude classique des élus engagés dans une élection locale : LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.

[1188] « Jacques Lollioz : "Les intérêts de la commune doivent passer avant tout" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 2 février 1983, op. cit., p. 5.

Ce traitement en toile de fond des affaires communautaires est symbolisé, au mois de février 1983, par la visite de Michel Rocard, à Saint-Quentin-en-Yvelines. De manière étonnante, le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, en pleine préparation d'une loi éponyme sur les villes nouvelles, n'aborde à aucun moment le fonctionnement de l'intercommunalité. En meeting auprès d'Alain Danet à Elancourt, Roland Nadaus à Guyancourt ou encore Jacques Lollioz à Magny, il explique au journaliste de *Toutes les Nouvelles de Versailles* qu'il est simplement là afin de « *donner des arguments aux candidats socialistes et aux militants*[1189] ».

1.2. La ville nouvelle en 1983 : des forces politiques plurielles, un équilibre précaire

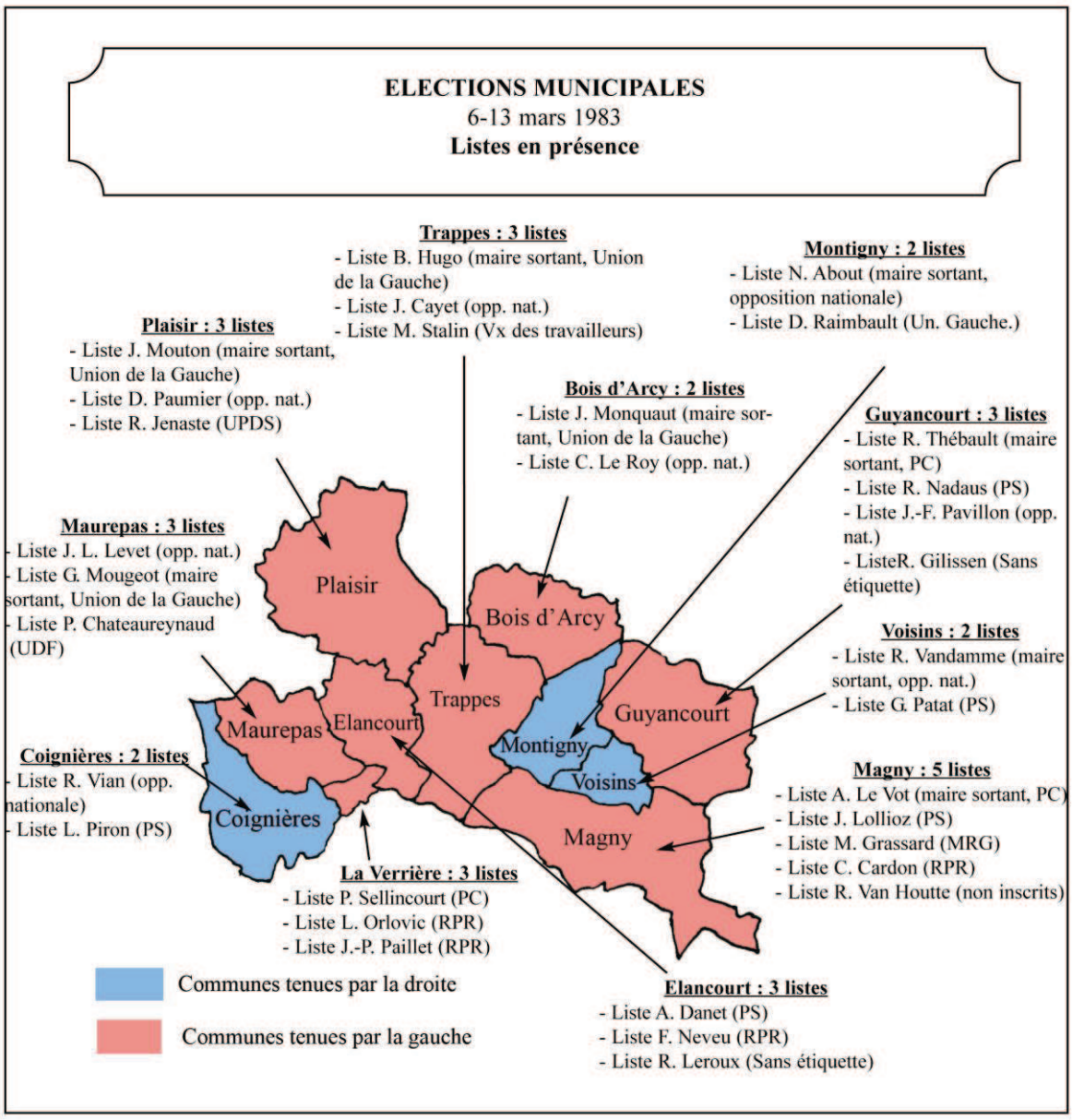
Il convient de souligner que les élections municipales de 1983 se déroulent alors que les mécanismes du mode de scrutin viennent d'être modifiés par le législateur. Sous l'impulsion du gouvernement de Pierre Mauroy et du président de la République, les nouvelles règles mettent en place une logique élective proportionnelle. A l'issue du premier tour, si une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, elle obtient la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont redistribués proportionnellement entre les listes. Dans le cas où aucune liste n'a recueilli la majorité absolue, un second tour est ouvert à celles ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés. La liste qui l'emporte est celle qui a recueilli le plus de voix (majorité relative), et la répartition s'effectue au sein du conseil municipal en respectant la règle proportionnelle[1190].

Parce qu'elles permettent désormais de répartir les sièges entre plusieurs listes, ces nouvelles règles ouvrent la voie à une plus grande liberté d'expression. Les candidats qui s'engagent savent désormais qu'ils ont une chance de siéger en conseil municipal, ce qui n'était pas le cas précédemment.

[1189] « Les listes sont entrées en campagne », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 28 février 1983, n° 1 779, p. 1.

[1190] Cette réforme du mode de scrutin intervient alors que les effectifs des conseils municipaux se trouvent renforcés. Ainsi, une commune de 5 000 à 9 999 habitants (Magny, Voisins, La Verrière par exemple…) sera composée de 29 membres ; une commune de 10 000 à 19 999 habitants (Trappes, Plaisir…) se composera de 33 membres. « Les mécanismes du nouveau mode de scrutin », *Magny et tous ses hameaux*, bulletin d'informations municipales d'expression locale, janvier 1983, n° 61, p. 2.

Carte 15 : listes en présence aux élections municipales de 1983



Source : *Toutes les nouvelles de Versailles*, archives départementales des Yvelines.

A l'aube du premier tour, trois configurations sont ainsi observables :

- Nous retrouvons tout d'abord des communes au sein desquelles se dessine une confrontation bipolaire classique entre forces de gauche et forces de droite (*cf carte ci-dessus*) : Coignières, Bois d'Arcy, Montigny et Voisins-le-Bretonneux.
- Il y a ensuite des communes où trois listes se retrouvent en compétition. C'est le cas à Elancourt, Plaisir, Maurepas, Trappes et La Verrière, où nous assistons dès le premier tour à des scrutins triangulaires.

- A Guyancourt, quatre listes sont proposées aux électeurs : celle emmenée par le maire sortant, Roland Thébault (PC), celle du socialiste Roland Nadaus, celle de Jean-François Pavillon (« opposition ») et enfin celle de Roger Gilissen (non inscrits).
- Nous trouvons enfin une commune, Magny-les-Hameaux, où pas moins de cinq listes sont en présence. Aux côtés du socialiste Jacques Lollioz et du communiste Alain Le Vot, trois autres candidats postulent : Michel Grassart (MRG), Claude Cardon (RPR) et Robert Van Houtte (Non inscrits). Bien que figurant parmi les communes les plus modestes de Saint-Quentin-en-Yvelines[1191], Magny-les-Hameaux est la commune de la ville nouvelle qui présente le plus de listes à l'élection municipale.

A la veille du premier tour, des négociations difficiles entre le PS et le PC

Ce foisonnement d'offres n'est pas sans conséquences sur les rapports qu'entretiennent les listes les unes avec les autres. Dans bien des cas, ce premier tour a valeur de « primaire organisée », ainsi que l'explique un article de *Toutes les Nouvelles de Versailles* daté du mercredi 2 février 1983[1192]. Les forces politiques d'opposition nationale s'appuient ici sur le scrutin pour se départager, l'union pouvant être réalisée dans l'entre-deux-tours.

A gauche, les négociations entre socialistes et communistes sont décrites comme « *difficiles* » et « *laborieuses*[1193] ». Nous retrouvons là l'une des caractéristiques observées à l'échelle régionale où, depuis la fin des années 1970, le PC résiste à la poussée socialiste[1194]. Malgré l'accord intervenu à l'échelle départementale entre les partis de la gauche, les équipes locales de Guyancourt[1195] et Magny-les-Hameaux[1196]

[1191] Au recensement Insee de 1982, Magny totalise 7 035 habitants, pour un total de 150 573 Saint-Quentinois. Seules les communes de Coignières (3 786 habitants), Voisins (5 234 habitants) et La Verrière (6 674 habitants) en ont moins.

[1192] « Opposition-majorité : la bataille est engagée », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1 776, mercredi 2 février 1983, p. 1.

[1193] *Idem*.

[1194] DUPOIRIER, Elisabeth, GRUNBERG, Gérard, ROY, Béatrice, « L'évolution électorale de la France urbaine (1971-1983) », in *Revue française de science politique*, 1985, n° 1, vol. 35, pp. 68-69.

[1195] « Roland Nadaus tête de liste socialiste », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 19 janvier 1983, p. 5 ; « Le PC au PS : "Vous favorisez la droite" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 9 février 1983, p. 3.

[1196] « Le PC de Magny : "Trois listes de gauche, ce n'est pas sérieux" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 26 janvier 1983, p. 4 ; « Jacques Lollioz : "Les intérêts de la commune doivent passer avant tout" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 2 février 1983, p. 5.

refusent de présenter une liste unique dès le premier tour. Le fait est d'autant plus remarquable que ce cas de figure ne se présente que dans cinq des soixante-dix communes yvelinoises de plus de 3 500 habitants.

Ces divergences d'opinions se doublent de problèmes hégémoniques entre le PS et le PSU, ce dernier ne cachant pas son ambition de faire main basse sur le Scaan[1197] :

> « *Le PSU avait conclu en décembre 1982 un accord global pour l'ensemble de la Ville Nouvelle. Cet accord prévoyait notamment la présence de candidats PSU sur 4 communes de la Ville Nouvelle : Trappes, Elancourt, Maurepas, Plaisir. Or, les socialistes refusent cette présence sur la liste d'Union à Plaisir, ce qui remet en cause l'accord global conclu entre les deux parties. Dans ces conditions, la section PSU de la VN* [ville nouvelle] *envisage de mettre en place une liste PSU, si aucun élément positif n'apparaît dans les jours prochains permettant la représentation de toutes les forces de gauche*[1198]. »

Les deux camps peinent à trouver un compromis[1199]. A la veille des élections, un accord intervient toutefois à Plaisir comme à Trappes, Jean Mouton (PS) et Bernard Hugo (PC) présentant chacun une liste d'union de la gauche incluant le PSU.

L'entre-deux-tours : la gauche en ballotage défavorable

Au soir du premier tour, le bilan de la gauche se révèle mitigé. Si les municipalités de Plaisir et La Verrière demeurent dans l'escarcelle du PS, Bois d'Arcy est perdue. Il s'avère également que deux des communes les plus importantes de l'agglomération – et non des moindres puisqu'il s'agit d'Elancourt et de Maurepas – se trouvent en situation de ballotage défavorable[1200].

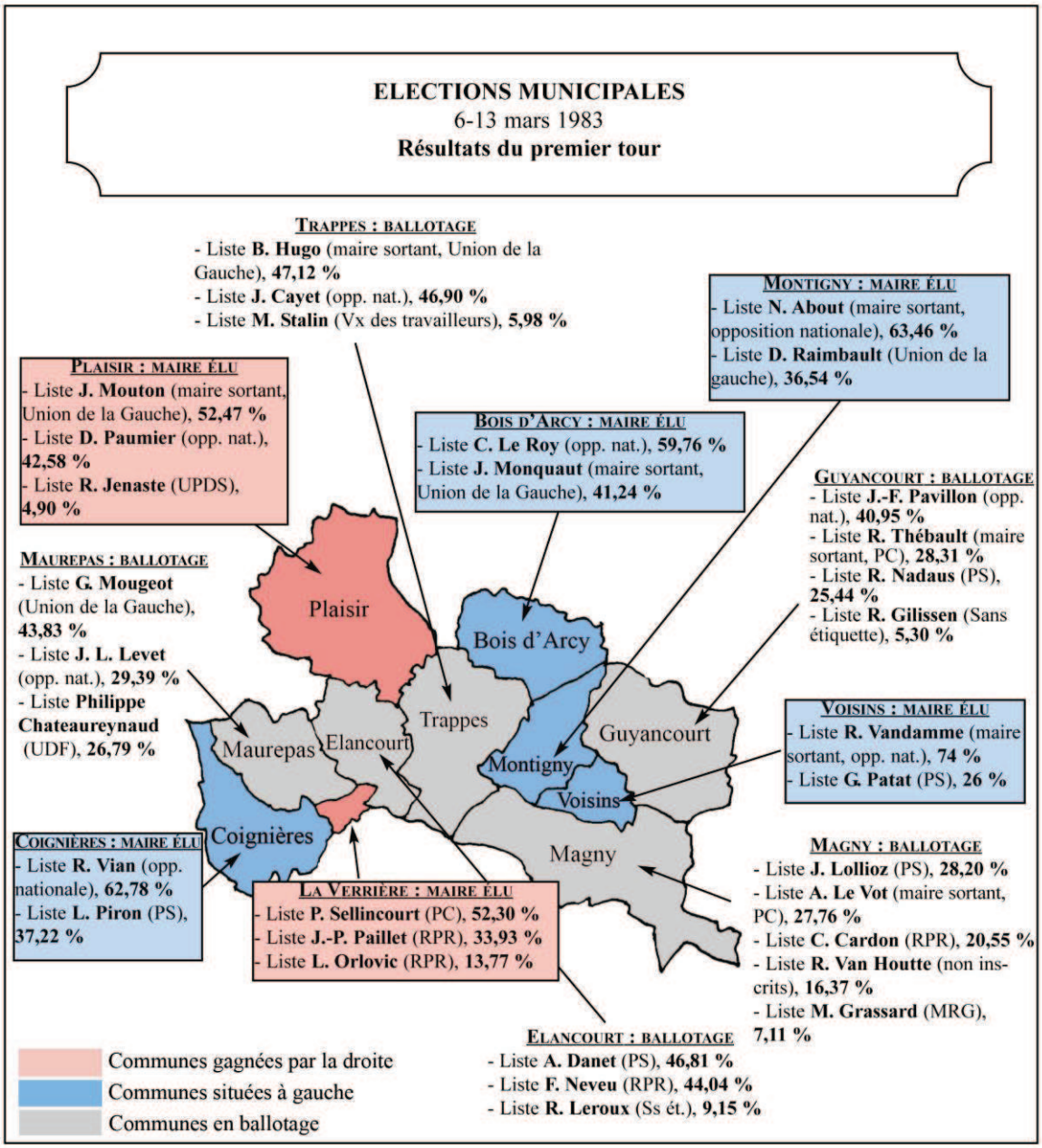
[1197] « *Le PSU vise le syndicat communautaire* », peut-on lire dans l'édition de *Toutes les Nouvelles de Versailles* en date du 2 février. « *Dans la ville nouvelle, le PSU entend siéger au comité du syndicat communautaire et souhaite voir entrer des candidats dans quatre des onze communes* »,, poursuit l'hebdomadaire. « Opposition-majorité : la bataille est engagée », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, *op. cit*., p. 1.

[1198] « Maurepas : vers une liste PSU », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 9 février 1983, p. 4.

[1199] « Le PSU mécontent », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 23 février 1983, p. 3.

[1200] A Elancourt, le maire sortant Alain Danet (PS) totalise 46,81 % des suffrages exprimés, contre 44,04 % pour son opposant de droite, François Neveu, et 9,15 % pour son prédécesseur, Georges Leroux. Confiant, François

Carte 16 : élections municipales de 1983, résultats du 1er tour



Source : *Toutes les nouvelles de Versailles*, archives départementales des Yvelines.

La ville nouvelle offre alors un visage contrasté (*Cf carte n° 16, ci-dessus*). A Bois d'Arcy, la représentante de l'« opposition », Marie-Claude Le Roy, emporte une victoire surprise (58,76 % des suffrages exprimés) face au maire sortant, le

---

Neveu s'estime être en « *position favorable* » pour le second tour. A Maurepas, le maire socialiste sortant, Georges Mougeot, réalise le score de 43,83 % face aux deux élus de droite, le RPR Jean-Louis Levet (26,79 %) et le centriste Philippe Chateaureynaud (29,39 %), augurant d'un second tour pour le moins délicat. « François Neveu : "Position favorable" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 9 mars 1983, n° 1 781, p. 4.

communiste Jacques Monquaut, faisant ainsi basculer la commune à droite. De leurs côtés, les trois maires sortants représentant l'opposition présidentielle, Nicolas About (Parti républicain, Montigny-le-Bretonneux), Robert Vian (divers droite, Coignières) et René Vandamme (Divers droite, Voisins-le-Bretonneux) sont réélus sans contestation. A l'échelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, dès l'entre-deux-tours, la droite est assurée de siéger au Scaan dans des conditions supérieures à celles qui étaient les siennes entre 1977 et 1983[1201] .

Cette poussée de l'opposition au plan local est conforme aux contextes national[1202], régional et départemental. A l'issue du premier tour, selon les chiffres officiels du ministère de l'Intérieur[1203], la majorité recueille à peine 38,14 % des sièges municipaux en France, l'opposition 61,71 %. En région Ile-de-France, le recul de la gauche semble s'amorcer, nombre de communes de la « grande couronne », notamment communistes, étant en ballotage défavorable[1204]. Dans les Yvelines, enfin, pour la première fois depuis la Libération, la droite remporte l'élection à Versailles dès le premier tour. Symbolique de la tendance départementale, la victoire d'André Damien par 68,07 % des suffrages exprimés s'accompagne de celle de listes d'opposition dans de nombreuses autres municipalités, telles Poissy (où le maire sortant, communiste, est battu par le conseiller général Jacques Masdeu-Arus) et Fontenay-le-Fleury (où l'opposition nationale l'emporte également sur un maire sortant communiste). Signalons enfin que plusieurs maires de droite sont réélus avec des pourcentages records, à l'image du conseiller général Robert Brame, reconduit dans ses fonctions de premier magistrat de Noisy-le-Grand avec 81,83 % des suffrages exprimés au premier tour[1205].

[1201] « Victoire de l'opposition », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1 781, mercredi 9 mars 1983, p. 1.

[1202] BAUDOIN, Jean, « Le "moment néo-libéral" du RPR : essai d'interprétation », in *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 6, p. 830. Lire également PONCEYRI, Robert, « Le RPR et l'achèvement de la banalisation électorale du gaullisme », in *Pouvoirs*, n° 28, 1984, p. 138.

[1203] Ces chiffres sont repris le 23 mars dans l'édition régionale de *Toutes les Nouvelles de Versailles.* « L'Ile-de-France, place forte de l'opposition », *Toutes les Nouvelles de Versailles et de l'Ile-de-France*, mercredi 23 mars 1983, p. 11.

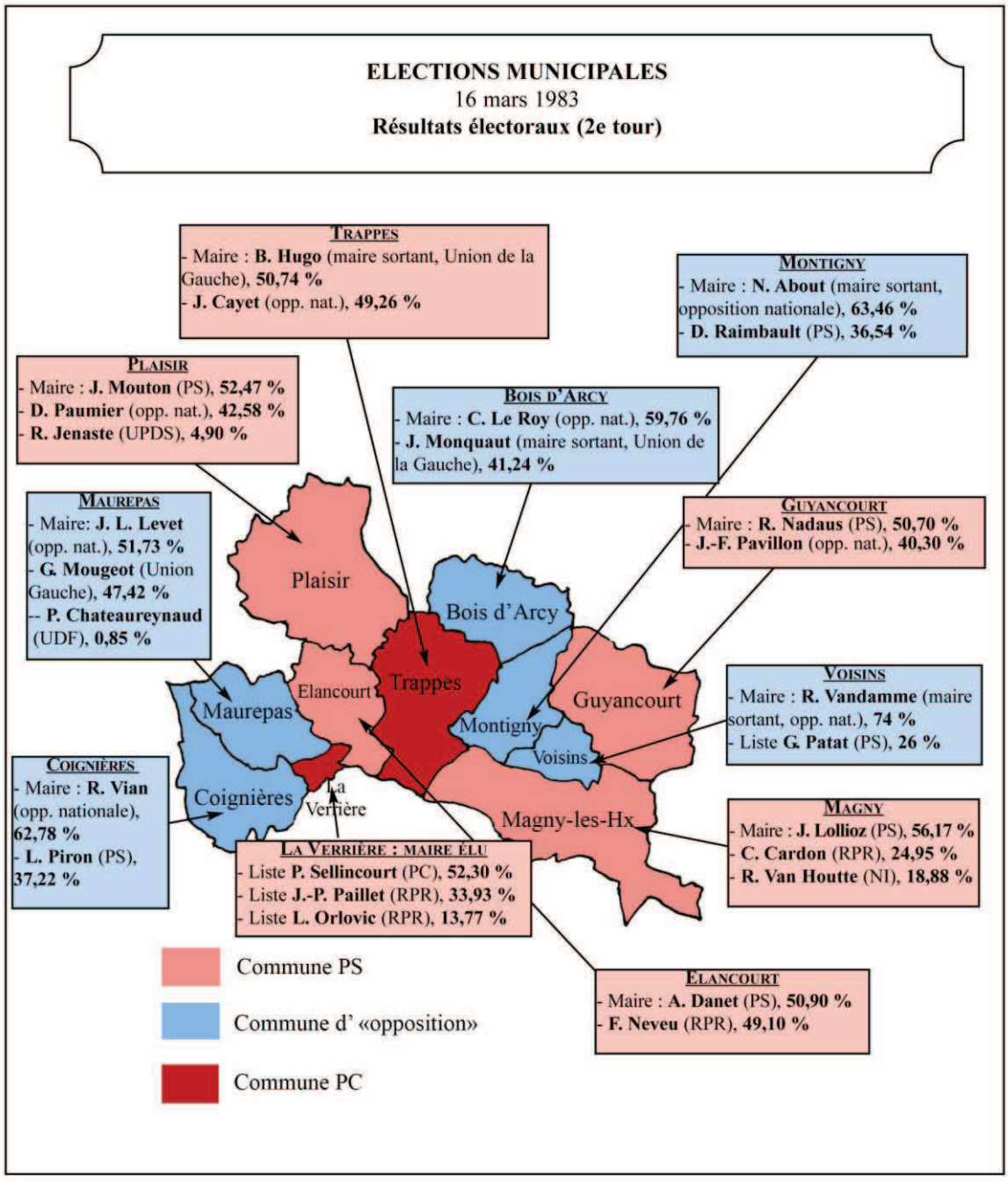
[1204] La défaite de la gauche se précisera une semaine plus tard : alors qu'ils géraient soixante-cinq villes de plus de trois mille cinq cents habitants au matin du 6 mars dans la « grande couronne », les communistes n'en dirigent plus que quarante le 13 mars au soir. A la tête de cinquante-quatre mairies, le Parti socialiste en perd dix-huit. En petite couronne, le PC résiste mieux, perdant huit de ses cinquante-quatre municipalités (contre trois sur dix-huit pour le PS). Dans cette même petite couronne, la droite préside aux destinées de soixante-deux communes, soit une de plus que la gauche : on ne peut désormais plus parler de « ceinture rouge ». « L'Ile-de-France, place forte de l'opposition », *Toutes les Nouvelles de Versailles et de l'Ile-de-France*, mercredi 23 mars 1983, p. 11.

[1205] « Dans les Yvelines », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1 781, mercredi 9 mars 1983, p. 1.

Le PCF, grand perdant des municipales

Au soir du 13 mars, la gauche conserve une courte majorité à Saint-Quentin-en-Yvelines (*cf carte n° 17, ci-après*).

<u>Carte 17 :</u> Elections municipales de 1983, résultats du second tour



Source : *Toutes les nouvelles de Versailles*, archives départementales des Yvelines.

Le grand perdant de ces élections locales est le Parti communiste. Celui-ci perd la situation hégémonique qui était jusqu'alors la sienne. Au-delà de la baisse – réelle – de l'Union de la gauche dans sa globalité, le PCF est défait dans quatre communes : Maurepas, Magny-les-Hameaux, Bois d'Arcy et Guyancourt. Sur l'ensemble de la ville nouvelle, six des onze communes se retrouvent gérées par des équipes socialistes ou communistes : Elancourt (Alain Danet, PS), Guyancourt (Roland Nadaus, PS), La Verrière (Pierre Sellincourt, PC), Magny-les-Hameaux (Jacques Lollioz, PS), Plaisir (Jean Mouton, PS) et Trappes (Bernard Hugo, PC). Dans le sillage de la dynamique du premier tour, la droite a gagné la commune de Maurepas, jusqu'alors gérée par le communiste Michel Miserey.

Cette tendance globale ne reflète pas exactement la sociologie électorale considérée à l'échelle de l'agglomération. Sur l'ensemble de la ville nouvelle, en effet, la droite a séduit les électeurs à hauteur de 54,5 % des suffrages. L'opposition nationale peut ainsi se targuer de représenter un nombre plus important de Saint-Quentinois que la gauche locale. Les relations entre les deux blocs en présence sont d'autant plus délicates que la droite est passée très près de remporter la ville nouvelle, dans des conditions singulières.

A Trappes, le 13 mars, le communiste Bernard Hugo ne devance en effet son opposante, Janine Cayet, que de cent vingt-neuf voix. Se déclarant « *écoeurée* » par les conditions de vote, accusant ses adversaires de « *tricherie dans plusieurs bureaux de vote* », la représentante de l'opposition dépose un recours en annulation dès le soir du second tour et décide de ne pas participer à l'élection du nouveau maire ni au vote du budget tant que l'Etat n'aura pas statué sur ce recours[1206]. Entre le 13 mars et le 17 mai 1983, date à laquelle le tribunal administratif de Versailles rend un jugement favorable à Janine Cayet en annulant purement et simplement les élections, la vie politique locale est en proie à une certaine confusion. Le 30 mai, la préfecture des Yvelines désigne un maire intérimaire afin de gérer les affaires communales dans l'attente des élections. Celles-ci ont finalement lieu les dimanches 3 et 10 juillet 1983. Dans un contexte très tendu, Bernard Hugo distance de seize voix à peine son

[1206] « *Je suis écoeurée. Il y a eu tricherie dans plusieurs bureaux de vote. A Paul-Langevin, il y avait trente neuf enveloppes de plus que les signatures d'émargement et une personne qui avait déjà voté… est revenue pour le faire une deuxième fois ! A Maurice-Thorez, il y avait seize enveloppes de plus que les signatures. Je ne crains pas de dire qu'à Trappes, la loi n'a pas été respectée.* » Janine Cayet, « Les réactions », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 16 mars 183, n° 1 782, p. 4.

opposante le premier tour[1207], et finit par l'emporter au second tour par cinquante-six voix d'écart, grâce à une stratégie d'alliance avec le candidat d'extrême gauche[1208]. Les communistes sont passés tout près de perdre l'une des communes les plus emblématiques de l'Ouest parisien, et la gauche de perdre la ville nouvelle.

1.3. L'élection contestée du nouveau président du Scaan

A ce stade de notre analyse, il convient de s'arrêter sur les élections qui se déroulent au Scaan le jeudi 5 mai 1983. Celles-ci interviennent au moment où se déroule au Parlement le débat sur la future loi Rocard[1209] et au moment où la commune de Trappes est en attente du jugement du tribunal administratif. Les rapports entre les partis de droite et de gauche sont alors extrêmement tendus.

L'élection de Dominique Raimbault : un moment controversé

Ce premier comité syndical nous présente un visage nouveau. Pour la première fois dans l'histoire de l'intercommunalité saint-quentinoise, certaines communes sont représentées par des élus qui, à l'évidence, ne figurent pas parmi leurs habitants, et pour cause : il s'agit de candidats battus lors des récentes élections municipales[1210].

Le cas de l'un d'entre eux, Dominique Raimbault, mérite d'être analysé. Elu depuis 1977 au titre de la commune de Guyancourt, ex-président de la commission culturelle du Scaan et battu aux municipales de Montigny-le-Bretonneux, Dominique Raimbault siège désormais au comité syndical pour le compte de la commune de Magny-les-Hameaux, tout en demeurant, au conseil municipal de Montigny, le chef de l'opposition socialiste… En quoi cet ancien élu de Guyancourt devenu ignymontain est-il légitime pour représenter les Magnycois dans les affaires communautaires ? Cette question se pose avec d'autant plus de force qu'il est alors de notoriété publique

[1207] Janine Cayet totalise 49,79 % des suffrages exprimés, Bernard Hugo 48,31 % et Marc Stalin 1,90 %. *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1798, mercredi 6 juillet 1983, p. 1.
[1208] *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, n° 1799, mercredi 13 juillet 1983, p. 1.
[1209] La discussion et l'adoption interviennent le 11 mai. Archives de l'Assemblée nationale, discussion et adoption du 20 avril 1983 (L. n°79), pp. 367-402.
[1210] Il s'agit de Georges Mougeot (maire PS battu à Maurepas, représentant en 1983 la commune de La Verrière), Jacques Monquaut (maire PC sortant à Bois d'Arcy, représentant la commune de Plaisir) et de Dominique Raimbault (socialiste, ex-représentant de Guyancourt, désormais membre du contingent de Magny).

que Dominique Raimbault est appelé à devenir… le nouveau président du Scaan. Dans l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de Versailles* daté du mercredi 27 avril 1983[1211], nous apprenons qu'un accord a été scellé entre les partis socialiste et communiste locaux afin que l'ancien candidat aux municipales de Montigny soit porté à la présidence de la ville nouvelle. L'accord a par ailleurs permis de répartir les dix-neuf sièges auxquels a droit la gauche, le PCF en obtenant huit, le PS onze. Il provoque la réaction du maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About, qui ironise fin avril en conseil municipal sur les faveurs dont jouira désormais sa commune : « *Maintenant que nous avons le futur président du Scaan parmi nous, Montigny va être particulièrement bien servi par la ville nouvelle*[1212] ».

Au-delà des petites phrases, la droite saint-quentinoise est bien décidée à combattre la stratégie de ses opposants. Au soir des élections communautaires du 5 mai, elle se lance dans une bataille visant à faire échouer l'accord PS-PC intervenu quelques jours plus tôt. Au moment de débuter le vote du nouveau président du Scaan, les représentants des communes de droite demandent soudainement que soit inscrit à l'ordre du jour un débat sur « *la représentativité des différentes communes dirigées par les partis de gauche*[1213] ». Appuyée par les élus des municipalités de Voisins-le-Bretonneux, Bois d'Arcy, Maurepas, Coignières et Montigny-le-Bretonneux, l'offensive d'ensemble entend contester les modalités de représentation telles qu'elles ont été interprétées par les forces socialiste et communiste locales afin de permettre à Dominique Raimbault d'accéder à la présidence communautaire. Les membres de l'opposition considèrent tout particulièrement comme illégale l'élection au sommet du Scaan d'un élu qui, selon eux, ne représente aucune commune[1214].

Le 5 mai 1983, les élus de la droite saint-quentinoise se lancent dans une initiative visant à empêcher l'élection de Dominique Raimbault au poste de président du Scaan.

[1211] « D. Raimbault candidat à la présidence du Scaan », *Toutes les Nouvelles de Versailles*, n° 1788, mercredi 27 avril 1983, p. 1.
[1212] *Idem.*
[1213] « Déclaration de Monsieur Vandamme, maire de Voisins-le-Bretonneux », séance du comité syndical du 5 mai 1983, annexe n° 2.
[1214] En réalité, cette demande ne peut être considérée comme légitime dans la mesure où la loi permet à des habitants de représenter des communes alors même qu'ils n'y résident pas (loi Boscher, article 9). « Déclaration de Monsieur Vandamme, maire de Voisins-le-Bretonneux », séance du comité syndical du 5 mai 1983, annexe n° 2 ; « Déclaration de Monsieur Tessier, délégué de Maurepas », séance du comité syndical du 5 mai 1983, annexe n° 3 ; Lettre de Nicolas About au président du Scaan, séance du comité syndical du 5 mai 1983, annexe n° 5.

Ils profitent pour cela du fait que le doyen d'âge du comité syndical, qui occupe provisoirement le poste de président de l'assemblée pendant le temps de l'élection, est un élu de l'opposition (représentant de la commune de Bois d'Arcy). Ce hasard va peser sur la tournure des débats : au moment où la droite locale rend publique sa contestation, le doyen accepte, sans en avoir le droit, que la requête de ses « amis » soit traitée en préambule du vote. Prenant de court les élus de la gauche locale et faisant preuve d'autorité, il décide de mettre aux voix la question essentielle du mode de représentation des élus du syndicat.

« *Etes-vous d'accord avec la représentativité des communes décidée par le précédent comité du Scaan ?* » A cette interrogation, le comité syndical répond par la négative (16 voix), les 19 représentants de la gauche saint-quentinoise refusant de se prononcer (ils ne prennent pas part au vote). Dans une atmosphère de flottement, le maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About, lit alors une déclaration dans laquelle il demande à ce que le Premier ministre soit saisi afin de statuer sur les modalités de représentation du Scaan[1215]. Il est immédiatement appuyé par le doyen et président de séance, lequel lève la séance après avoir réclamé les « *conseils éclairés* » des services du Premier ministre et du Conseil d'Etat afin d'éviter tout recours administratif.

Le comité syndical du Scaan est alors plongé dans une confusion absolue. Les élus de la droite saint-quentinoise quittent la salle, cependant que les représentants de la gauche entendent bien continuer et achever l'élection du nouvel exécutif communautaire. Désigné nouveau doyen du comité syndical, le maire de Trappes, Bernard Hugo, téléphone alors au préfet des Yvelines, afin que lui soit précisé le rôle du doyen d'âge dans une assemblée, et que lui soit permis de faire procéder à l'élection du nouveau président de la ville nouvelle. Le représentant de l'Etat lui confirme le fait que « *le rôle du doyen d'âge était de procéder uniquement à l'élection du Président et qu'il n'avait pas qualité pour lever la séance*[1216] ». A vingt-deux heures, après une vingtaine de minutes d'interruption de séance, les dix-neuf membres du syndicat intercommunal reprennent ainsi le cours du comité, en l'absence de toute opposition. Comme prévu, ils élisent Dominique Raimbault à la

[1215] « Rappel au Code des communes », déclaration de Nicolas About, annexe n° 6, compte rendu du comité syndical du Scaan, 5 mai 1983, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1216] A noter que cet avis sera confirmé par le tribunal administratif de Versailles, au mois de juin 1983. Compte rendu du comité syndical du Scaan, 5 mai 1983, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. Lire également l'éditorial du président du Scaan, paru dans *Saint-Quentin 78*, *mensuel d'information du syndicat communautaire de Saint-Quentin-en-Yvelines*, juillet-août 1983, p. 3.

présidence du Scaan (19 voix sur 19), avant de désigner les onze vice-présidents appelés à siéger en commission[1217]. L'exécutif de la ville nouvelle est désigné sans que s'expriment la totalité des élus des communes de l'agglomération : ce fait marquera durablement la vie politique du syndicat.

Dominique Raimbault : un déficit de légitimité à combler

Les élections du 5 mai 1983 ont pour principale conséquence d'officialiser la bi-polarisation de la vie politique communautaire. Deux blocs se font désormais face, celui de la droite locale, emmené par le maire de Montigny, et celui de la gauche, désormais présidé par Dominique Raimbault[1218].

Le nouveau président est, nous l'avons noté, un élu à l'origine géographique relativement indéterminée. Elu au Scaan depuis 1977, l'homme y a représenté pendant six années la commune de Guyancourt avant d'être candidat aux municipales de Montigny-le-Bretonneux, puis de revenir siéger au Scaan, en mai 1983, en tant que représentant de Magny-les-Hameaux. A l'origine, très proche de Roland Nadaus, il tient sa légitimité de son action militante. L'homme a longtemps travaillé au sein de l'association laïque des Francs et franches camarades (« Francas »), en tant que chargé d'études spécialiste des questions d'urbanisme. Membre du PSU au début des années 1970 avant de s'en détourner en 1974 (il intègre alors le PS), habitant la ville nouvelle depuis 1973, il se dit très attiré par ce qu'il appelle la « *mouvance issue de Mai 1968*[1219] ». Maire adjoint de Guyancourt à partir de 1977[1220], il joue alors un rôle actif à Saint-Quentin-en-Yvelines , notamment au sein du Scaan où il occupe le poste de vice-président en charge de l'animation culturelle et des loisirs[1221] : « *Je me suis rapidement impliqué sur la partie Est de la ville nouvelle ; au nom du PS, je représentais cette partie au sein du Scaan alors que Georges Mougeot, le porte-parole du Parti, représentait plutôt la partie Ouest*[1222] ».

[1217] Cf *infra*. Voir également notre volume d'annexes, « personnel politique », Partie 4.
[1218] Analysant les conséquences de la loi Rocard sur l'intercommunalité de Saint-Quentin-en-Yvelines, Jean-Dominique Gladieu parle d'une « *accentuation du clivage "majorité / opposition"* ». GLADIEU, Jean-Dominique, « Les conséquences de la loi Rocard sur le fonctionnement de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles*, *le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, pp. 304-305.
[1219] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004. Cf volume d'annexes.
[1220] Ces représentants sont alors au nombre de deux : Roland Nadaus, futur maire de la commune (1983), et Christian Prout.
[1221] Cf *supra*, chapitre IV.
[1222] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.

Dominique Raimbault est alors membre, aux côtés de Roland Nadaus, du courant rocardien, au sein d'un PS local où l'on retrouve également le courant mitterrandien (Alain Danet) et le courant chevènementiste (Georges Mougeot). A la fin des années 1970 et au début des années 1980, il participe à de nombreuses négociations politiques locales, notamment au sein du Scaan[1223]. Il prend par ailleurs part, en tant que représentant des Francs et franches camarades, au réseau associatif des « pionniers » de l'Apasc[1224].

En 1983, son élection à la présidence du Scaan procède d'un choix de politique interne, effectué non sans difficulté au cœur de la fédération PS des Yvelines. « *J'ai été élu au syndicat intercommunal sur arbitrage fédéral* », nous a-t-il indiqué[1225]. De plus en plus impliqué au sein de la ville nouvelle, Dominique Raimbault est à cette époque particulièrement bien introduit au sein du réseau socialiste départemental. A l'issue des élections municipales de mars 1983, il n'est pourtant pas le seul à revendiquer la présidence du Scaan puisque Alain Danet (maire d'Elancourt depuis 1977), Roland Nadaus (maire de Guyancourt élu en 1983) et Georges Mougeot (candidat malheureux sur Maurepas) semblent avoir, chacun de son côté, envisagé de se présenter[1226]. Soutenu par le réseau rocardien qui, à cette époque, achève son travail sur la loi relative aux villes nouvelles, Dominique Raimbault aurait fini par emporter l'adhésion de la fédération socialiste des Yvelines grâce à ses liens privilégiés avec le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire du gouvernement Mauroy :

> « *Alain Danet a revendiqué la présidence, mais il avait une autorité de gestionnaire plus qu'une autorité politique. Mougeot était sur Maurepas, Nadaus nouvellement élu à Guyancourt, Danet sur Elancourt. Il fallait trouver un président. Il y a donc eu cette réunion, à la fédération, animée par Marcel Frachon. Tout le monde y est allé de son « on va me le demander ». Les candidats n'osaient pas se manifester. Moi, je me suis clairement porté*

[1223] Nous avons cité, dans un chapitre précédent, plusieurs des interventions de D. Raimbault, que ce soit sur les finances du Scaan, l'Union de la gauche locale ou à la politique de recrutement du syndicat. Cf *supra*, chapitre IV.
[1224] Association pour la promotion des activités socioculturelles. Basée à la Maison pour tous d'Elancourt, l'Apasc fédère à la fin des années 1970 une centaine d'associations de la ville nouvelle, à la fois sportives, culturelles ou sociales.
[1225] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1226] *Idem.*

candidat, très tôt, alors que Mougeot et Nadaus ont tardé à le faire. C'est comme cela que j'ai été élu. Il faut aussi dire qu'en tant que rocardien, proche de Rocard, j'étais très logiquement un défenseur de la loi Rocard…[1227]. »

Il est fort probable que cet arbitrage ait été réalisé contre l'avis des trois personnalités socialistes locales mentionnées ci-dessus, et plus particulièrement contre celui de Roland Nadaus. La nomination du nouveau président de la ville nouvelle est ainsi, dès l'origine, entachée de plusieurs difficultés. Ayant dû faire appel à son entregent au sein de la Fédération PS des Yvelines pour devenir le nouveau président de l'agglomération, Dominique Raimbault est à la fois touché par un déficit de légitimité interne au Parti socialiste et par un déficit de représentativité au sein des communes de la ville nouvelle. Dès 1983, son statut politique est flou, d'autant plus que le nouvel homme fort de la ville nouvelle n'est pas passé par les fourches caudines du suffrage universel direct. Dès sa nomination, Dominique Raimbault a ainsi plusieurs handicaps à combler, tant auprès de ses « amis » politiques de la gauche locale qu'auprès de ses contradicteurs de droite.

2. Du Scaan au San (1983-1984) : l'intercommunalité confrontée au scepticisme des élus

Dès les premiers mois de sa présidence, Dominique Raimbault est amené à travailler sur le dossier délicat de l'application de la loi Rocard qui, votée au mois de juillet 1983, impose aux villes nouvelles une redéfinition de leur périmètre ainsi que de leur statut. Les options qu'il doit prendre sont déterminantes pour le devenir de l'agglomération. Elles constituent pour le jeune élu – il n'est alors âgé que de trente-quatre ans – un véritable « baptême du feu », le gouvernement de la ville nouvelle se trouvant alors en quête d'un nouvel équilibre institutionnel.

[1227] *Ibidem.*

2.1. De onze à sept communes : l'intercommunalité confrontée à la défense des communes

A la fin du mois d'août 1983, soit quelques semaines après le vote, au Parlement, de la loi n° 83-636 « portant modification du statut des agglomérations nouvelles », le préfet des Yvelines effectue un premier tour de table auprès des onze communes membres de Saint-Quentin-en-Yvelines. Quel statut pour la nouvelle agglomération et, surtout, quel périmètre ? Dans un premier temps, jusqu'au 15 décembre, les conseils municipaux sont appelés à se prononcer sur leur retrait ou leur maintient dans l'agglomération ; dans un second temps, avant la fin du premier semestre de l'année 1984, il s'agit pour les élus locaux de déterminer le statut de la nouvelle intercommunalité.

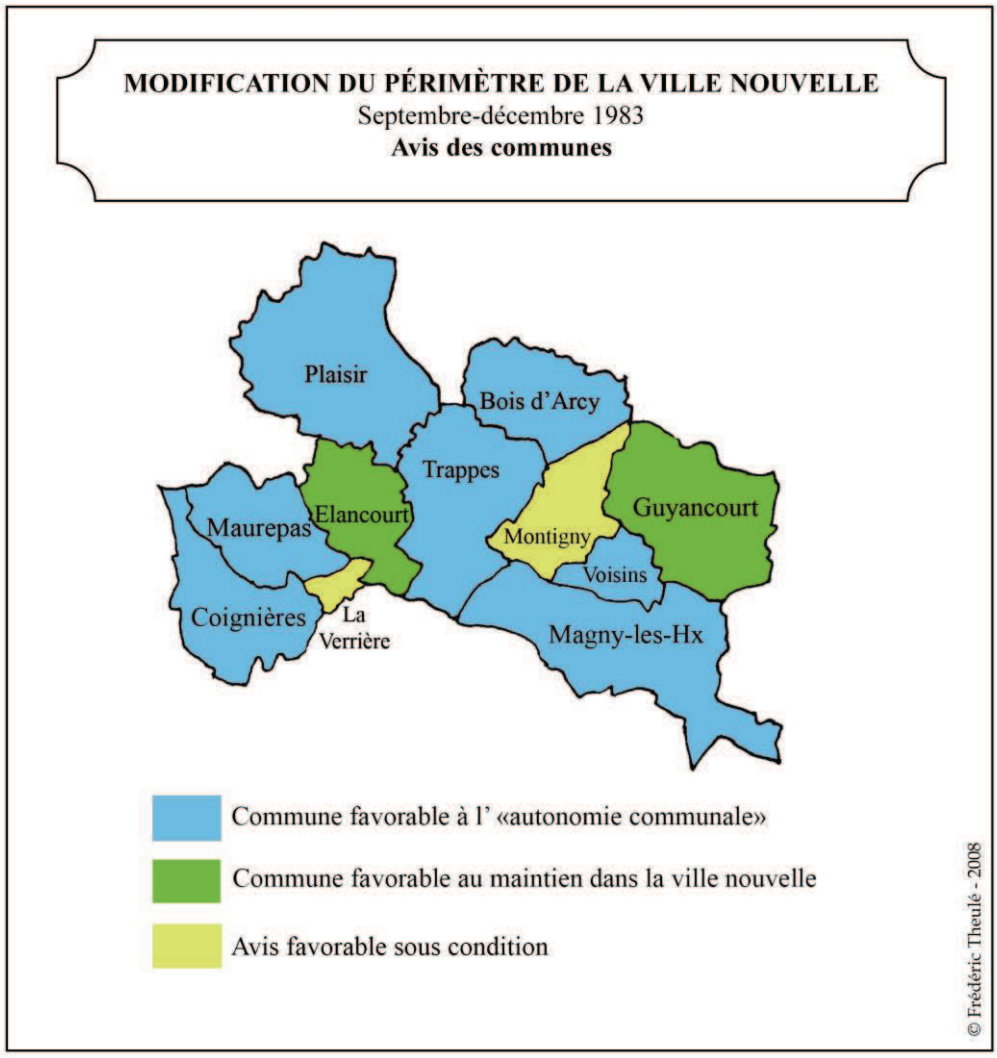
Il ne faut guère attendre longtemps pour que les communes prennent position sur la première question. La tendance se dessine à l'automne. Interrogées par l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de Versailles* le 12 octobre, les équipes municipales donnent successivement leurs avis[1228].

A Maurepas, Coignières, Plaisir, Bois d'Arcy, Trappes, Voisins-le-Bretonneux et Magny-les-Hameaux, les équipes municipales plaident en faveur de l'« autonomie communale », c'est-à-dire contre la ville nouvelle. Plusieurs arguments différents sont avancés. A Coignières, le maire (Divers droite) évoque un manque de liens entre les élus. Saint-Quentin-en-Yvelines « *regroupe onze communes, donc onze "clochers" différents avec leur histoire propre, sur un territoire très étendu dont les moyens d'intercommunication sont très peu développés*[1229] ». Dévoilant une vision communaliste de l'agglomération saint-quentinoise, en écho à la décentralisation mise en place par Gaston Defferre, il explique combien les habitants d'une ville, surtout si elle se révèle démographiquement modeste, ne doivent s'occuper que d'eux-mêmes. « *Depuis la création de Saint-Quentin, en 1972, j'ai constaté que chaque commune n'était là que pour défendre les intérêts de sa propre commune*[1230] ». A Maurepas, le maire RPR parle d'un « *détournement de la vocation*

[1228] Nous avons pris le parti de nous appuyer sur le *corpus* constitué par les articles de l'hebdomadaire *Toutes les Nouvelles de Versailles* dans la mesure où celui-ci permet d'observer les positionnements adoptés par les édiles locaux. Les archives municipales, peu détaillées et surtout souvent incomplètes (les compte rendus sont restitués sans annexes), nous semblent ici moins pertinentes.
[1229] « Robert Vian : "Non à la ville nouvelle !" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 octobre 1983, n° 1812, p. 3.
[1230] *Idem.*

du Scaan, qui se conduit comme une "super mairie" et s'ingère de plus en plus dans la vie des communes[1231] ». A Magny, le socialiste Jacques Lollioz fait part d'un déficit d'identité communautaire : « *J'ai toujours dit que Magny-les-Hameaux devait sortir de la ville nouvelle. Notre commune a subi une importante opération d'urbanisation : la Zac du Buisson. Mais par contre ne s'est jamais engagée sur des investissements d'équipements nous liant à la Ville Nouvelle. Ce qui en matière de dettes ne nous rattache pas à celle-ci*[1232] ».

Carte 18 : évolution du périmètre intercommunal



Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines
Copyright : F. Theulé – V. Ollivier

[1231] « Le maire, Jean-Louis Levet "Oui à l'autonomie" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 octobre 1983, *op. cit.*, p. 3.
[1232] « Jacques Lollioz : "L'autonomie, objectif final" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 octobre 1983, *op. cit.*, p. 7.

A La Verrière et Montigny-le-Bretonneux, les élus émettent certaines conditions à leur maintien au sein du Scaan. Soulignant que la gauche « *magouille* » pour garder la majorité au sein de la ville nouvelle, Nicolas About (UDF) explique qu'il n'acceptera de rester dans la ville nouvelle qu'à la condition de voir le nouveau périmètre étendu à l'Est[1233]. Le maire communiste de La Verrière, Pierre Sellincourt, évoque de son côté un choix rendu difficile par le fait que la commune n'a que peu de projets avec la ville nouvelle. Il souhaite cependant « *étudier la réalité financière de la commune*[1234] » avant de donner un avis définitif.

Les deux communes qui émettent le vœu de demeurer à Saint-Quentin-en-Yvelines le font précisément pour des raisons budgétaires. « *Guyancourt doit vivre. Guyancourt vivra. Et la Ville Nouvelle doit nous y aider* », écrit le maire de Guyancourt dans l'éditorial de son bulletin municipal[1235]. Roland Nadaus explique que la loi Rocard rend en partie aux habitants de la commune les libertés dont ils avaient été privés par la loi Boscher. « *Qui peut croire que notre ville, avec ses 13 000 habitants dont 4 000 sont des enfants, pourrait s'offrir une piscine ? Une salle de sports ? des écoles maternelles ? En province, une ville comme la nôtre, ce n'est qu'un chef-lieu de canton ou d'arrondissement*[1236]. » A Elancourt, Alain Danet évoque plus particulièrement deux raisons : la solidarité communautaire en matière d'urbanisme tout d'abord, la réalisation des équipements ensuite. « *Elancourt est dépourvue d'une grande partie des recettes. Si nous quittions l'agglomération nouvelle, il faudrait immanquablement augmenter les impôts et "serrer" la gestion. Ce serait anormal*[1237]. ».

[1233] « Nicolas About et la Ville Nouvelle : "étendre le périmètre à l'est" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 octobre 1983, *op. cit*., p. 4.
[1234] « Pierre Sellincourt : "Un choix difficile à prendre" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 octobre 1983, *op. cit*., p. 5.
[1235] « Ville nouvelle : parler vrai », *Guyancourt Spéciale*, supplément mensuel du bulletin municipal, novembre 1983, n° 4, p. 4.
[1236] *Idem.*
[1237] « Le maire, Alain Danet : "Elancourt doit rester en ville nouvelle" », *Toutes les Nouvelles de Versailles, Ville Nouvelle Plaine de Versailles*, mercredi 12 octobre 1983, *op. cit*., p. 3.

Le nouveau périmètre : un objectif de cohérence territoriale porté par le préfet

Avec seulement deux communes candidates au maintien dans la ville nouvelle sur onze, Saint-Quentin-en-Yvelines est loin de séduire les équipes municipales. Ce scepticisme n'est pas nécessairement partagé par l'ensemble des Sca. A Evry, après le départ en 1982 de la commune de Coudray-Monceau, les communes décident de rester dans la ville nouvelle dans la mesure où les périmètres communaux sont affinés[1238]. A L'Isle d'Abeau, les souhaits communaux sont équilibrés : trois communes se retireront de l'agglomération, cinq y étant maintenues (dont quatre de leur plein gré[1239]).

Dans les négociations délicates qui s'amorcent alors, le préfet des Yvelines, Charles-Jean Gosselin, semble avoir joué un rôle de première importance. L'objectif du représentant de l'Etat est essentiellement lié à la cohérence territoriale du nouveau périmètre. Impossible, par exemple, de conserver Guyancourt et Elancourt sans que ces deux communes ne soient reliées entre elles par Voisins, Montigny, Magny ou Trappes. Comme cela a été le cas à Evry ou à L'Isle d'Abeau, le respect d'une logique territoriale d'ensemble doit primer, ceci afin d'éviter un éventuel « mitage[1240] ».

Les négociations qui s'engagent alors peuvent être illustrées par le témoignage politique d'Henri Pailleux. Installé sur la commune depuis le milieu des années 1970, celui-ci est élu en 1983 sur la liste victorieuse de Robert Vian, sous l'étiquette « divers droite ». Maire adjoint en charge des Finances, il se forge très tôt une opinion quant à la nécessité pour Coignières de quitter au plus tôt la ville nouvelle. Localisée entre Versailles et Rambouillet, la commune – construite de part et d'autre de la RN 10 – a toujours bénéficié d'un fort passage routier, mais également d'une zone de chalandise prometteuse. Sa situation géostratégique est donc particulièrement favorable,

---

[1238] GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé en juillet 2004 pour le PHEVN, p. 128. Observons que Jacques Guyard n'aborde pas ces questions dans son témoignage. GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003

[1239] GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, *op.cit.*, pp. 186-187.

[1240] *Idem*.

notamment grâce à la Zac de Pariwest, établie pour partie sur la commune de Maurepas.

> « *Nous vivions un paradoxe douloureux. A la fin des années 1970, Coignières était une commune déficitaire à hauteur de sept à huit millions de francs, alors qu'elle disposait d'un potentiel économique rare lié à sa situation géographique privilégiée. Les effets de la loi Boscher étaient désastreux : au début des années 1980, le taux de taxe professionnelle s'élevait à 20 % en Zan, alors qu'il était de moins de 2 % hors Zan. La commune était en situation de reverser la quasi-intégralité de ses ressources à la ville nouvelle. C'était inacceptable*[1241]. »

En 1983, alors que la loi Rocard permet d'ouvrir le débat sur le maintien en ville nouvelle, l'équipe municipale s'engouffre dans cette brèche afin de quitter Saint-Quentin-en-Yvelines. De « *solides arguments* » sont développés par le maire et son équipe, cependant qu'un bilan financier est présenté au préfet, ainsi qu'au nouveau président du Scaan. Henri Pailleux se souvient de négociations « *intenses* » une fois la proposition effectuée : l'équipe de Robert Vian est alors prête à céder un territoire de vingt-cinq hectares excentré de sa commune, dans une zone limitrophe avec celle de La Verrière (les Bécanes), contre son retrait de l'agglomération nouvelle. De longs calculs sont produits afin de déterminer les modalités financières inhérentes au retrait. La commune s'engage à payer, pendant dix années, d'importantes sommes destinées à compenser la perte de TP occasionnée par son départ. Henri Pailleux évoque un préfet faisant alors « *équipe* » avec le président du Scaan afin de convaincre les élus de Coignières de demeurer en ville nouvelle. Un rapport de force s'installe, le maire de la commune en appelant finalement à la population avant qu'un arbitrage ne soit effectué grâce à l'intervention du Groupe central des villes nouvelles :

> « *Le préfet souhaitait que nous allions bien au-delà de notre proposition initiale. Pour lui, la commune devait céder son centre historique, le terrain sur lequel était installée la famille Dassault, la zone d'activités commerciale de la RN 10… Nous perdions notre vitrine commerciale, ainsi que d'importants revenus de taxe professionnelle : c'était inacceptable. Nous avons donc*

[1241] Entretien avec Henri Pailleux, 6 mars 2007.

demandé un nouveau rendez-vous au préfet, et avons organisé une manifestation, à Versailles, avec les habitants de Coignières. La situation était bloquée. Finalement, le Groupe central des villes nouvelles est intervenu afin d'effectuer une sorte de médiation, peut être avec quelques personnes de l'EPA, je ne me souviens plus très bien… Le GCVN dépendait du ministère de l'Intérieur, son poids était important. L'accord initial a été finalisé, le montant de la subvention annuel s'élevait à 5,4 millions de francs…[1242]. »

Ce témoignage est confirmé par Dominique Raimbault. Interrogé au sujet du débat interne qui se déroule à Saint-Quentin-en-Yvelines dans la seconde moitié de l'année 1983, l'ancien président du Scaan évoque un préfet omniprésent. Le serviteur de l'Etat aurait développé une stratégie visant à maintenir un maximum de communes au sein de la ville nouvelle, le « *troc*[1243] » portant alors sur certaines zones territoriales. A croire Isabelle Massin, membre du cabinet de Michel Rocard entre 1981 et 1982, cheville ouvrière de la loi du 13 juillet 1983 et habitante militante à Cergy-Pontoise, cette mécanique est habituelle. A cette époque, dans les villes nouvelles, les tractations se seraient déroulées au cours d'entretiens menés individuellement ou collectivement par les services de l'Etat. Il y aurait ainsi eu, dans chacune des villes nouvelles, des « *discussions de type donnant-donnant, des discussions de marchands de tapis*[1244] » entre les maires et le préfet.

Le nouveau périmètre : un choix guidé par des considérations politiques ?

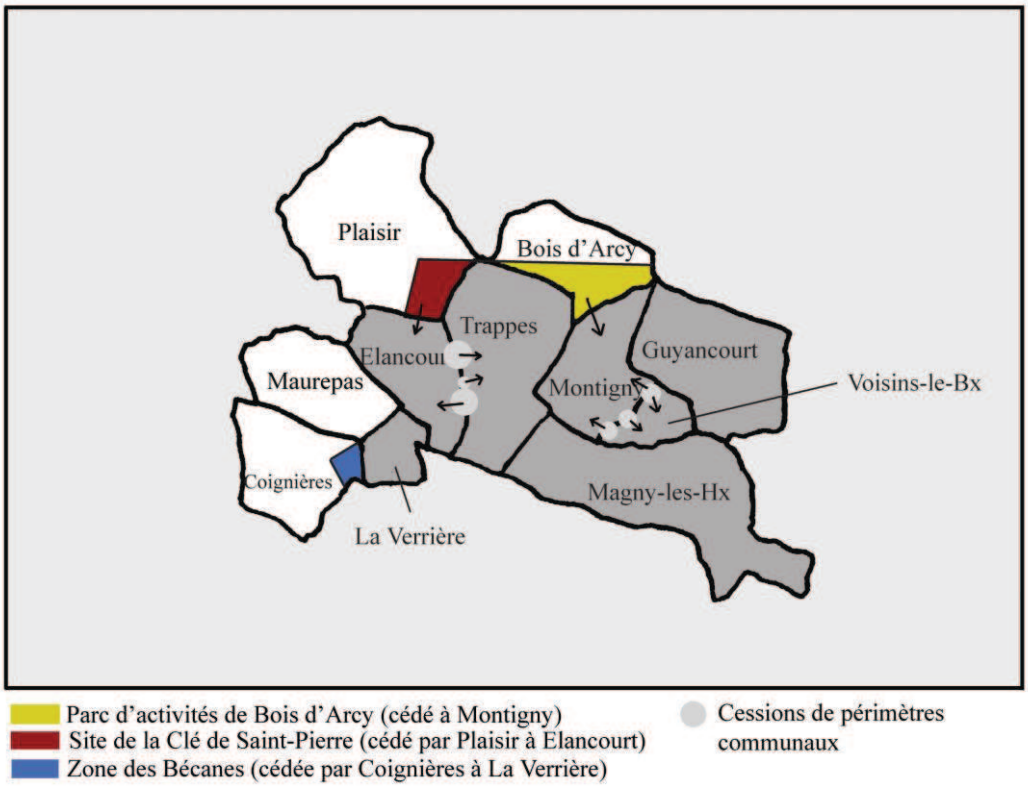
A l'issue des échanges, quatre municipalités quittent Saint-Quentin-en-Yvelines : Coignières, Maurepas, Plaisir et Bois d'Arcy. A Coignières, ce sont des raisons financières qui, comme nous l'avons vu, amènent l'équipe nouvellement élue à demander – et obtenir – le retrait. A Maurepas, le nouveau maire Jean-Louis Levet aurait été convaincu par les services de la préfecture de demeurer à Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais, tenu par des engagements vis-à-vis de son électorat (le maire devrait son élection à une promesse de campagne, celle de quitter la ville nouvelle), il

[1242] *Idem*.
[1243] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1244] Entretien avec Isabelle Massin, 7 janvier 2004.

aurait maintenu son souhait initial contre d'importants remboursements[1245]. A Bois d'Arcy, la municipalité aurait échangé sa liberté retrouvée contre l'essentiel de sa zone d'activité, laissant au passage près de la moitié du périmètre communal à l'agglomération[1246].

Carte 19

Saint-Quentin-en-Yvelines : évolution du périmètre
1973-1983



Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

S'il est structuré par des considérations techniques, le nouveau périmètre qui se dessine alors semble également répondre à certaines exigences d'ordre politique. Dans son témoignage, Dominique Raimbault fait état d'une réunion de « *présentation du périmètre de la ville nouvelle* » devant le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire en personne. Non datée[1247], celle-ci se serait déroulée en présence des principaux élus socialistes concernés, Michel Rocard bien sûr, mais également Georges Mougeot, Roland Nadaus, Guy Malandain (député et membre de

[1245] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1246] *Idem.*
[1247] Nous estimons que cette réunion a eu lieu au cours de l'automne 1983.

l'équipe municipale de la commune d'Elancourt) et Dominique Raimbault, auxquels il convient d'ajouter le préfet. « *Charles-Jean Gosselin y a présenté un projet sortant Maurepas et les trois autres communes. Le nouveau périmètre de Saint-Quentin-en-Yvelines est né là ; je n'ai pas dit un mot*[1248]. » Le rôle du préfet consiste alors à « *préserver au maximum les intérêts des communes tout en prenant en compte ceux de la gauche, au pouvoir*[1249] ».

Il faut bien admettre que la nouvelle composition de l'agglomération est favorable à la gauche, et plus particulièrement à la gauche socialiste. Sur les sept communes qui composent désormais Saint-Quentin-en-Yvelines, rappelons que trois sont dirigées par des équipes PS (Magny, Elancourt et Guyancourt), deux par des communistes (La Verrière et Trappes) et deux par des maires d'opposition (Montigny et Voisins-le-Bretonneux). Cela permet aux élus socialistes et communistes de recouvrer la majorité qualifiée qu'ils avaient perdue quelques mois plus tôt, majorité qui peut s'avérer importante en cas de délibération structurante pour le comité syndical. Le représentant de l'Etat, s'il a bien veillé à la cohérence territoriale, a semble-t-il su maintenir au pouvoir la majorité qui s'était dégagée lors des élections municipales.

Le 15 décembre 1983, au comité syndical du Scaan, certaines communes soulignent le caractère orienté de la décision de l'Etat. C'est le cas du maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About. Après avoir déploré l'éviction de plusieurs communes dites « d'opposition », celui-ci évoque « *un périmètre qui risque fort, par son irréalisme et son indéniable but politique, d'entraîner des réactions de rejet de la part des assemblées locales, départementales et régionales, qui causeraient un grave préjudice à l'achèvement de l'urbanisation de Saint-Quentin-en-Yvelines*[1250] ». Quant au maire de Voisins-le-Bretonneux, René Vandamme, il dénonce dans sa prise de parole ce qu'il appelle « *une tromperie* » de la part du préfet[1251].

Can ou San ? Un choix rapidement fait

Il reste alors aux élus à déterminer la forme statutaire qui, issue de la loi Rocard, leur convient le mieux. San ou Can ? Désignation des représentants communautaires

[1248] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1249] *Idem.*
[1250] Compte rendu du comité syndical du Scaan, 15 décembre 1983, p. 3.
[1251] *Idem.*

au suffrage universel indirect ou direct ? Sur ce point, le débat local sur le statut de la ville nouvelle est loin de tenir toutes ses promesses. Ayant le choix entre la fusion en une commune unique, la communauté d'agglomération nouvelle (Can) et le syndicat d'agglomération nouvelle, les élus saint-quentinois n'abordent qu'une seule fois le sujet, lors du comité syndical du 19 avril 1983[1252]. Ils choisissent alors la formule du San, sans véritablement débattre au comité syndical[1253]. Par cette décision dans laquelle le préfet ne semble pas avoir joué de rôle, ils refusent à la fois l'idée d'une ville nouvelle érigée en commune unique et celle d'une agglomération dirigée par des élus au suffrage universel direct. Après avoir animé les débats de l'Assemblée nationale et du Sénat lors de la session parlementaire 1982-1983, force est de constater que la Can, option âprement défendue par une partie des socialistes – rappelons-nous d'Isabelle Massin[1254] –, est loin d'avoir eu le même écho au sein de la sphère locale.

Interrogé à ce sujet, Dominique Raimbault évoque pour le cas saint-quentinois une conjoncture défavorable. Selon lui, les résultats très serrés des élections municipales de mars 1983, additionnés aux craintes habituelles des maires, auraient freiné les ardeurs des socialistes au moment de trancher :

> « *Au début, à Saint-Quentin-en-Yvelines, nous étions favorables à la Communauté d'agglomération nouvelle, c'est-à-dire le suffrage universel direct. Finalement, nous avons changé d'idée parce que les élections municipales de 1983 ont donné des résultats trop serrés. Il s'en est fallu de peu que Trappes, et donc Saint-Quentin-en-Yvelines, ne bascule à droite, et que Nicolas About devienne le président du San. Si nous avions mieux gagné en 1983, il y aurait eu une Can parce que nous étions porteurs d'une révolution de l'intercommunalité. Là, on aurait gagné dix ans, on aurait pris de l'avance. Je pense par ailleurs que les maires avaient peur de se voir dépossédés de leur pouvoir*[1255]. »

[1252] Rappelons que la décision des Sca sur l'évolution de leur statut est attendue pour la fin du premier semestre 1984, soit six mois après celle relative au périmètre.
[1253] Nous n'avons retrouvé, dans les archives du Scaan, aucune trace d'un éventuel débat politique sur l'évolution statutaire du syndicat.
[1254] Cf *supra*, chapitre V.
[1255] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.

Nous observerons que ce débat ne semble guère avoir eu plus de succès à Evry, où Jacques Guyard évoque le passage du Sca en San comme s'il s'agissait d'une évolution logique. Dans son témoignage, l'ancien président de l'Association des élus des villes nouvelles parle d'une forme de modération : « *Dans l'application, toutes les villes nouvelles choisissent prudemment la formule du syndicat formé de délégués élus au second tour par chaque conseil municipal*[1256].

2.2. Le San : l'intercommunalité en quête d'un nouvel équilibre politique

L'une des conséquences de l'évolution du Scaan en San est de provoquer un scrutin communautaire à Saint-Quentin-en-Yvelines. Un an et demi après avoir été élu, Dominique Raimbault présente de nouveau, en septembre 1984, sa candidature. L'instant est plus confortable pour lui qu'il ne l'avait été le 5 mai 1983, le président sortant étant réélu par 28 voix sur 37[1257]. Le scrutin n'en demeure pas moins important pour l'intercommunalité saint-quentinoise, dont les contours politiques vont se trouver une nouvelle fois précisés.

L'élection du 27 septembre 1984 permet tout d'abord de confirmer la règle de représentation des communes au sein du comité syndical. Initiée en 1977 à la demande de Mario Urbanet, la proportionnalité s'affirme, en lien avec la démographie des communes. Au total, le comité syndical réunit trente-huit élus. Trappes est représentée par huit délégués, Elancourt par sept, Montigny-le-Bretonneux par six, Guyancourt par cinq, La Verrière, Voisins-le-Bretonneux et Magny-les-Hameaux par quatre. Le cas saint-quentinois n'est guère isolé, la tendance étant également observée à Evry et L'Isle d'Abeau[1258]. « *La proportionnalité du nombre de délégués au conseil du San avec la population est perçue comme un pas vers la légitimité politique du pouvoir d'agglomération, avant l'élection au suffrage universel* », indique Jacques Guyard[1259].

[1256] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 144.
[1257] Dominique Raimbault obtient 28 voix, Bernard Hugo (pourtant non candidat) 2, et la droite locale (9 voix) s'abstient. Compte rendu du comité syndical du San, jeudi 27 septembre 1984, p. 2. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1258] GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, *op. cit.*, pp. 126-129 (Evry) et pp. 178-193 (L'Isle d'Abeau).
[1259] GUYARD, *op. cit.,* p. 144.

Le scrutin est également l'occasion, pour le nouveau syndicat, de redéfinir les contours de l'exécutif communautaire (vice-présidents et membres du bureau). Depuis la création de la ville nouvelle, il existe en l'espèce un *modus vivendi*. A l'exception notable du scrutin de 1983, qui s'est déroulé en l'absence des délégués de l'opposition locale, les communes se sont toujours trouvées représentées dans leur intégralité à la fois au sein du bureau et des vice-présidences. Lors des élections de 1973, 1974, 1975, 1976, 1977 et 1980, le syndicat de Saint-Quentin-en-Yvelines s'est toujours conformé à la règle égalitaire qu'il avait lui-même édictée lors de sa création.

Tableau 3
27 septembre 1984, élection des vice-présidents du SAN

Vice-président(e)s[1260]	Commune représentée	Commissions
M. Le Vot	Magny (maire-adjoint)	Environnement-sécurité
M. Nadaus	Guyancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Gastines	Elancourt (maire-adjoint)	Finances
M. Danet	Elancourt (maire)	Etudes et grands projets
M. Sellincourt	La Verrière (maire)	Affaires culturelles
M. Mougeot	La Verrière (représentant)	Affaires économiques et emplois
M. Thébaut	Guyancourt (maire-adjoint)	Transports-circulation
M. Dany	Trappes	Urbanisme-programmation
M. Renault	Trappes	Sports
M. Vion	Magny	Administration générale et personnel
M. Pingault	Trappes	Travaux
M. Bernard	Elancourt	Affaires sociales
M. Raimbault	Guyancourt	Scolaire

Source : archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

En 1984, cette règle tacite de fonctionnement entre les forces politiques locales qui composent l'intercommunalité est définitivement abolie. Le 27 septembre, les treize vice-présidents du syndicat d'agglomération nouvelle sont issus, sans la moindre exception, des communes de gauche de la ville nouvelle (*cf tableau ci-dessus*). La

[1260] Par ordre d'importance, du 1er vice-président au dernier.

décision de laisser à l'écart les deux seules communes de la droite locale relève semble-t-il d'un choix politique effectué par les élus de la « majorité » saint-quentinoise, au nom de la cohérence de la politique communautaire. Cette orientation est portée par Dominique Raimbault, qui a alors tout intérêt à écarter certains membres de son opposition des sphères de la décision locale. Au cours de l'entretien qu'il nous a accordé, l'ancien président du San est revenu sur la lutte politique âpre qui l'avait opposé au maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About. Dominique Raimbault nous a notamment expliqué combien il s'était évertué à contenir l'action de son rival[1261].

La ville nouvelle : un enjeu politique entre Dominique Raimbault et Nicolas About

Dès le début de son mandat, Dominique Raimbault affiche en effet sans le moindre mystère l'ambition qui est la sienne à travers sa présidence : remporter la victoire aux élections municipales de Montigny-le-Bretonneux en 1989. Candidat malheureux au scrutin municipal de 1983, il n'a alors fédéré que 36,54 % des voix au second tour, mais conserve malgré tout l'espoir de l'emporter en 1989, dans une stratégie de conquête globale.

> « *Au moment où le PS est né à l'Est de la ville nouvelle, à la fin des années soixante-dix, la section socialiste rassemblait les trois communes que l'on appelait "les trois villages", à savoir Guyancourt, Montigny et Voisins-le-Bretonneux. Nous étions alors une poignée de militants et, malgré la marée pavillonnaire qui déferlait à Voisins et Montigny, malgré la présence communiste à Guyancourt, nous savions qu'il y avait quelque chose à faire. Roland Nadaus, avec qui j'avais beaucoup milité, s'est porté candidat à Guyancourt en 1983. Il n'était pas question que je livre bataille contre lui, ni avec lui. On est alors venu me chercher pour candidater à Montigny, ce que j'ai fait. Je me suis concentré sur cet objectif en 1983, puis au-delà…*[1262]. »

[1261] Cf notre volume d'annexes, Partie 2.
[1262] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.

Le calcul que fait alors Dominique Raimbault est simple : en écartant le maire Nicolas About des affaires communautaires, et en se montrant sous un jour particulièrement dynamique tout au long de son mandat de président de la ville nouvelle, il espère bâtir l'image d'un candidat crédible vis-à-vis des électeurs ignymontains.

> « *J'ai pensé que j'allais pouvoir conquérir Montigny via le San. Les relations avec About se sont alors tendues. Elles étaient de toutes façons très dures, depuis le début, à tel point que j'ai eu envie de l'évincer du San… Dans ma tête, je voulais conquérir Montigny, remporter les élections municipales de 1989. Pour cela, en tant que président du San, j'ai largement participé à la modernisation de cette commune, modernisation par ailleurs inéluctable. J'ai participé à la construction du centre-ville, construit pas mal d'équipements*[1263]… »

Après avoir empêché son principal concurrent de participer à l'exécutif communautaire, Dominique Raimbault prend rapidement une série de décisions qui, de fait, placent la commune de Montigny-le-Bretonneux au cœur même des enjeux locaux. C'est tout particulièrement le cas du centre de séminaires et de spectacles. Dès 1983, Dominique Raimbault décide d'accélérer la construction de ce lieu-phare, destiné à donner à Saint-Quentin-en-Yvelines – mais également à Montigny-le-Bretonneux – un rayonnement accru au niveau culturel et économique. Tout à la fois lieu d'affaires (des séminaires doivent y être organisés), lieu de théâtre (une scène nationale y est attendue) et de culture (une bibliothèque doit y être créée), cet équipement doit, à terme, constituer l'une des vitrines de l'agglomération. Le président du San doit avant cela affronter l'opposition politique de ses contradicteurs.

Le 10 février 1983, le comité syndical du Scaan approuve la création de ce nouvel équipement. Plusieurs études sont alors menées, en relation étroite avec l'EPA et la commune de Montigny-le-Bretonneux.

Cette dernière ne se montre pas particulièrement favorable au projet. Lors de la séance du comité syndical du 19 avril 1984, M. Becker, l'un des représentants ignymontains au San, rappelle que le conseil municipal de Montigny souhaite que

[1263] *Idem.*

l'achèvement programmé du centre commercial soit réalisé en même temps que celui d'une place publique, la place Ovale, et non du centre culturel qui lui est attenant[1264]. Il doit faire face au volontarisme de Dominique Raimbault, pour qui il est au contraire urgent d'accélérer ce dossier, eut égard aux subventions promises par le ministère de la Culture :

> « *Pour avoir un financement, il ne faut pas seulement un programme mais aussi un projet ; or, le programme de Saint-Quentin-en-Yvelines est identique à celui de Brest : c'est bien pour avoir un projet porteur de subvention que nous délibérons ce soir*[1265]. »

Le président gère le dossier directement, c'est-à-dire sans le soutien de la commission des Affaires culturelles que préside le maire communiste de La Verrière, Pierre Sellincourt. Il semble pressé de faire aboutir les choses, quitte à aller trop vite. A la fin de l'année 1984, Dominique Raimbault informe les élus du syndicat qu'il doit prochainement rencontrer le directeur de cabinet du ministre de la Culture, Jack Lang[1266], et demande une subvention à la Région Ile-de-France[1267]. Le 14 mars 1985, les relations s'enveniment avec les représentants de la commune de Montigny-le-Bretonneux, mais également avec ceux d'autres communes de la ville nouvelle. Alors que le comité syndical doit approuver le programme du centre de séminaires et de spectacles, lancer le concours, définir le coût d'objectif et désigner cinq concepteurs (décisions centrales pour le devenir de cet équipement), plusieurs élus s'élèvent contre un dossier qu'ils estiment mené à marche forcée, par un président solitaire. Nicolas About rappelle notamment la position officielle qui est celle du conseil municipal de Montigny-le-Bretonneux : « *la réalisation de cet équipement [n'est] pas urgente*[1268] ». Estimant que les dimensions du lieu sont trop importantes et que sa fonctionnalité est irréaliste, rappelant que plusieurs problèmes de stationnement pressants sont à régler aux abords de la gare SNCF, le maire avance qu'« *il existe trop*

[1264] Compte rendu du comité syndical du 19 avril 1984, décision n° 24. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1265] *Idem.*
[1266] La rencontre aura lieu le 26 novembre 1984. Compte rendu du comité syndical du 15 novembre 1984, décision n° 7. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1267] Compte rendu du comité syndical du 13 décembre 1984, décision n° 7. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1268] Compte rendu du comité syndical du 14 mars 1985, décision n° 34. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

d'inconnues et d'autres besoins plus importants sur l'agglomération nouvelle[1269] ». Nicolas About souligne par ailleurs « *la volonté des élus de Montigny-le-Bretonneux d'animer leur commune* » et évoque un autre projet culturel, porté par la municipalité celui-là, sur lequel ils n'ont aucune nouvelle[1270].

Face à lui, mais aussi face à un comité syndical qui semble ne le suivre que partiellement, le président du San demeure intransigeant quant à la marche à suivre. Après avoir souligné que « *cet équipement est essentiel à la pratique culturelle en agglomération nouvelle et au bon accueil des habitants afin de contribuer à l'amélioration de leur cadre de vie*[1271] », Dominique Raimbault maintient cette délibération à l'ordre du jour. « *Il est nécessaire que la ville nouvelle possède un centre d'action culturelle correspondant aux objectifs fixés par le ministère de la Culture afin d'être largement subventionné par l'Etat*[1272] », argumente-t-il. Au-delà du dossier, il semble que nous ayons ici affaire à deux conceptions différenciées de la politique publique culturelle, laquelle devient, à cette époque, un enjeu entre les municipalités[1273].

Par-delà ce discours relativement attendu sur la nécessité de mettre en place, en ville nouvelle, un équipement propice à l'amélioration de la qualité de la vie, les objectifs poursuivis par Dominique Raimbault relèvent d'une stratégie. En insistant pour faire avancer la construction du centre de séminaires et de spectacles de la ville nouvelle, le président du San s'attache en réalité à apparaître aux yeux de tous comme un élu dynamique, particulièrement préoccupé par la commune de Montigny-le-Bretonneux. Arracher la décision du comité syndical sur ce dossier lui permet d'accélérer la construction d'un nouvel équipement majeur à Saint-Quentin-en-Yvelines, équipement dont il pourra au moment des municipales de 1989 – une fois qu'il sera sorti de terre – revendiquer la paternité pleine et entière face à Nicolas About.

[1269] *Idem.*
[1270] Il s'agit de celui de la Ferme du Manet.
[1271] Compte rendu du comité syndical du 14 mars 1985, décision n° 34. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1272] *Idem*.
[1273] POIRRIER, Philippe, « L'histoire des politiques culturelles des villes », in *Vingtième siècle*, revue d'histoire, n° 53, janvier-mars 1997, p. 140.

« *J'imaginais que je pourrais agir de la sorte sans que mes amis socialistes ne m'en tiennent rigueur. Au contraire, je pensais que les maires des communes de gauche comprendraient que j'agissais aussi pour que nous remportions une autre commune. Je me suis trompé*[1274]. »

Car la gauche, loin d'adhérer à la stratégie adoptée par le président du San, la conteste. Sur le dossier du centre de séminaires et de spectacles, Dominique Raimbault doit faire face à la résistance des élus communistes de Trappes et La Verrière, mais aussi à celle des socialistes d'Elancourt. Le 14 mars 1985, les uns et les autres lui reprochent de ne pas tenir compte de la politique culturelle définie au sein de la commission des Affaires culturelles (Pierre Sellincourt, maire de La Verrière[1275] ; M. Pouilly, représentant socialiste d'Elancourt), de creuser la dette du San (M. Renault, représentant communiste de Trappes) et d'engager des dépenses « *inutiles*[1276] » (M. Dany, représentant socialiste d'Elancourt). Dominique Raimbault, qui reconnaît aujourd'hui avoir pris cette « *décision aux forceps*[1277] », prend alors progressivement conscience de la difficulté de son rôle.

Ces points de désaccord nous permettent de constater que le San, accusé de « *discrimination*[1278] » par les élus de l'opposition, est également critiqué par certaines municipalités de gauche.

Les causes de cette contestation procèdent d'un ensemble de facteurs. Le contexte historique de l'époque, et plus particulièrement l'esprit de la décentralisation qui souffle sur la société locale, joue. En 1983, les maires des communes ne peuvent pas accepter de voir d'un côté leurs pouvoirs validés par l'Etat, et d'un autre côté ces mêmes pouvoirs contestés par l'intercommunalité. Le refus de certaines orientations communautaires peut également être analysé comme l'une des conséquences naturelles du « système local de gouvernement » créé par le cadre institutionnel de la ville nouvelle. Entendue par les politologues comme un processus d'interactions

[1274] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1275] A noter que Pierre Sellincourt est, depuis 1983, le vice-président du syndicat communautaire en charge des Affaires culturelles. Sa prise de position contre Dominique Raimbault, à qui il a succédé à ce poste, a valeur de symbole. Elle montre également combien le président du San dirige seul le dossier du centre de séminaires, sans consulter les élus en charge du secteur culturel.
[1276] Compte rendu du comité syndical du 14 mars 1985, décision n° 34. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1277] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1278] « Déclaration des élus des communes de Bois d'Arcy, Coignières, Maurepas, Montigny-le-Bx et Voisins-le-Bx », compte rendu du comité syndical du 29 septembre 1983, annexe n° 1.

permanent et évolutif avec la société locale[1279], la coopération intercommunale n'a de cesse d'opérer des rééquilibrages en termes de *leadership*, les acteurs étant amenés à se resituer en permanence les uns vis-à-vis des autres, au gré de leurs stratégies. Constatant un penchant à l'autonomie de la part de Dominique Raimbault, les maires ne peuvent que lui rappeler certaines règles de fonctionnement propres au syndicat intercommunal, à commencer par la « prime à la commune » établie dès les premières années du Scaan.

Les critiques que la gauche adresse à Dominique Raimbault doivent enfin être entendues comme révélatrices de la crise de confiance personnelle qui touche le président communautaire. Nous pouvons penser qu'au printemps 1983, la désignation de ce dernier par la Fédération PS des Yvelines l'a froissé avec certains de ses anciens alliés. Lors de l'entretien qu'il nous a accordé, Dominique Raimbault a admis que les relations avec Roland Nadaus, dont il avait été proche tout au long des années 1970 et jusqu'au début des années 1980, s'étaient distanciées dès lors qu'il était devenu président de la ville nouvelle. « *Jusqu'alors, nous avions des intérêts communs ; à partir du moment où j'ai été élu, j'ai senti poindre une certaine animosité. J'ai dû faire face à de plus en plus d'ennemis*[1280]. » A partir de 1984, le président du San doit ainsi se confronter à une méfiance quasi-généralisée, qui traduit une absence de foi dans l'intercommunalité. Comment, dans de telles conditions, va-t-il parvenir à gouverner Saint-Quentin-en-Yvelines ?

3. Le San : une évolution vers la supracommunalité (1984-1989) ?

En juillet 1983, la loi Rocard votée par le Parlement redéfinit en profondeur les compétences exercées par l'institution intercommunale. Tout en demeurant administrés par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes, les syndicats voient leurs périmètres étendus à l'intégralité des territoires communaux, et leur intervention confinée à ce que le texte appelle les équipements « *reconnus d'intérêt commun*[1281] ». Les comités syndicaux exercent par ailleurs les compétences des communes en matière de programmation et d'investissement, dans

[1279] MOQUAY, Patrick, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 27.
[1280] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.
[1281] Loi Rocard du 13 juillet 1983, article 19 (cf notre volume d'annexes, Partie 1).

les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des « *réseaux divers et de la création de voies nouvelles*[1282] » (eau, assainissement, feux tricolores…), mais également du développement économique.

L'investissement du secteur économique par le syndicat intercommunal constitue une rupture. Pour la première fois de leur histoire, les élus communautaires sont appelés à exercer une compétence pleine et entière dans ce secteur-clé de l'agglomération, jusqu'alors structuré par les décisions de l'EPA. A Saint-Quentin-en-Yvelines, cette évolution se traduit par des actions nouvelles menées en partenariat avec l'établissement public d'aménagement, mais également par la présence de plus en plus visible du président communautaire au sein de la sphère économique.

3.1. Dominique Raimbault, un « président manager »

Depuis 1973, le développement économique est un secteur majoritairement pris en charge par l'EPA. Ayant pour mission de procéder à « *toutes opérations de nature à faciliter l'aménagement de l'agglomération nouvelle*[1283] », l'établissement public d'aménagement s'acquitte de cette tâche en multipliant d'étroits et permanents liens avec les promoteurs et les investisseurs immobiliers, auxquels il vend des terrains que ceux-ci commercialisent dans un second temps.

L'aménageur enregistre dans ce secteur des résultats notoirement positifs. A la fin des années 1970, le taux de réalisation des bureaux de Saint-Quentin-en-Yvelines s'élève à 35 %, contre 25 % en moyenne pour les autres villes nouvelles[1284]. D'importantes entreprises font alors confiance à l'agglomération saint-quentinoise : achevé en 1982, le programme des Quadrants (trente mille mètres carrés de bureaux situés sur la commune de Guyancourt) accueille après quelques mois à peine des sociétés aussi importantes que Matra, Europcar ou la Caisse nationale des allocations familiales. Plusieurs autres parcs d'activités connaissent un succès équivalent. Dans celui du Pas-du-Lac (alors situé sur la commune de Bois d'Arcy, bientôt cédée à

[1282] *Idem*, article 16.
[1283] Nous reprenons ici les termes de la convention signée au printemps 1973 entre le Scaan et l'EPA. Cf *infra*, chapitre V, comité syndical du Scaan, séance du 24 avril 1973, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1284] « Saint-Quentin béni des dieux ? (1980-1983) », in EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, tome 1, « L'essor économique », 1991, p. 18.

Montigny), on enregistre au début des années 1980 la venue de la Banque française pour le commerce extérieur ; dans celui des Chênes (Guyancourt), à la même époque, mille cent salariés sont accueillis par le Groupe Malakoff.

L'établissement public d'aménagement est alors le principal artisan du développement économique saint-quentinois, qui constitue l'une des clés de la réussite de la ville nouvelle. Depuis le début des années 1970, les objectifs qui sont assignés à l'EPA sont essentiels : d'ici l'an 2000, plus de cent mille emplois sont appelés à être créés dans les communes de l'agglomération, pour une population totale alors estimée à quelque trois cent cinquante mille personnes. Bien que revu à la baisse en 1983, après le départ de quatre des onze communes de la ville nouvelle, ce défi économique demeure intact dans ses grandes lignes. Afin d'y parvenir, les aménageurs promeuvent trois principes urbains : la facilité d'accès des zones d'entreprises via les axes routiers et ferroviaires (on en dénombrera au total dix-sept), la proximité avec les logements, et enfin le voisinage avec des zones vertes (des forêts principalement). Pour l'EPA, la séduction des milieux d'affaires passe par des conditions d'implantation particulièrement favorables, mais également par un équilibre entre actifs résidants et emplois[1285].

Jusqu'en 1983, le syndicat intercommunal ne s'immisce jamais dans ces relations marchandes entre aménageurs et professionnels de l'immobilier. Les élus du Scaan ne sont pas pour autant détournés du secteur économique. En 1977, l'arrivée au pouvoir de l'équipe communiste emmenée par le président Mario Urbanet s'accompagne de la création de la commission « Développement économique et emploi ». Présidée par le maire adjoint de la commune socialiste de Plaisir (M. Alcantara[1286]), celle-ci se préoccupe essentiellement de questions sociales. Ainsi peut-on voir, au tournant des années 1970 et des années 1980, plusieurs séances publiques du Scaan s'interrompre, à la demande des élus de gauche de la ville nouvelle, afin d'entendre les revendications de tel ou tel groupement syndical d'entreprise[1287]. Emmenée par une équipe qui met en avant un certain sens de la politique, l'intercommunalité se préoccupe alors plus de la question de l'emploi que de celle de

[1285] « Maîtriser la conquête de l'Ouest : le défi de Saint-Quentin-en-Yvelines », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, tome 1, *op. cit.*, « L'essor économique », 1991, p. 3.
[1286] Cf *supra,* chapitre V.
[1287] Signalons, parmi d'autres, la motion de soutien que les élus du Scaan adressent en 1977 aux salariés de La Poste, alors en conflit avec leur direction. Compte-rendu du comité syndical du 23 juin 1977, commission Affaires économiques et emploi.

l'achat réussi de terrains en ville nouvelle, du chômage que de l'investissement. Dans quelle mesure cette approche est-elle modifiée à partir de 1984, c'est-à-dire à partir du moment où le Scaan devenu San acquiert une compétence pleine et entière dans le secteur du développement économique ? La lecture des comptes rendus du comité syndical, doublée de celle des comptes rendus de la commission Affaires économiques et Emploi dans les années 1983, 1984 et 1985[1288], nous permet de répondre à cette question.

Une commission historiquement mobilisée sur la question de l'emploi

La désignation des membres de la commission Affaires économiques et Emploi intervient le jour du renouvellement de l'exécutif communautaire, le 27 septembre 1984. Son intitulé demeure identique à ce qu'il est depuis 1977. Ainsi dénommée, la commission Affaires économiques et Emploi du San de Saint-Quentin-en-Yvelines semble vouloir positionner les élus sur deux aspects : la question du chômage et celle de l'attractivité de la ville nouvelle. Cette double approche relève en réalité de deux démarches, certes complémentaires, mais fondamentalement différentes. La question du chômage renvoie à une réalité économique d'ordre social ; celle de l'attractivité implique des liens réels avec les forces vives qui, à l'instar des chefs d'entreprise, contribuent à la fabrication de la ville. Jusqu'à la loi Rocard, ces deux approches ont été dans les faits assumées respectivement par le syndicat intercommunal et l'EPA. L'une des questions qui se posent, en 1983, est donc bien de savoir si les pratiques de la commission Affaires économiques et Emploi vont évoluer en investissant le champ de l'attractivité, ce qui témoignerait d'un changement de perspective de la part des élus locaux.

Présidée par le socialiste Georges Mougeot, la commission Affaires économiques et Emploi produit, entre 1983 et 1985, une série de décisions qui, pour partie, visent à préserver l'emploi. Les élus du Scaan, qui se transforme en San le 1er janvier 1984, décident ainsi de permettre l'installation de l'association d'insertion professionnelle Inserpro dans des locaux dédiés[1289], soutiennent la création d'une boutique de gestion

[1288] Ces sources sont disponibles aux archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1289] « Création d'une boutique de gestion à Saint-Quentin-en-Yvelines », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 13 octobre 1983, p. 2.

via l'association Arabesq[1290], participent financièrement à l'intégration de jeunes demandeurs d'emploi en stage au Scaan[1291], réfléchissent à la mise en place de formations à destination des femmes[1292], subventionnent un Centre de ressource et d'information sur la formation professionnelle dans le cadre de l'association Saint-Quentin Formation[1293], travaillent à la création d'une « Maison des syndicats » à Saint-Quentin-en-Yvelines[1294], agissent en faveur d'une extension des locaux de l'Agence locale pour l'emploi[1295], proposent une aide financière afin que l'Inra dispose d'un lieu d'exposition[1296]... Ces actions ne semblent pas compléter celles de la Région Ile-de-France, dont nous n'avons pas retrouvé trace dans les archives, mais qui pourtant dispose de la compétence en matière de formation professionnelle. Le conseil régional peine-t-il à imposer ses vues sur ce secteur ? C'est vraisemblable. Il est établi que les conseils régionaux rencontrent, dans la pratique, au début des années 1980, des difficultés à s'articuler avec les collectivités locales sur le champ de la formation[1297].

Le dynamisme déployé par la commission des Affaires économiques et de l'Emploi du San peut s'expliquer par les difficultés de chômage que rencontre Saint-Quentin-en-Yvelines. Au premier trimestre 1984, sur les sept communes de l'agglomération, 412 offres ont été enregistrées, pour 1 601 demandes en catégorie 1 (demandeurs dépourvus d'emploi, à la recherche d'un emploi durable et à temps complet). Au cours de la même période, les demandes non satisfaites se montent à 3 044, contre

[1290] « Centre de Ressources et d'information sur la formation professionnelle : demande de subvention », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 15 mars 1984, p. 2.
[1291] « Stages 83/84 pour les jeunes demandeurs d'emploi de la ville nouvelle », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 13 octobre 1983, p. 3.
[1292] « Demande de l'Union féminine civique et sociale pour une aide financière », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 2 février 1984, p. 5.
[1293] « Centre de Ressources et d'information sur la formation professionnelle : demande de subvention », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 15 mars 1984, p. 2.
[1294] Notamment : « Information sur le projet Maison des syndicats », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 15 mars 1984, p. 3. Voir également : « Information sur le projet Maison des syndicats », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 20 septembre 1984, p. 4, « Projet de Maison des syndicats », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 17 janvier 1985, p. 2, « Projet de Maison locale des syndicats », », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 20 juin 1985, p. 2.
[1295] « Extension des locaux de l'Agence locale pour l'emploi », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 14 juin 1984, p. 3.
[1296] « Inra : projet du centre d'exposition Inra Ile-de-France », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 20 septembre 1984, p. 3.
[1297] BODINEAU, Pierre, *La régionalisation*, Paris, Puf, 1995, pp. 101-102.

plus de 30 000 au niveau départemental[1298]. La conjoncture est délicate. En 1984, un certain « *tassement*[1299] » est observé à Saint-Quentin-en-Yvelines ainsi que dans l'ensemble des villes nouvelles. Le rythme d'implantation d'entreprises se ralentit, tant en ce qui concerne les parcs d'activités que pour les opérations de bureaux. Cette année-là, six hectares seulement sont vendus par l'EPA, dans la totalité des zones d'activités de l'agglomération. Au cours des années précédentes, c'était en moyenne vingt hectares qui étaient cédés aux entreprises…

Ce phénomène a plusieurs causes. La baisse de l'activité économique locale relève tout autant de mesures régionales que de la conjoncture nationale, voire internationale. A cette époque en effet, les villes nouvelles sont frappées par une déréglementation des activités économiques décidée à la fois par l'Etat et par la région Ile-de-France. Si elles peuvent encore permettre aux entreprises de venir s'installer sur leur périmètre en conservant certaines facilités[1300], les agglomérations ne constituent plus, à partir de 1983-1984, l'Eldorado économique qu'elles étaient jusqu'alors. A Saint-Quentin-en-Yvelines comme à Cergy-Pontoise, la concurrence est ainsi de plus en plus ardue avec plusieurs autres territoires et communes de la région francilienne, à l'image du pôle de La Défense.

Cette baisse d'attractivité est également à mettre en perspective avec la situation de l'emploi en France. Débutée en 1974, la hausse du chômage n'a eu de cesse de croître année après année. En l'espace de douze ans, de 1973 à 1984, le taux est passé de 2,7% de la population active à 10,2 %[1301]. Un an plus tard, il culmine à 10,75 % en France, contre 7 % pour la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines[1302].

[1298] « Situation de l'emploi en ville nouvelle », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 14 juin 1984, p. 4.
[1299] « Nouvelles règles du jeu, nouveaux défis 51984-1985 », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, tome 1, *op. cit.*, « L'essor économique », 1991, p. 23.
[1300] « Nouvelles règles du jeu, nouveaux défis, 1984-1985 », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, tome 1, *op. cit.*, « L'essor économique », 1991, pp. 22-23.
[1301] www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/emploi/chiffres-cles.shtml.
[1302] Chiffres 1985. *Saint-Quentin 78, journal d'information du syndicat d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines,* mai-juin 1985, p. 11.

Préserver l'emploi : l'exemple du dossier Iveco (1984)

Les élus du Scaan vont d'abord réagir en faisant pression sur les entreprises qui licencient, afin de préserver l'emploi. Pour cela, ils n'hésitent pas à mobiliser les parlementaires locaux, et à alerter le gouvernement. En 1984, le dossier Iveco en offre un exemple significatif.

Au cours du second semestre de l'année 1984, cette filiale du groupe Fiat annonce la fermeture de son unité de montage de camions. Située depuis la fin des années 1960 dans la zone d'activités de Trappes-Elancourt, la société, qui emploie alors mille sept cent quarante-neuf personnes (dont une majorité habitent en ville nouvelle), s'apprête à en licencier mille deux cent quarante-sept[1303]. Très vite, certains élus locaux s'emparent du dossier pour que cette décision n'aboutisse pas. Au cours du printemps, Guy Malandain, député de la circonscription et membre du San (en tant que représentant de la commune d'Elancourt), et Michel Espinat, conseiller général (également membre du syndicat, représentant la commune de Trappes) interviennent dans leurs assemblées respectives afin de faire connaître la situation d'Iveco et de ses salariés. Le 9 mai 1984, une délégation d'élus se rend au ministère de l'Industrie (en présence notamment du député européen Jackie Hoffmann) et participe à une table ronde réunissant les représentants de l'entreprise (direction, syndicats) et ceux de l'Etat.

Le 10 mai, en comité syndical, le sénateur-maire de Trappes revient largement sur le dossier, accusant Fiat de poursuivre « *une stratégie visant à affaiblir l'économie française, et sans doute à mettre en difficulté le gouvernement de gauche*[1304] ». Revenant à la ville nouvelle, il insiste notamment sur la perte de recettes fiscales que la décision du groupe Fiat va entraîner, les licenciements massifs d'Iveco provoquant automatiquement une perte évaluée à 12,40 % du produit total de la taxe professionnelle. Le maire de Trappes insiste par ailleurs sur l'effet d'entraînement que ne manquera pas de provoquer cette mesure sur les sous-traitants automobiles de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[1303] Ce chiffre est celui qu'avance Bernard Hugo, au comité syndical du Scaan, le 10 mai 1984 ; il y en aura finalement huit cent quarante-six. « Nouvelles règles du jeu, nouveaux défis, 1984-1985 », in *Si Saint-Quentin m'était conté*, tome 1, *op. cit.*, « L'essor économique », 1991, p. 23.

[1304] « Intervention de Bernard Hugo au comité du Scaan du 10 mai 1984 », compte rendu du comité syndical du 10 mai 1984, annexe n° 1.

Les échanges des élus lors de la séance du 10 mai 1984 témoignent des convergences qui les animent sur la question de l'emploi. Dans le sillage de la déclaration de Bernard Hugo, le groupe PS précise ainsi, par la voix de son porte-parole Alain Danet (maire d'Elancourt) que le Parti socialiste soutient les salariés touchés. « *Tous les moyens possibles, allant dans le sens du maintien de l'activité industrielle, doivent être mis en œuvre par le Scaan*[1305] », explique-t-il, comme pour mieux signifier l'urgence d'un front commun avec les communistes. Il est rejoint sur cette position par le président de la commission des Affaires économiques et de l'Emploi, Georges Mougeot (PS), qui participe lui aussi activement au débat. Ce dernier s'attache à faire « *ressortir les incidences que pourrait avoir la disparition de cette entreprise : baisse des ressources en taxe professionnelle, diminution des services rendus aux habitants de la ville nouvelle*[1306] ». Enfin, la droite locale fait également connaître sa désapprobation à l'égard de la décision de la direction d'Iveco, tout en se prononçant en faveur de « *la création d'entreprises et de l'emploi*[1307] ». Cette position nuancée laisse poindre une divergence d'approche classique quant aux éléments de politique publique à mobiliser : la droite entend influer sur le cours des événements en favorisant la venue d'entreprises ; la gauche, notamment communiste, souhaite d'abord et avant tout concentrer ses efforts sur la préservation de l'emploi existant.

L'élément de surprise du débat vient du rôle qui est celui du président du San. Pendant toute la discussion, Dominique Raimbault se tient en retrait des échanges, auxquels il ne participe, semble-t-il, que contraint et forcé par les événements. Le président de la ville nouvelle n'a, de toute évidence, pas fait partie de la délégation qui s'est rendue, le jour précédent, au ministère de l'Industrie et, lors de la discussion du comité syndical, il ne prononce d'après le compte-rendu qu'une courte déclaration[1308]. Alain Danet, le représentant du groupe socialiste, semble d'ailleurs vouloir le pousser un peu à prendre part à la mobilisation en lui demandant de manière assez formelle – comme si cela n'allait pas de soi – qu'il participe à la réunion prévue avec les services du ministère de la Recherche et de l'Industrie, consécutive à l'intervention du député d'Elancourt Guy Malandain en séance

[1305] Compte rendu du comité syndical du 10 mai 1984, p. 5.
[1306] *Idem*, p. 4.
[1307] Intervention de Nicolas About, compte rendu du comité syndical du 10 mai 1984, p. 5.
[1308] « *Le Président déclare qu'il prend note du souhait partagé par tous les élus de maintenir l'emploi en ville nouvelle et leur intention d'agir ensemble en ce sens*. » Compte rendu du comité syndical du 10 mai 1984, p. 5.

parlementaire[1309]. Dominique Raimbault lui répond qu'il s'impliquera « *au nom du comité (…), dans toutes les démarches permettant le maintien de l'activité*[1310] ». Il semble en réalité se situer à l'extérieur même de la discussion.

Une lettre adressée par le sénateur-maire Bernard Hugo au président du San, quelques semaines plus tard, vient renforcer cette impression. Le 26 décembre 1984, Bernard Hugo rappelle les difficultés auxquelles Saint-Quentin-en-Yvelines est confrontée. Il fait état d'« *actions entreprises par les syndicats* », de « *propositions concrètes* » effectuées par la Confédération générale des cadres (CGC), mais également de l'implication des collectivités locales et territoriales sur ce dossier – commune de Trappes, conseil général, Etat et San. Il émet le souhait que le syndicat intercommunal étudie « *plus profondément ce problème* » – comme si ce n'était pas déjà le cas –, et prône des « *solutions rapides* » afin de permettre le redémarrage d'une activité industrielle sur la ville. Le sénateur-maire rappelle pour finir qu' « *une concertation entre <u>tous</u> les partenaires* [Bernard Hugo souligne] *doit être entreprise*[1311] ».

Cette lettre interpelle, dans la mesure où son auteur paraît réclamer du San une mobilisation que celui-ci réalise déjà, et fait état d'une réalité qui semble alors parfaitement connue du président de la ville nouvelle. Les soucis de l'entreprise Iveco sont depuis longtemps identifiés par le syndicat communautaire, et son implication en la matière – notamment attestée par les comptes rendus de la commission Affaires économiques et Emploi[1312] – est réelle. En fait, ce que semble contester le sénateur-maire de Trappes à travers sa missive, c'est le déficit d'implication du président du San en personne sur le dossier. Venant en écho à la demande formellement effectuée par Alain Danet lors du comité syndical du San du 10 mai 1984, la voix de Bernard Hugo paraît accuser, en creux, le président du San de ne pas suffisamment participer à l'effort collectif qui est alors réalisé par de nombreux élus socialistes et communistes. Nous verrons sous peu combien le premier magistrat de la ville

[1309] « *M. Danet demande que le Président du Scaan participe à la réunion de concertation du 21 mai.* » *Idem.*
[1310] Compte rendu du comité syndical du 10 mai 1984, p. 5. Observons que le caractère laconique de cette réponse ne constitue pas nécessairement une indication claire quant à l'état d'esprit prétendument détaché de Dominique Raimbault. Il peut notamment être mis sur le compte du compte rendu de séance, comme toujours rédigé dans un style administratif neutre.
[1311] Annexe au compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 14 janvier 1985. Cette lettre est reproduite dans notre volume d'annexes (« Vie politique », Partie 4).
[1312] On consultera sur le dossier Iveco les comptes rendus de la commission des Affaires économiques et de l'Emploi des 26 avril et 25 octobre 1984. A signaler également que l'entreprise, de par sa taille, fait l'objet d'une attention particulière de la part du syndicat communautaire depuis la fin des années 1970.

nouvelle semble penser son action à l'aune de rapports directs et personnalisés qu'il entend avoir avec les décideurs.

Droite et gauche : deux stratégies à l'égard du taux de taxe professionnelle

En 1983, 1984 et 1985, conformément à la loi Rocard, la commission Affaires économiques et Emploi et le comité syndical s'investissent sur un autre secteur que celui de l'emploi : l'attractivité économique. Cette action se traduit de deux façons : d'une part, les élus communautaires s'attachent à diminuer les taux d'imposition qui touchent les entreprises (taxe professionnelle) ; d'autre part, ils travaillent de manière de plus en plus étroite avec les aménageurs de l'établissement public d'aménagement, dans une logique de partage d'informations qui s'affiche comme étant une norme.

Le taux de taxe professionnelle nous permet d'observer l'évolution des élus locaux en matière économique. Conformément à la loi Boscher, le Scaan centralise entre 1973 et 1983 la totalité des taxes locales, avant de les redistribuer aux communes. Des quatre taux, celui de la taxe professionnelle est de loin le plus élevé. En trois ans, entre 1980 et 1983, il est passé de 15,9 % à 20,83 %, soit une hausse de près d'un tiers[1313]. En 1983, l'impôt est payé par quelque mille cinq cents entreprises, et plus particulièrement par cinquante-cinq d'entre elles, qui représentent à elles seules 70 % du total[1314]. Près des trois quarts de ces sociétés sont ce que l'on appellerait aujourd'hui des PME-PMI et des TPE (artisans, commerçants, sédentaires, professions libérales, services…). Ce taux est alors l'un des plus élevés des villes nouvelles. A Evry par exemple, il se monte en 1984 à 11,47 %, soit près de la moitié de celui voté par le Scaan et le San à la même époque[1315].

[1313] Le produit de cet impôt s'élève à 55 millions de francs en 1980, 81 MF en 1981, 108 MF, et enfin 121 MF en 1983. « La taxe professionnelle », annexe au compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 1er décembre 1984.
[1314] Ces entreprises sont essentiellement localisées dans le secteur bancaire, l'édition, l'automobile, la mécanique, l'aéronautique, l'optique, l'électronique, l'automation et les télécommunications. « La taxe professionnelle », annexe au compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 1er décembre 1984.
[1315] GRIDAUH, « Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles », *op. cit.*, p. 150.

A Saint-Quentin-en-Yvelines, le montant cumulé des quatre taxes est également en augmentation régulière. Le 11 juillet 1983, le syndicat de la ville nouvelle vote une amplification sans précédent des taux perçus[1316]. A eux quatre, ceux-ci sont alors accrus de 8,591 %. Cette mesure relève dans une grande mesure d'une orientation politique, et révèle un clivage gauche-droite au sein même du comité syndical. Confrontés à d'importances dépenses d'investissement, les élus de gauche de Saint-Quentin-en-Yvelines ont toujours défendu une fiscalité élevée, qui constitue selon eux un moyen structurel de pression face à l'Etat et au SGVN[1317]. Les élus de droite ne partagent pas tous cet avis. Pour eux, le syndicat doit au contraire stabiliser, voire abaisser, les taux d'imposition locale, afin de soulager les habitants et les entreprises d'une pression fiscale par trop importante. A la stratégie du rapport de force ils préfèrent une approche reposant sur la négociation, garante selon eux d'un dialogue constructif avec le GCVN comme avec l'Etat.

Cette différence s'exprime lors de la séance du 11 juillet 1983, qui se signale notamment par un échange de points de vue entre M. Becker, élu de Montigny-le-Bretonneux, et le maire de Trappes, Bernard Hugo. Pour de dernier, l'augmentation de la fiscalité doit mécaniquement amener l'Etat à compenser en mettant en place un système fiscal attractif :

> « *Quant à la fiscalité, elle augmente dans des proportions importantes du fait de l'actualisation des bases et il est plus que jamais souhaitable que les villes nouvelles bénéficient d'aides particulières permettant que les habitants des villes nouvelles ne soient pas les seuls financeurs*[1318]. »

Selon le représentant de la commune de Montigny-le-Bretonneux, les élus du Scaan doivent au contraire se montrer responsables, notamment vis-à-vis des

[1316] Compte rendu du comité syndical du 11 juillet 1983, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1317] On consultera notamment, sur ce sujet, le vote du budget du syndicat communautaire daté du 2 mars 1978. Constatant un déséquilibre financier, les élus de la majorité de gauche décident – déjà – d'augmenter la fiscalité globale de la ville nouvelle de 8 %. Ils entendent par ce biais provoquer une réaction du SGVN et de l'Etat, espérant négocier dans un second temps une augmentation des crédits alloués à la ville nouvelle. Compte rendu du comité syndical du 2 mars 1978, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1318] « Déclaration de Bernard Hugo lors du comité syndical du 11/07/1983 », compte rendu du comité syndical du 11 juillet 1983, annexe n° 6.

communes dont le périmètre est entièrement compris en zone d'agglomération nouvelle.

> « *Vous allez volontairement mettre en difficulté financière une commune totalement intégrée, sans tenir compte du fait que les habitants sont aussi des contribuables de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines*[1319]. »

Dominique Raimbault : développer une politique économique incisive

La position de Dominique Raimbault sur cette question ne s'exprime pas dans les termes habituellement posés par les dirigeants de la ville nouvelle. Alors que ses prédécesseurs s'intéressaient de manière distanciée aux questions économiques, le président du syndicat communautaire investit totalement ce secteur, porté par les orientations de la loi Rocard tout autant que par les liens qui l'unissent au ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire. A l'inverse des communistes, qui présidaient le Scaan avant lui et s'affrontaient volontiers au gouvernement de Raymond Barre, Dominique Raimbault évite en effet d'entrer en lutte contre un Etat qui est désormais représenté par des élus de sa propre famille politique. Animateur du courant rocardien à la fédération socialiste des Yvelines, il lui est impossible de batailler contre celui-là même qui l'a aidé à accéder aux fonctions qu'il occupe désormais. Le président du San s'inscrit également dans le « réalisme gestionnaire » qui s'opère à cette époque – notamment en lien avec l'intégration européenne[1320] –, mais aussi dans la « conversion au capitalisme » décidée par François Mitterrand[1321].

Ceci amène Dominique Raimbault à reconsidérer la position qui est habituellement celle du président de la ville nouvelle. Il le fait en posant la question du développement, non pas seulement sous son angle social, mais aussi et surtout sous son angle économique. Contrairement à l'approche défendue jusqu'alors par une grande partie des élus de la gauche saint-quentinoise, il estime que, dans un contexte difficile, c'est aux chefs d'entreprises qu'il faut s'adresser, afin de les convaincre de venir s'installer en ville nouvelle.

[1319] « Comité syndical du 11 juillet 1983, déclaration de M. Becker », compte rendu du comité syndical du 11 juillet 1983, annexe n° 5.
[1320] FRIDENSON, Patrick, « Les gauches et l'économie », in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, volume 2, Paris, La Découverte, 2004, p. 594.
[1321] ROSANVALLON, Pierre, « A-t-il converti la gauche au capitalisme ? », in *L'Histoire*, dossier Mitterrand, avril 2001, p. 64.

L'inauguration du centre commercial régional, en 1987. A gauche, Nicolas About, le maire de Montigny ; à l'extrême droite, Dominique Raimbault.
Source : Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le président du San s'exprime sur ce sujet lors du comité syndical du 28 mars 1985, au cours duquel les élus débattent du taux de taxe professionnelle. Selon lui, « *l'objectif essentiel est d'avoir une action volontariste pour que Saint-Quentin-en-Yvelines apparaisse comme l'agglomération nouvelle voulant faire le plus grand effort possible en direction des entreprises*[1322] ». Il insiste alors sur l'importance qu'il y a à développer une politique économique incisive à Saint-Quentin-en-Yvelines, et propose au comité syndical la création d'une commission d'analyse et d'intervention qui serait chargée d'entrer en contact avec les entreprises en difficulté[1323]. Dominique Raimbault parvient surtout à faire voter un abaissement du taux de TP par les élus locaux, lequel passe de 20,83 % à 19,83 %. Bien que demeurant toujours élevée au regard des autres villes nouvelles, la taxe économique de Saint-Quentin-en-Yvelines est ainsi allégée, et ce pour la toute première fois de son histoire.

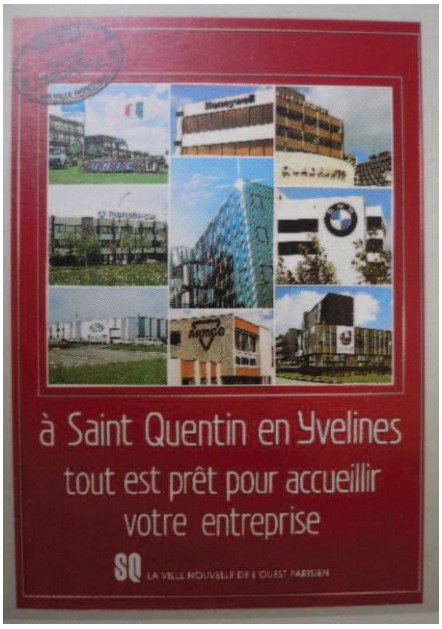
Cette mesure coïncide avec le développement de relations de plus en plus étroites avec les milieux économiques de la ville nouvelle, et particulièrement avec l'EPA.

[1322] « Saint-Quentin-en-Yvelines – San – Budget primitif 1985 – Fixation du taux de la taxe professionnelle », compte rendu du comité syndical du 28 mars 1985.
[1323] Dans un contexte budgétaire toujours délicat, cette proposition fait l'unanimité au sein du syndicat, y compris auprès des maires des communes de droite René Vandamme, maire de Voisins-le-Bretonneux, et Jean-Pierre Pluyaud, au nom des élus de Montigny-le-Bretonneux, « *approuvent la baisse du taux de la taxe professionnelle* ». Compte rendu du comité syndical du 28 mars 1985.

Jusqu'alors particulièrement mobilisé sur la question de l'emploi, le Scaan devenu San s'ouvre progressivement à la thématique de l'attractivité économique en accueillant de plus en plus en son sein des représentants de l'établissement public d'aménagement, et en multipliant les occasions d'échanges avec eux. Les élus ne font ici que suivre la pente des compétences nouvelles qui sont, sous l'impulsion de la loi Rocard, désormais exercées par l'intercommunalité.

Jusqu'en 1983, s'il n'est pas rare de voir l'établissement public présent lors des séances de travail de la commission Affaires économiques et Emploi, celles-ci relèvent essentiellement d'une transmission d'informations. L'EPA s'attache alors à porter à la connaissance des élus les réflexions et actions dont il est, dans ce secteur, le principal acteur. Le 27 janvier 1983, par exemple, le directeur adjoint de l'EPA, M. Lallement, vient présenter à la commission le premier bilan de la campagne promotionnelle PME-PMI que viennent de mener ses services[1324] (*cf affiches ci-après*). Les petites et moyennes entreprises sont alors au cœur des préoccupations de l'aménageur, qui demeure fidèle à sa volonté de développer une communication conforme au « marketing territorial[1325] ». L'établissement public prend en effet conscience de la surreprésentation du secteur tertiaire qui touche la ville nouvelle. Pour corriger cette tendance et diversifier les activités économiques, il décide de multiplier les efforts afin d'attirer les PME-PMI à vocation industrielle. Un « contrat d'implantation » leur est proposé. Triés sur le volet, les candidats peuvent bénéficier de plusieurs avantages spécifiques (paiement des honoraires du notaire, franchise d'un mois de loyer dans le cas d'une location, conseils juridiques et financiers gratuitement fournis par l'EPA et certains groupes bancaires implantés à Saint-Quentin-en-Yvelines). La mesure fait l'objet d'une large campagne de promotion, par voie d'affichage[1326]. Les élus n'y sont nullement associés.

[1324] « Affaires ne donnant pas lieu à délibération », compte rendu du comité syndical du 27 janvier 1983, p. 3 et annexe n° 1, « Bilan de l'action promotionnelle 1982-1983 à Saint-Quentin-en-Yvelines ».
[1325] Cf *supra*, chapitre V. Sur la notion de marketing appliquée à un territoire, lire : HOULLIER-GUIBERT, Charles-Edouard, « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité », in *GRESEC, Les enjeux de l'information et de la communication*, 2009/1, vol. 2009, pp. 45-61 (disponible sur internet : http://www.cairn.info).
[1326] Au début de l'année 1983, le bilan présenté par M. Lallement se veut positif. Une quarantaine de sociétés ont sollicité l'EPA pour se procurer le dossier d'inscription. Près de la moitié d'entre elles (45 %) sont des industries de transformation, et plus d'un tiers (35 %) des sociétés de services. Six contrats d'implantation ont été signés (il y en aura au total quarante), respectivement à Bois d'Arcy (qui fait alors toujours partie de la ville nouvelle), Trappes et Montigny-le-Bretonneux.



Si Saint-Quentin m'était conté, *tome 1, « L'essor économique », 1991, p. 21.*

Les choses s'infléchissent à partir de la fin de l'année 1983. A cette date, le syndicat communautaire commence à investir « par le haut » l'économie saint-quentinoise. En 1984 et 1985, l'activité de la commission Affaires économiques et Emploi mue : si les élus continuent d'encourager la politique de formation professionnelle, ils se préoccupent aussi de l'attractivité de leur territoire. En l'espace de trois années, le rapport entre les deux pôles s'inverse : alors qu'elles concernaient environ deux tiers de l'ordre du jour de la commission en 1983, les questions d'emploi ne représentent plus qu'un tiers des points abordés en 1985. Les élus locaux sont désormais en quête d'études afin de faciliter leur décision, d'analyses globales menées dans le cadre de relations partenariales avec l'établissement public d'aménagement, la chambre de commerce et d'industrie ou le Club des industriels de la ville nouvelle et de ses environs.

L'exemple de l'observatoire économique de Saint-Quentin-en-Yvelines

Ce changement radical est observé au sein du comité syndical. Dès la fin de l'année 1983, les questions économiques sont régulièrement traitées lors des séances. Au cours de l'hiver 1983, le président Raimbault décide de mettre en place un observatoire économique, avec pour objectif de « *collecter l'information économique locale afin de déboucher sur la définition d'éléments d'une politique de soutien et de*

développement économique[1327]. » Le projet reçoit le soutient du Plan urbain, organisme interministériel, dans le cadre de la mise en place d'un programme de recherche expérimentale et d'innovation sur le thème du développement local.

La création de l'Observatoire économique de Saint-Quentin-en-Yvelines est officialisée par le vote du comité syndical du 15 novembre 1984[1328]. Le président du syndicat intercommunal signe alors un protocole d'accord associant le ministère de l'Urbanisme et du Logement, l'EPA, l'association Saint-Quentin Formation et le San. Présidé par Dominique Raimbault – et non pas par le président de la commission des Affaires économiques et de l'Emploi, comme cela pourrait être le cas –, l'Observatoire regroupe des représentants d'institutions publiques et parapubliques (ANPE, directions départementale et régionale de l'Equipement, services des affaires économiques des communes de la ville nouvelle, techniciens du San et de l'EPA…), des responsables d'organismes consulaires (chambre de commerce et d'industrie…) ,mais également des responsables associatifs (Arabesq, Saint-Quentin Formation, Centre d'information et d'orientation de Saint-Quentin-en-Yvelines, Club des industriels de la ville nouvelle et de ses environs…), soit au total une trentaine de personnes[1329]. Sa première action consiste à l'élaboration, avec l'établissement public d'aménagement, d'une enquête de large envergure sur le sujet des circuits économiques.

Au début de l'année 1985, plusieurs questionnaires sont ainsi testés auprès de professionnels. Des actions d'information sont menées avec, d'un côté, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment et d'un autre côté le Club des industriels de la ville nouvelle et de ses environs (Cive). Le San entend ainsi convaincre les chefs d'entreprises de répondre le plus largement possible au document qui leur est adressé[1330].

Quelques semaines plus tard, une seconde analyse est lancée, centrée celle-ci sur les entreprises des filières du BTP et de la communication. Comportant un volet qualitatif, elle doit permettre de qualifier l'environnement économique saint-quentinois en matière d'évolution du tissu local, de localisations, de réseaux

[1327] « Observatoire économique, réunion du 21 mai 1985 », compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 20 juin 1985, annexe n° 1.
[1328] « Etude et expérimentation d'un observatoire économique à Saint-Quentin-en-Yvelines », compte rendu du comité syndical du 15 novembre 1984, délibération n° 21.
[1329] Compte rendu de la commission Affaires économiques et emploi du 20 juin 1985, annexe n° 1.
[1330] Compte rendu de la commission des Affaires économiques et de l'Emploi du 17 janvier 1985, p. 3.

d'échanges et de relations entre les zones d'activités et les zones plus diffuses[1331]. Une synthèse est présentée à la commission au mois de septembre, laissant apparaître l'homogénéité de la filière communication (40 % des entreprises sont des « cabinets d'études techniques ») et la forte capacité de développement de celle du BTP[1332].

La création de l'Observatoire économique permet au syndicat communautaire d'investir le cœur même des questions stratégiques qui se posent à la ville nouvelle. En se structurant autour de la thématique économique, les élus locaux tendent désormais à traiter d'égal à égal avec les acteurs économiques de l'agglomération, et tout particulièrement avec l'EPA. Rendu possible par la redéfinition des compétences communautaires dans la loi Rocard, ce changement fait évoluer les équilibres entre élus et aménageurs. D'institution de référence, le syndicat communautaire devient de plus en plus, pour l'établissement public, un partenaire.

Cette conversion à l'économique concerne en premier lieu les élus socialistes de la majorité du San. Leur action est tout particulièrement visible au sein du conseil d'administration de l'EPA, que préside alors Claude Mougeot, le porte parole du PS local. Vice-président communautaire en charge du secteur économique, ancien maire de Maurepas, celui-ci s'y révèle soucieux de peser sur les axes de la politique économique menée par l'établissement public d'aménagement. C'est ainsi qu'au cours de l'année 1985, Claude Mougeot demande aux services de l'EPA, en plein accord avec Dominique Raimbault, de mettre en place des opérations en faveur des PME-PMI, ceci afin de compléter le tissu existant. Une étude est entreprise par l'Observatoire économique, et un projet de pépinière d'entreprises voit le jour. San et EPA travaillent ensemble sur cette opération, l'établissement public étant désigné maître d'ouvrage délégué[1333]. Afin de gérer la structure, aménageurs et élus créent une société d'économie mixte à vocation strictement locale (future Promopole). Celle-ci fait l'objet d'un cofinancement par la collectivité (qui participe au capital à hauteur de 50 %) et l'EPA (qui se doit de trouver des partenaires à hauteur des 50 % restants). La clientèle attendue est celle des porteurs de projets tertiaires ou de haute

[1331] « Observatoire économique, réunion du 21 mai 1985 », annexe au compte rendu de la commission des Affaires économiques et de l'Emploi du 20 juin 1985, pp. 3-4.
[1332] « Observatoire économique, réunion du 21 mai 1985 », annexe au compte rendu de la commission des Affaires économiques et de l'Emploi du 20 juin 1985, pp. 2-3.
[1333] CA de l'EPA, « Procès verbal n° 59 », 16 juin 1986, point n° 5, p.14, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, boîte « CA EPA ».

technologie. Parmi les partenaires pressentis figurent la CCI, la chambre des métiers, mais également le milieu bancaire[1334].

La collaboration entre l'EPA et le San est principalement assumée par Dominique Raimbault. A partir de 1984, le président de la ville nouvelle rivalise d'initiatives à l'égard des milieux économiques et des acteurs locaux. Le 15 novembre 1984, il décide de participer à une étude avec l'EPA dont l'objet est de mettre en place, à Saint-Quentin-en-Yvelines, un réseau de financement court pour les entreprises de la ville nouvelle[1335]. Le 4 juillet 1985, il défend deux projets de mise à disposition de locaux d'entreprises à destination de jeunes entrepreneurs[1336]. Le président multiplie les prises de parole sur le sujet économique au sein du journal communautaire, *Saint-Quentin 78*. « *Nous avons, c'est très important, instauré de nouvelles relations avec les entreprises (…). C'est de l'avenir de la ville nouvelle qu'il s'agit* », explique-t-il en novembre-décembre 1984[1337].

Dominique Raimbault provoque alors régulièrement les occasions d'échanger personnellement avec les chefs d'entreprises. Le 3 octobre 1984, il organise, avec le Cive (Club des industriels de la ville nouvelle et de ses environs), une rencontre destinée à « *engager le dialogue avec des responsables de la vie économique de l'agglomération*[1338] ». Comme pour mieux montrer combien il est préoccupé de la situation économique de l'agglomération, il y rappelle que le taux de taxe professionnelle n'a subi aucune augmentation en 1984, et ce pour la première fois depuis longtemps. Dominique Raimbault affirme alors son désir de voir ce taux encore baisser « *pour favoriser l'activité industrielle* ». Il rappelle également que le San a décidé d'exonérer de taxe professionnelle, pour une durée de deux ans, toute entreprise nouvellement installée à Saint-Quentin-en-Yvelines[1339]. Le développement économique apparaît comme la grande priorité de son mandat.

Au mois de décembre 1985, alors que le journal communautaire consacre son dossier aux grands projets en cours à Saint-Quentin-en-Yvelines, Dominique

[1334] *Idem*, p. 15.
[1335] Celui-ci est cofinancé par le secrétariat d'Etat chargé de l'Economie sociale et le GCVN. « Etude pour la mise en place à Saint-Quentin-en-Yvelines d'un réseau de financement court pour les entreprises de l'agglomération nouvelle », compte rendu du comité syndical du 15 novembre 1984, délibération n° 24.
[1336] Compte rendu du comité syndical du 4 juillet 1985, délibération n° 72.
[1337] « La ville nouvelle a besoin des efforts de tous », Dominique Raimbault, *Saint-Quentin 78, journal d'information du syndicat d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines*, novembre-décembre 1984, p. 13.
[1338] « La ville nouvelle rencontre les industriels », *Saint-Quentin 78, journal d'information du syndicat d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines*, novembre-décembre 1984, pp. 6-7.
[1339] *Idem*, p. 7.

Raimbault présente les entreprises nouvellement implantées. Le ton se veut triomphal :

> « *A l'heure où je rédige cet éditorial, Intel Europe, Sperry, Hertz France, toutes nouvelles entreprises de cette ville s'implantent ou viennent de prendre la décision de le faire. (…) D'autres créations d'entreprises ou transferts d'activités que je ne peux pour l'instant dévoiler sont en vue. Enfin, je reviens tout juste d'un voyage aux Etats-Unis destiné à promouvoir la ville nouvelle à l'étranger*[1340]. »

Si cette politique relève à la fois de choix personnels et d'une évolution des compétences du syndicat intercommunal[1341], nul doute qu'elle doit beaucoup à la conversion de la gauche nationale à certaines réalités économiques. A l'instar de nombreux dirigeants socialistes qui, depuis 1983, intègrent le libéralisme dans leurs réflexions, Dominique Raimbault – mais aussi Claude Mougeot, porte parole du PS local – soutient le développement de filières compétitives dans le cadre de ce que Patrick Fridenson appelle le « socialisme industriel[1342] ». Rocardien proche du ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire devenu à cette époque ministre de l'Agriculture, le président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines se montre très vite sous le jour d'un socialiste gestionnaire engagé sur la question de la compétitivité économique. A l'image d'un PS devenant alors de plus en plus « *pragmatique*[1343] », et contrairement à nombre de ses alliés – notamment communistes –, il joue crânement la carte de la croissance en renversant la tendance qu'a la gauche saint-quentinoise d'augmenter les taux d'imposition locaux.

Homme de son époque, européen convaincu à un moment où la relance de la construction de l'Europe va de pair avec l'impulsion économique que lui assigne Jacques Delors[1344], Dominique Raimbault signe ainsi une rupture avec le passé

[1340] « A propos d'enthousiasme ! », éditorial de Dominique Raimbault, *Saint-Quentin 78, journal d'information du syndicat d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines*, décembre 1985, p. 5.
[1341] Le développement économique est l'une des compétences principales du San.
[1342] FRIDENSON, Patrick, « Les gauches et l'économie », in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, volume 2, Paris, La Découverte, 2004, p. 593.
[1343] Dans son analyse du Parti socialiste, Hugues Portelli rappelle de quelle manière le PS devient, deux années après son accession au pouvoir suprême, un parti économiquement pragmatique. Bousculée par la crise économique, la gauche mitterrandienne théorise ce virage en mai 1983, c'est-à-dire au moment même où Dominique Raimbault devient le président du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines. PORTELLI, Hugues, *Le Parti socialiste*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 117.
[1344] DELORS, Jacques, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, pp. 182-189.

proche de l'intercommunalité économique de la ville nouvelle. Il le fait en profitant de l'appel d'air généré par la loi Rocard, en 1983, laquelle légitime l'action des élus des villes nouvelles sur le terrain économique. Il ajoute surtout à cette tendance lourde une touche personnelle, n'hésitant par exemple pas à s'afficher de manière ostentatoire aux côtés des aménageurs de l'EPA, de la CCI ou des chefs d'entreprises. Loin de s'en tenir à développer un travail partenarial, Dominique Raimbault entend modifier la culture même du San, désormais présentée comme une entreprise.

Le numéro du *Petit Quentin* qui paraît au mois de janvier 1989 est à cet égard édifiant. Dans un dossier consacré au fonctionnement du syndicat d'agglomération nouvelle, le mensuel communautaire titre : « *Le San : une entreprise* [nous soulignons] *au service des Saint-Quentinois* ». Tout est dit dans ce titre ô combien éloquent. D'une part, l'institution publique qu'est le syndicat intercommunal est ouvertement assimilée à une structure de nature privée ; d'autre part, les habitants sont clairement présentés comme étant les interlocuteurs privilégiés de la structure communautaire[1345]. Le San est alors doté d'un « projet d'entreprise », et la question de la motivation des agents est l'un des objectifs prioritaires assignés à la direction générale des services :

> « *J'ai voulu gérer la ville nouvelle, et le San en particulier, comme un entrepreneur. Pour moi, il existait un "concept ville nouvelle", qu'il fallait vendre et promouvoir auprès des dirigeants d'entreprises comme des habitants*[1346] ».

Le président de la ville nouvelle se situe ici très loin de ses prédécesseurs, pour qui l'intercommunalité était tout à la fois affaire de consensus et de politique : il se pose désormais en « président-manager ».

[1345] « *Dans une entreprise on dit "le client est roi". A Saint-Quentin-en-Yvelines, le San a transformé cette devise par "l'habitant est roi". C'est à dire que ses besoins, ses demandes, doivent passer au premier plan des préoccupation de la structure. Le rôle des élus et des administratifs du San consiste d'abord à satisfaire vos attentes…* » *Le Petit Quentin*, n° 22, janvier 1989, p. 7.
[1346] Entretien avec Dominique Raimbault, 31 mars 2004.

3.2. Le San, de l'information à la communication

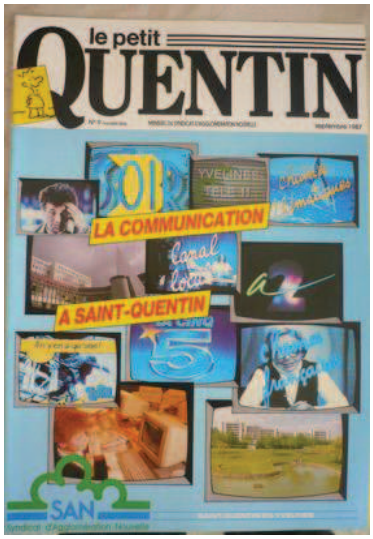
L'information dispensée par le syndicat intercommunal, notamment dans le journal intercommunal, soutient et accompagne la posture managériale adoptée par le président du San. Entre 1983 et 1989, plusieurs dossiers du mensuel sont consacrés à la thématique du développement économique[1347]. L'institution y met franchement en avant son attractivité, la qualité de son environnement (espaces verts, habitat), la richesse de sa vie culturelle, et justifie ainsi la confiance que lui accordent certaines grandes entreprises. « *Ville ouverte aux entrepreneurs*[1348] », Saint-Quentin-en-Yvelines promeut ses activités haut de gamme (informatique, ingénierie…), ses activités de pointe (constructions électrique et électronique) mais également ses « grands comptes », entreprises à la renommée internationale dont s'enorgueillit le pouvoir local (SGN, Bull, Intel, Bouygues, Dassault…).

En se mettant ainsi au service de la politique économique du San, l'information intercommunale opère une mutation décisive, qui va l'amener à adopter les codes de la communication publique. Cette transformation est tout particulièrement visible à travers l'évolution du journal du San.

Une information au plus près des habitants

Edité tous les deux mois en bichromie, *Saint-Quentin 78* opère à partir de 1983 plusieurs changements notables. Au mois de décembre 1985, le magazine du syndicat communautaire devient mensuel. A partir de mai-juin 1985, la couverture est imprimée en quadrichromie, le corps du magazine demeurant imprimé en bichromie. Un an plus tard, la pagination est augmentée d'un tiers, passant de vingt à trente-cinq pages. Enfin, au mois de septembre 1986, le journal est entièrement refondé : *Saint-Quentin 78* devient *Le Petit Quentin*. La totalité du journal est désormais traitée en quadrichromie, et le « rubricage » est revu.

[1347] Lire notamment le dossier « Emploi, un pari collectif » du mensuel *Saint-Quentin 78* de décembre 1983 et janvier 1984, le dossier « Un nouveau paysage industriel » de *Saint-Quentin 78* de mai-juin 1985, le dossier « Une ville en expansion » de *Saint-Quentin 78* de mai-juin 1986, le dossier « Entreprendre à Saint-Quentin » du *Petit Quentin* n°1 (septembre 1986), ainsi que le dossier consacré aux grandes entreprises de pointe du *Petit Quentin* n° 12 (janvier 1988).
[1348] *Le Petit Quentin*, n° 1, septembre 1986, p. 6.



Les couvertures du journal communautaire en 1980, 1983 et 1987.
Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Depuis les années 1970, la ligne éditoriale du journal de l'agglomération saint-quentinoise suit de très près l'actualité institutionnelle du syndicat. Celui-ci intervient sur un panel de sujets identifiés : on y aborde systématiquement la vie des communes qui composent l'agglomération[1349], on y présente les nouveaux équipements de la ville nouvelle[1350], on y décrit de manière rigoureuse les délibérations votées par le comité syndical du Scaan[1351], on y montre le dynamisme associatif[1352], on y relate les difficultés budgétaires du syndicat intercommunal[1353]. Les élus sont à la fois très présents et très visibles : ce sont eux qui écrivent la plupart des articles et des dossiers.

Au début des années 1980, les élus font appel à des rédacteurs afin de les assister dans la réalisation des articles, mais aussi pour assurer la prise de photos[1354]. Cette évolution dans l'organisation interne du journal ne semble guère avoir de répercussion quant au fond. Ainsi, en 1983, au moment où Dominique Raimbault devient président du Scaan, les sujets traités demeurent les mêmes. Budget[1355],

[1349] Lire par exemple *Saint-Quentin Notre ville*, septembre 1973, pp. 6-7 et *Saint-Quentin Notre ville*, février 1976, pp. 2-3.
[1350] Lire notamment *Saint-Quentin Notre ville*, septembre 1973, pp. 1, 5 et 8.
[1351] *Saint-Quentin Notre ville*, décembre 1973, p. 2.
[1352] *Saint-Quentin Notre ville*, février 1976, p. 5.
[1353] *Saint-Quentin Notre ville*, juin 1978, p. 1.
[1354] Les photos et la rédaction du journal *Saint-Quentin 78* daté de mai 1981 sont pris en charge par deux rédacteurs-photographes, Jean-Charles Saintonge et Jean-Pierre Seignon. Les élus en charge de la commission Information, Georges Mougeot et Michel Coueslan, sont quant à eux les directeurs de la publication. *Saint-Quentin 78*, mai 1981, p. 5.
[1355] *Saint-Quentin 78*, novembre 1983, pp. 8-9.

dynamisme associatif[1356], compte-rendu des décisions du comité syndical[1357], vie des communes[1358] et nouveaux équipements[1359] tiennent le haut du pavé. L'information est « descendante ». L'objectif du Scaan est de montrer, sur un mode descriptif, le dynamisme politique, associatif et institutionnel de Saint-Quentin-en-Yvelines, à travers des informations essentiellement pratiques.

La dimension politique constitue alors l'une des composantes de l'information délivrée par l'intercommunalité. A partir de 1977, influencé par les lignes éditoriales des magazines municipaux[1360], l'organe d'information du Scaan adopte, parfois sans nuance, un ton engagé. Il le fait par exemple en juin 1978, alors que le syndicat de la ville nouvelle connaît des difficultés de financement et ne peut éviter de « *longues palabres*[1361] » avec les autorités de tutelle. Il le fait encore en juillet de la même année, au moment de dénoncer ce que le président du Scaan appelle « *la super austérité giscardienne*[1362] ». Il le fait de nouveau au mois de février 1981, lorsque le président communautaire fustige les « *citadelles financières* » que constituent les sociétés immobilières de la ville nouvelle, structures gouvernées par le pouvoir d'Etat dont « *la seule et unique loi est celle des profits réalisés sur le dos des travailleurs*[1363] ». Les mots peuvent être forts, à l'image du « *chantage institutionnel*[1364] » que l'on reproche aux pouvoirs publics. De ce point de vue, nous nous situons ici dans le registre de la communication politique, pour ne pas dire de la propagande[1365].

[1356] *Saint-Quentin 78*, juillet-août 1984, pp. 9-21 (dossier consacré aux associations).
[1357] *Saint-Quentin 78*, juillet-août 1983, pp. 8-10.
[1358] *Saint-Quentin 78*, juillet-août 1983, pp. 6-7.
[1359] *Saint-Quentin 78*, juillet-août 1983, pp. 2, 4-5.
[1360] DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2009, p. 20.
[1361] « L'affaire de tous et de chacun », éditorial de Mario Urbanet, *Saint-Quentin 78*, n° 4 (nouvelle série), juin 1978, p. 1.
[1362] « Lutter contre la super austérité giscardienne », éditorial de Mario Urbanet, *Saint-Quentin 78*, n° 5 (nouvelle série), juillet 1978, p. 1.
[1363] « Une autre conception », éditorial d'Alain Le Vot, *Saint-Quentin 78,* février 1981, p. 1.
[1364] « Impôts locaux : + 18 % de la coupe aux lèvres… », *Saint-Quentin 78*, n°6 (nouvelle série), octobre 1978, pp. 1-2. Lire également, sur au sujet de la rentrée scolaire, « Tout va bien, Madame la rentrée, mais l'ardoise scolaire est lourde », *Saint-Quentin 78*, n°6 (nouvelle série), octobre 1978, p. 3.
[1365] DELPORTE, Christian, « Pour une histoire de la propagande et de la communication politique », in *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n° 80, 2003/4, pp. 3-4.

Vers une communication plus professionnelle : le recours au témoignage

L'arrivée de Dominique Raimbault à la tête du Scaan, en 1983, si elle ne bouleverse pas immédiatement cette ligne éditoriale, s'accompagne d'une approche plus professionnelle de l'information. A partir de 1984, nous ne trouvons plus trace du ton polémique qui était parfois employé dans un article de compte-rendu du comité syndical. Le journal *Saint-Quentin 78* rend alors strictement compte de l'actualité de la ville nouvelle, insistant sur les atouts de l'agglomération sans faire référence aux joutes politiques qui continuent d'émailler la vie politique locale. Les articles préfèrent évoquer une ville « *qui grandit à vue d'œil*[1366] », qui chérit ses industriels[1367] et promeut la lecture publique[1368]. La ligne éditoriale semble alors un peu plus « communicante[1369] », et se focalise sur la promotion du territoire saint-quentinois. Le militantisme est alors supplanté par le développement d'une posture de proximité, laquelle vient considérablement modifier la ligne éditoriale. Dans le sillage de la communication publique municipale, il devient de plus en plus important de promouvoir des services et des projets territoriaux[1370].

Au cours de l'année 1986, *Saint-Quentin 78* puis *Le Petit Quentin* développent avec de plus en plus de régularité le mode du portrait d'habitants et d'acteurs de la ville nouvelle (notamment économiques). Au mois de mai 1986, un article rédigé dans une nouvelle rubrique (« Connaître Saint-Quentin ») présente quatre Saint-Quentinois qui ont la particularité de fréquenter au moins l'un des équipements majeurs de l'agglomération. Nous y faisons connaissance avec Claire et Jean, qui forment avec leurs deux enfants une jeune famille habitant la ville nouvelle sans y travailler, Arnaud, un « *étudiant qui a grandi avec la ville* », et Marie-Noëlle, ancienne gymnaste de niveau national qui vient de créer un club de gymnastique à Montigny[1371]. Rédigé sur une double page, cet article fait appel au témoignage afin de démontrer, par l'exemple, le dynamisme de la ville nouvelle. Il y décrit la journée type du jeune couple constitué de Claire et de Jean, la dépose de leurs enfants à la crèche

[1366] « Saint-Quentin grandit à vue d'œil », *Saint-Quentin 78,* janvier-février 1985, p. 13.
[1367] « La ville nouvelle rencontre les industriels », *Saint-Quentin 78*, novembre-décembre 1984, pp. 6-7.
[1368] « Si on lisait… Le guide des bibliothèques », *Saint-Quentin 78*, décembre 1983-janvier 1984, pp. 4-5.
[1369] HARTEREAU, André, *La communication publique territoriale*, Paris, Editions du CNFPT, 1996.
[1370] DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 9.
[1371] « Ils vivent à Montigny », *Saint-Quentin 78*, mai 1986, pp. 10-11.

du Pas-du-Lac (Montigny), leur utilisation quotidienne des transports SNCF de la gare de Saint-Quentin, leur quête d'un pavillon, leurs promenades dominicales à la base de loisirs, les séances de natation que Claire fera bientôt, lorsque le rythme de la vie familiale aura été stabilisé. Il présente, à travers le portrait d'Arnaud, un Saint-Quentinois « *qui a eu le privilège d'inaugurer successivement deux établissements où il a poursuivi ses études : le lycée Descartes et le centre universitaire*[1372] » et qui a gardé un « *souvenir chaleureux* » de son passage au lycée. A travers Marie-Noëlle, le journal du San loue le dynamisme associatif de l'agglomération nouvelle, insistant sur la présence de différents gymnases au cœur de l'agglomération ainsi que sur les excellents résultats du club de gymnastique.

Couverture du journal Le Petit Quentin*, n° 2, octobre-novembre 1986.Archives de la CASQY.*

[1372] *Idem*, p. 11.

A partir de 1986, ce type d'article apparaît de plus en plus dans le journal communautaire. Totalement refondé en septembre, *Saint-Quentin 78* devenu *Le Petit Quentin* repose en grande partie sur le portrait comme axe éditorial principal. Les nouvelles rubriques qui y apparaissent oscillent ainsi entre le témoignage (« La page des parents », « La page des enfants », « Idées folles », « Le courrier des lecteurs », « L'événement »), les informations institutionnelles (« dossier », « L'actualité »), les informations pratiques (« Vie pratique », « Petites annonces », « Calendrier ») et le divertissement (quatrième de couverture dédiée à une BD, mots croisés). Les paroles d'habitants et d'acteurs de la ville nouvelle émaillent le premier numéro qui paraît au mois de septembre 1986. Dans le dossier consacré au développement économique, nous pouvons lire le portrait d'une créatrice d'entreprise qui propose au monde économique un travail de secrétariat à la demande[1373]. Dans la rubrique « Idées folles », l'équipe de rédaction du journal, désormais composée de journalistes professionnels, nous livre l'histoire d'un Saint-Quentinois auteur de bandes dessinées[1374] (cf *ci-après*). Enfin, la rubrique « La vie des enfants » est consacrée au portrait du jeune Quentin, à qui l'on doit le nom du nouveau journal communautaire[1375].

IDÉES FOLLES

HISTOIRE D'ARCHIBALD ET DE SON ARAIGNÉE

Laurent, 15 ans, réalise des bandes dessinées à ses heures perdues, sur la table de la cuisine. Il aime bien les montrer. Alors il a téléphoné à la rédaction pour proposer de raconter tout ça dans le cadre de la rubrique « idées folles ».

VIVE MOI!

Portrait d'un jeune Saint-Quentinois, Le Petit Quentin*, n° 1, septembre 1986, pp. 32-33. Archives de la CASQY.*

[1373] « Portrait d'une créatrice, services sourire compris », *Le Petit Quentin*, n° 1, septembre 1986, p. 9.
[1374] « Histoire d'Archibald et de son araignée », *Le Petit Quentin*, n° 1, septembre 1986, p. 32.
[1375] « La page des enfants », *Le Petit Quentin*, n° 1, septembre 1986, p. 31.

Cette tendance ne se démentira pas dans les éditions qui suivent. Les témoignages se multiplient. En octobre 1986, « *Christine, bien dans sa ville*[1376] », explique qu'elle se sent « *vraiment bien à Saint-Quentin* », où elle fréquente assidûment la piscine et la Maison pour tous, dont elle apprécie particulièrement la programmation. En septembre 1987, le directeur de la librairie des Sept-Mares (Elancourt), Eric Hardin, témoigne sur la création du journal d'informations locales *VQ*, dont le but est essentiellement de « *donner une identité à la ville nouvelle par rapport à Versailles* (…), *montrer que l'agglomération nouvelle est une réalité économique et politique, que les problèmes de transports et de logements sont intercommunaux*[1377] ». Quelques mois plus tard, Stéphanie et Véronique, respectivement étudiante et chercheur d'emploi âgées de 21 ans, ne tarissent pas de louanges sur les rencontres économiques organisées le 24 mars 1988 au siège du San de Saint-Quentin-en-Yvelines[1378]…

Ce recours quasi systématique au témoignage comme mode de traitement de l'information locale démontre la volonté qu'a le San de communiquer sur la ville nouvelle à partir des personnes qui la font. Le « testimonial », tel qu'il est utilisé dans le cadre du *Petit Quentin*, n'est pas un procédé nouveau. Largement utilisé dans l'univers de la publicité, il associe le témoignage d'une personne considérée comme représentative, à une cause ou à un produit[1379]. Le ressort est connu : tout argument sera plus persuasif dès lors qu'il émanera d'un *alter ego* du lecteur. Pour le dire autrement, la qualité de la vie en ville nouvelle sera d'autant plus reconnue par les habitants que nombre d'entre eux pourront témoigner de sa véracité. Chacun dans son style, Marie-Noëlle la présidente associative, Véronique la chercheur d'emploi, Claire et Jean, usagers réguliers des transports en commun ou Christine, qui fréquente la Maison pour tous et en loue la programmation, apparaissent comme des personnes plus à mêmes de délivrer un message institutionnel fort. Il fait bon vivre à Saint-Quentin-en-Yvelines, puisque ce sont les habitants qui le disent !

[1376] *Le Petit Quentin*, n° 2, octobre 1986, p. 4.
[1377] *Le Petit Quentin*, n° 9, septembre 1987, p. 7.
[1378] *Le Petit Quentin,* n° 15, mai 1988, pp. 7 et 9.
[1379] Selon *Le Mercator*, le « testimonial » (ou « témoignage ») est une « *technique consistant à faire vanter les mérites d'un produit par une personne connue, réputée compétente ou représentative d'un client moyen* ». *Le Mercator*, Paris, Dunod, 2009, p. 989.

A ce titre, l'information que l'on trouve dans *Le Petit Quentin* est non plus seulement « descendante », mais également « ascendante ». Elle émane de témoins dont on peut dire, en paraphrasant l'univers publicitaire, qu'ils ont « testé et approuvé » la politique publique intercommunale. L'affaire est évidente dans le domaine du développement économique, de la lecture publique, des transports en commun, des équipements scolaires et universitaires. Il ne s'agit plus guère, comme au début des années 1980, de présenter les principales décisions des élus sur un mode déclaratif, mais surtout d'apporter ce que les tenants du marketing appellent la « preuve », au-delà de la démonstration par l'exemple[1380]. La bonne santé de Saint-Quentin-en-Yvelines ne peut être simplement affichée, elle doit désormais être validée par les Saint-Quentinois eux-mêmes. Ce changement de posture a une conséquence : il contribue à faire passer l'intercommunalité d'une logique d'information à une logique de communication.

Une communication proche de la publicité : l'exemple du logo

Au début de l'année 1985, le passage statutaire du Scaan en San est l'occasion d'affirmer, à Saint-Quentin-en-Yvelines, « *un nouveau départ pour Saint-Quentin*[1381] ». L'annonce de ce renouveau est visuellement soutenue par la présentation du premier logo de la ville nouvelle, que l'on retrouve à la une du bimestriel communautaire, *Saint-Quentin 78*, daté de novembre-décembre 1984. Succédant au blason créé à la fin des années 1970[1382], cette nouvelle identité graphique signe l'entrée du syndicat intercommunal dans la communication territoriale.

Une rapide analyse comparée des deux représentations symboliques de la ville nouvelle nous permet de saisir la nature de la rupture qui intervient alors. Rupture dans la forme tout d'abord. Avec le blason créé dans les années 1970, nous avons affaire à une représentation ancienne de l'image, centrée sur les lignées au moins tout autant que sur les territoires. Issue du Moyen Age, l'héraldique se présente à l'origine comme un mode d'identification cohérent des personnes et des collectivités

[1380] La « preuve » désigne les « *éléments fournis aux créatifs pouvant servir à soutenir une promesse publicitaire* ». Cette dernière désigne le bénéfice objectif ou subjectif suggéré par la publicité aux acheteurs potentiels. *Le Mercator*, Paris, Dunod, 2009, p. 519 (« preuve ») et p. 521 (« promesse »).
[1381] *Saint-Quentin 78,* journal d'information du syndicat d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, novembre-décembre 1984, couverture.
[1382] Cf *supra*, chapitre V. Voir également le compte rendu du comité syndical du Scaan du 23 mars 1978.

humaines. Apparues au XIIe siècle, utilisées par les chevaliers avant de l'être aussi par les communautés urbaines, les communautés ecclésiastiques, les fiefs ou les provinces, les armoiries deviennent de moins en moins le privilège de la noblesse. Nous les retrouvons parfois utilisées par les paysans, notamment en Normandie[1383]. A partir du XIVe siècle, l'art héraldique sert également de support à des personnages mythiques ou mythologiques, à l'image d'Alexandre le Grand, de Jules César ou de Roland[1384].

Tiré de : Saint-Quentin 78, *mensuel d'informations du Scaan, juillet-août 1978*, p. 6.
Archives de la CASQY.

Le blason créé en 1978 à Saint-Quentin-en-Yvelines par une classe de CM1-CM2 de l'école Maurice-Thorez de Trappes relève précisément de ce que l'on appelle l'« héraldique imaginaire ». A l'initiative de l'opération, le Scaan a lancé un appel à

[1383] PASTOUREAU, Michel, *L'art héraldique au Moyen Âge*, Paris, Le Seuil, 2008, p. 192.
[1384] *Idem*, p. 42.

projets[1385] auprès de 206 classes des écoles primaires de l'agglomération, demandant à chacune d'illustrer par le blason les thèmes suivants : l'eau (symbolisant le réseau des étangs et rigoles de Saint-Quentin-en-Yvelines), l'arbre (pour souligner l'emprise des bois), la croix des Templiers (afin de rappeler le lien d'Elancourt avec l'ordre des Templiers) et l'épi de blé (pour symboliser la terre). Formé artificiellement, le blason retenu comporte chacun de ces éléments (*cf ci-dessus*).

Sept années plus tard, ce n'est plus un blason mais un logotype que certains élus du syndicat intercommunal choisissent afin de représenter symboliquement la ville nouvelle. Le choix du logo comme forme de représentation révèle la volonté de figurer l'entrée de Saint-Quentin-en-Yvelines dans un monde totalement nouveau. Représentation graphique stylisée, comportant moins d'éléments qu'un blason, le logotype doit à la base son essor à l'industrialisation, à l'économie de marché et à la concurrence nées à la fin du XIXe siècle – alors que la Révolution française a aboli l'usage héraldique en 1790[1386]. Son apparition est très liée au développement de la publicité, à un moment où les entreprises ont de plus en plus nécessité de se démarquer les unes par rapport aux autres. Même si la graphie du logotype s'inspire parfois de l'art héraldique[1387], les deux logiques révèlent un enjeu différent – sociétal pour l'héraldique, économique pour le logotype.

Le logo du San en 1984. Archives de la CASQY.

[1385] « Un blason pour la ville nouvelle », Saint-Quentin 78, mensuel d'informations du Scaan, juillet-août 1978, p. 6. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1386] Les armoiries sont interdites dès lors qu'est décrétée, par l'Assemblée constituante le 19 juin 1790, la suppression de la noblesse. Elles seront restaurées par l'Empire (décret napoléonien du 1er mars 1808).
[1387] DISLE, Michel, « Aux sources du logotype », in *Admirable design*, 19 décembre 2003 (http://www.admirabledesign.com/Aux-sources-du-logotype).

En 1984-1985, le recours au logo (*ci-dessus*) affirme la volonté qu'a Saint-Quentin-en-Yvelines de s'ancrer dans un environnement concurrentiel. Il s'inscrit également dans un mouvement national de vaste ampleur, qui voit à la même époque une grande majorité de collectivités locales et territoriales affirmer leurs identités à travers ce type de création. Dans leur ouvrage sur la communication publique, Bernard Deljarrie et Dominique Mégard indiquent qu'en quelques années, la plupart des villes, des départements et des régions font appel à des agences de communication pour créer leur logo et mettre en place leur charte graphique[1388]. Il s'agit non seulement d'affirmer une identité territoriale différenciée, mais aussi de s'afficher comme une « marque », c'est-à-dire comme « *un nom et un ensemble de signes qui certifient l'origine d'un produit, le différencient des produits concurrents et influencent le comportement des acheteurs en suscitant des représentations mentales et un lien émotionnel*[1389] ».

Couverture du journal Saint-Quentin 78,
Novembre-décembre 1984. *Archives de la CASQY.*

[1388] DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 23.
[1389] *Mercator-publicitor,* lexique du marketing : http://www.mercator-publicitor.fr/lexique-marketing-definition-marque. Voir également KAPFERER, Jean-Noël et THOENIG, Jean-Claude, *La marque*, Paris, Mc Graw-Hill, 1989.

En 1984, le logo qui désigne désormais l'institution communautaire doit transmettre certains éléments symboliques dont la fonction essentielle est de représenter autre chose que lui-même[1390]. On y découvre, sous une forme stylisée, un nuage ainsi qu'une ligne d'horizon. Le logo du San fait appel à deux couleurs particulièrement utilisées par les collectivités locales et territoriales à cette époque : le bleu (pour symboliser l'eau) et le vert (pour représenter la nature). A noter que sa forme peut également représenter, dans sa partie supérieure, quatre personnages. Le nuage peut ainsi être assimilé à une famille et représente, selon le journal communautaire, un « *nouveau départ* » pour Saint-Quentin-en-Yvelines.

La communication « globale », un idéal démocratique socialiste ?

Le nouveau logo de la ville nouvelle ne va pas tarder à s'afficher massivement dans l'agglomération. Il compose, dès 1985, la signalétique des bus de Saint-Quentin-en-Yvelines, se décline dans tous les équipements qui dépendent du syndicat (notamment les premières bibliothèques du réseau de lecture publique), et est largement utilisé sur les panneaux Decaux de Saint-Quentin-en-Yvelines. Des milliers de tee-shirts sont floqués à son effigie, que le San distribue lors des événements qu'il organise – triathlon international, Carnaval des ténèbres, etc.

« *Nous devons nous tourner résolument vers les techniques nouvelles de communication* », explique Dominique Raimbault dans un numéro du *Petit Quentin* consacré au sujet en septembre 1987[1391]. Le président du San y soutient un modèle de communication globalisé, qui fait tout autant appel à l'affiche qu'à la communication écrite, à la télévision locale (alors en gestation à Saint-Quentin-en-Yvelines) qu'à la radio. Il y affirme que la communication doit être « *directement au service des habitants* » et « *assurer la promotion de la ville nouvelle* ». Pour lui, le développement de moyens de communication modernes est un facteur d'identité pour la ville nouvelle, mais aussi et surtout le moyen privilégié d'assurer son développement. « *C'est indispensable pour la pérennité de notre agglomération et donc de son développement économique*[1392]. » Le président du San lie ici

[1390] HEILBRUNN, Benoît, *Le logo*, Paris, Puf, 2006, p. 3.
[1391] *Le Petit Quentin*, n° 9, septembre 1987, p. 5.
[1392] *Idem.*

communication et essor économique, ce qui n'avait jusqu'alors jamais été fait par l'un de ses prédécesseurs.

Cette évolution est présentée, tout particulièrement par la gauche socialiste, comme un facteur démocratique. Pour les socialistes, informer les habitants permet d'alimenter la démocratie locale, d'intéresser les citoyens au projet urbain, d'accroître la nécessaire participation des habitants à la politique[1393]. A la fin des années 1970, le PS théorise cette idée selon laquelle l'information serait, au même titre que l'animation des quartiers, un « droit à la ville ». Dans l'hebdomadaire *L'Unité* du mois de juillet 1976, Hubert Dubedout rappelle combien « *la réduction des inégalités face au logement passe aussi par l'information des usagers*[1394] ». Consacrant en décembre 1976 un long reportage à la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq, le journal socialiste rapporte que l'une des critiques la plus fréquemment adressée aux instances dirigeantes de droite de l'agglomération est celle du déficit d'information dont elle est l'objet[1395].

Le message sera entendu et repris à Saint-Quentin-en-Yvelines. Elu en 1977 à Elancourt, le socialiste Alain Danet se lance très vite dans une refonte du bulletin municipal de la ville, pendant naturel d'une active politique publique d'animation sur le devenir urbain des quartiers[1396]. Au début des années 1980, Roland Nadaus fait de même à Guyancourt. La fréquence du bulletin municipal est augmentée, et le maire multiplie les « éditions spéciales », qui prennent la forme de journaux de quatre pages dans lesquels il délivre les toutes dernières informations dont il a connaissance. Dans le supplément n° 5 du mois de décembre 1983, Roland Nadaus fait ainsi le rapprochement entre information et urbanisme. Dans un éditorial intitulé « Informer, construire », Guyancourt apparaît sous les traits d'une « *ville qui*

[1393] Dans les années 1970, la presse militante socialiste évoque à de nombreuses reprises la nécessité de mettre en place une information locale synonyme de démocratie. Lire notamment : « Audiovisuel et démocratie locale », *Communes et régions de* France, n° 154, novembre 1976, pp. 10-23.
[1394] *L'Unité*, n° 213, 9-15 juillet 1976, p. 19 (rubrique « Changer la vie quotidienne »), archives de l'Office universitaire de recherches socialistes (Ours).
[1395] « *Pour l'essentiel, les problèmes sont de trois ordres : insuffisances du dialogue et de l'information des habitants, animation embryonnaire et incertitudes sur l'avenir financier de l'opération et ses retombées sur les habitants* ». REVERIER, Jean-Loup, « Une ville nouvelle qui veut changer la vie », *L'Unité*, n° 230, 17-23 décembre 1976, p. 12.
[1396] Dès la fin de l'année 1977, le nouveau maire refonde son bulletin municipal, met en place une série de rencontres avec les habitants autour du Plan d'occupation des sols, s'attache à jeter les bases d'un socialisme participatif. Cf *supra*, chapitre IV.

bouge ». « *Il faut essayer d'informer, encore et encore (…), autant que possible (…). C'est l'objet de cette « édition spéciale » qui paraît maintenant régulièrement*[1397] ».

Le président du San s'inscrit dans cette mouvance, qu'il pousse à son paroxysme grâce aux importants moyens dont il dispose. A l'image des maires de la ville nouvelle, il s'attache à mettre en place une communication intercommunale de grande échelle, en adaptant ses messages au projet qui est le sien. Au-delà du logo et du journal communautaire, Dominique Raimbault démultiplie les vecteurs : campagnes d'affichage, spots publicitaires, films TV[1398], expositions[1399]… L'objectif est bien de travailler l'image de l'agglomération, de susciter l'adhésion à un « art de ville ». Le « message » délivré s'appuie sur l'excellence, et repose aussi sur l'univers de la nature : on parle alors de « ville à la campagne », voire de « ville verte et bleue ». Cet univers n'est pas très original, dans la mesure où il reprend une rhétorique amplement mobilisée, à cette époque, dans la plupart des villes nouvelles[1400]. Il est en revanche efficace. Le syndicat ne se pose alors plus en simple pourvoyeur d'informations neutres, administratives, destinées aux habitants. Il met désormais en place une politique de communication pensée en termes stratégiques pour l'institution[1401].

3.3. San/communes, un partage des rôles de plus en plus flou : l'exemple de la politique de subvention aux associations

La politique de communication développée par le San s'accompagne, de la part de son président, d'une approche spécifique de l'action intercommunale. Celle-ci repose sur une volonté de faire de l'intercommunalité un lieu de pouvoir à part entière. Pour

[1397] « Informer, construire », *Guyancourt, édition spéciale*, supplément mensuel du bulletin municipal, n° 5, p. 1. Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1398] Nous faisons ici référence à la campagne de publicité « Saint-Quentin-en-Yvelines, la ville au naturel » qui est co-financée par le San et l'EPA au printemps 1985. Celle-ci sera diffusée sur les trois principales chaînes françaises (TF1, Antenne 2 et FR3) ainsi que sur la radio RTL, à des heures de grande écoute.
[1399] « Quand la ville est nouvelle… » Créée par les services du Syndicat d'agglomération nouvelle, cette exposition est visible au siège du San entre le 6 et le 31 janvier 1989.
[1400] De nombreux analystes témoignent de l'inscription des villes nouvelles dans un univers résolument naturel : CADIOU, Nathalie et FOUCHIER, Vincent, « La présence végétale dans la ville nouvelle d'Evry », in *Les annales de la recherche urbaine*, n° 74, p. 95-102 ; LEGER, Jean-Michel, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France, images sociales et identité*, rapport du ministère de l'Equipement, IPRAUS, juin 1997.
[1401] ZEMOR, Pierre, *La communication publique*, Paris, Puf, 2008.

Dominique Raimbault, la ville nouvelle doit être un carrefour d'échanges et de décision locale. La mise en place d'équipements, la construction de routes, le développement de logements sont des questions urbaines qui doivent être traitées à l'échelle intercommunale, dans le cadre d'un pouvoir fort. La déclaration prononcée le 15 décembre 1983, au moment où le syndicat intercommunal est appelé à délibérer sur le nouveau périmètre de Saint-Quentin-en-Yvelines, l'indique sans la moindre équivoque :

> « *Pour permettre une urbanisation cohérente, c'est au niveau de la structure communautaire que le pouvoir sera fixé. Il est en effet indispensable que ces décisions soient assumées par un pouvoir fort, facteur d'équilibre et de régulation, lieu d'échange et de concertation qui saura dépasser les intérêts locaux et partisans*[1402]. »

Dominique Raimbault et le « jeu du catalogue[1403] *» : renforcer la visibilité du San grâce aux subventions culturelles et sportives*

La politique communautaire de subvention aux associations, telle qu'elle se présente à travers les comptes rendus des délibérations du comité syndical du syndicat communautaire, permet d'illustrer cette tendance. A Saint-Quentin-en-Yvelines, le financement associatif est traditionnellement l'affaire des municipalités, à l'exception notable de quelques structures dont la vocation intercommunale est rendue nécessaire par le fonctionnement de la ville nouvelle. Depuis la fin des années 1970, le syndicat subventionne ainsi trois associations :

- Saint-Quentin Formation, dont l'objet est de permettre aux salariés de renforcer leur positionnement sur un marché du travail de plus en plus instable[1404] ;
- l'Ecomusée, association à caractère historique et mémoriel ;

[1402] « Déclaration de Monsieur Dominique Raimbault, président du Scaan », annexe n° 2 au compte rendu du comité syndical du 5 décembre 1983, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1403] FRIEDBERG, Ehrard et URFALINO, Philippe, *Le jeu du catalogue*, Paris, La Documentation française, 1984.
[1404] Nous avons eu l'occasion de détailler plus haut l'action du Scaan dans ce domaine. Cf *supra*, chapitre IV.

- l'Apasc, Association pour la promotion des activités socioculturelles, qui regroupe en 1980 jusqu'à une centaine d'associations et organise chaque année le spectacle de rue du Carnaval des ténèbres.

A partir de 1984, on observe que le syndicat étend son aide à plusieurs autres structures. Le 8 février 1984, le comité syndical accorde, à l'unanimité, une aide de trente mille francs (quatre mille cinq cent soixante-treize euros) à l'institut médico-éducatif de l'Association pour adultes et jeunes handicapés (Apajh)[1405]. Quelques semaines plus tard, il signe une convention avec l'association Objectif santé Saint-Quentin, au sein de laquelle siègent trois élus du comité syndical et qui fédère les professionnels de la médecine en faveur d'une approche globale, à l'échelle de la ville nouvelle[1406]. L'un des objectifs premiers de l'association est de mettre en place des actions de prévention, notamment via une structure de soins à domicile. Le 13 décembre 1984, le syndicat attribue à l'association une avance sur subvention. Le 14 mars 1985, les élus votent une série d'acomptes sur subventions à quatre associations : Saint-Quentin Formation, l'Ecomusée, l'Apasc et le Centre d'information sur le droit des femmes et des familles (CIDFF)[1407]. Le 14 novembre de la même année, ils accordent une aide financière exceptionnelle au club Saint-Quentin voile, « *à titre exceptionnel pour sa création au vu de ses objectifs envers les jeunes de la ville nouvelle*[1408] ». Le président du San précise alors que la commission des Sports a jugé opportun d'aider un club qui a pour mission de regrouper les clubs de voile de la ville nouvelle. Lors de cette même séance, le syndicat sponsorise l'opération « Du rêve dans nos baskets », qui permet à huit marathoniens saint-quentinois de relier la France à la Côte d'Ivoire, soit un périple de quelque deux mille kilomètres.

Au fil des années, les subventions s'élargissent. Jusqu'alors cantonnées à une poignée d'associations triées sur le volet (SQF, l'Ecomusée, l'Apasc et, à partir du début des années 1980, le CIDFF), ces aides vont rapidement concerner de nouveaux domaines.

[1405] Comité syndical du Scaan, séance du 8 février 1984, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1406] Comité syndical du Scaan, séance du 10 mai 1984, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1407] Comité syndical du Scaan, séance du 14 mars 1985, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1408] Comité syndical du Scaan, séance du 14 novembre 1985, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le sport et les loisirs constituent les deux secteurs dans lesquels le rôle du San s'affirme tout particulièrement. Plus le temps passe, plus la logique d'aide mise en place par les élus communautaires s'étend, jusqu'à devenir sibylline. Le San subventionne, en apparence sans discernement, la participation d'un équipage du Centre de voile de la base de loisirs au tour de Au-delà à la voile[1409], l'association communale du Sporting club d'Elancourt[1410], l'opération estivale de Guyancourt baptisée « Eté glisse »[1411], le tour du Hoggar de trois marathoniens licenciés au club d'athlétisme de Saint-Quentin[1412], la préparation sportive du barreur Thierry Péponnet en vue des Jeux Olympiques de Séoul, les associations sportives UNSS[1413], le football club de Trappes[1414], le triathlon de Saint-Quentin-en-Yvelines[1415], le club athlétique de Saint-Quentin-en-Yvelines[1416], l'achat d'un bateau pour le club de plongée de Saint-Quentin-en-Yvelines[1417], les Eclaireurs et éclaireuses de Trappes[1418] (dans le cadre de leur aide à la logistique du triathlon de la ville nouvelle), les associations sportives des établissements scolaires[1419], la participation du Centre de voile au Salon du dériveur[1420], celle de deux jeunes étudiants saint-quentinois au rallye de Monte-Carlo[1421], le concours du club des nageurs de Saint-Quentin-en-Yvelines en division nationale[1422], le tournoi de l'association sportive du lycée Descartes de Montigny-le-Bretonneux à un championnat de France féminin de basket-ball[1423], l'opération « Douze heures contre l'Apatheid »[1424]…

Les subventions accordées par le San au barreur Thierry Péponnet à partir de 1985 s'inscrivent dans cette dynamique. Alors basé à Toulon, Thierry Péponnet est un marin d'envergure nationale à la recherche de sponsors. Au milieu des années 1980,

[1409] Lire à ce sujet « Un bateau pour Saint-Quentin dans le Tour de France », *Saint-Quentin 78*, juillet-août 1985, pp. 2-3. On y apprend que le San subventionne un équipage ainsi qu'un monocoque de 11,50 mètres à hauteur de cent mille francs (quinze mille euros), le reste de l'opération étant couvert par trois entreprises de la ville nouvelle.
[1410] Comité syndical du Scaan, séance du 17 octobre 1985, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1411] *Idem*.
[1412] Comité syndical du Scaan, séance du 14 novembre1985, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1413] Comité syndical du Scaan, séance du 22 mai 1986, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1414] Comité syndical du Scaan, séance du 13 novembre 1986, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1415] Comité syndical du Scaan, séance du 26 mars 1987, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1416] Comité syndical du Scaan, séance du 27 mai 1987, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1417] *Idem*.
[1418] *Ibidem.*
[1419] *Ibid.*
[1420] Comité syndical du Scaan, séance du 28 juillet 1987, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1421] Comité syndical du Scaan, séance du 22 octobre 1987, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1422] Comité syndical du Scaan, séance du 10 décembre 1987, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1423] Comité syndical du Scaan, séance du 18 février 1988, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1424] Comité syndical du Scaan, séance du 23 juin 1988, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

son agent entre en contact avec le syndicat d'agglomération nouvelle. Il est alors en quête de subventions, en vue de la préparation des Jeux Olympiques, pour lesquels il a été sélectionné. Thierry Péponnet, médaillé de bronze aux Jeux olympiques de Los Angeles en 1984, prend alors une licence au club de voile de la ville nouvelle. Il fait également une apparition rapide en tant que simple équipier du bateau « Saint-Quentin-en-Yvelines », qui en 1985 participe au Tour de France à la voile pour la seconde année consécutive. Il y fait la connaissance de Dominique Raimbault, avec lequel il signe rapidement un contrat de *sponsoring* sportif. En contrepartie de l'aide financière qu'il touche, il s'engage à « *promouvoir la ville* » à la fois « *par l'utilisation du logo*[1425] » de Saint-Quentin-en-Yvelines et par une participation au Tour de France à la voile 1986 en tant que barreur. Au cours des années 1986-1987, son engagement à une série d'épreuves de préparation olympique doit permettre à Saint-Quentin-en-Yvelines de gagner en visibilité[1426].

Les subventions accordées par le San au centre de voile de Saint-Quentin-en-Yvelines relèvent de cette même logique. Pour le syndicat d'agglomération nouvelle, il convient de mettre en place une communication « externe[1427] » qui permettra à la ville nouvelle de mieux se faire connaître au plan national. L'équipe dirigeante du San vise un gain de notoriété auprès des « cibles » (notamment économiques) qui ne connaissent pas la ville nouvelle, mais aussi auprès de ses habitants potentiels.

Il semble, à première vue, difficile de trouver le fil conducteur qui relie chacune de ces décisions. Qu'ont donc en commun les Eclaireurs et éclaireuses de Trappes, la participation de deux étudiants de la ville nouvelle au rallye de Monte Carlo et un championnat de France de basket-ball ? Pour le président du Scaan, le plus petit dénominateur commun est la promotion de la ville nouvelle. Qu'une association fasse la démonstration que son activité permet à Saint-Quentin-en-Yvelines d'accroître sa visibilité, et la subvention du syndicat d'agglomération nouvelle lui est pratiquement acquise. Dans la droite ligne du militant laïque qu'il a été à la fin des années 1970 et que l'on retrouve par ailleurs[1428], séduit par la dynamique participative d'un

[1425] « Thierry Péponnet : objectif Séoul », *Saint-Quentin 78*, janvier-février 1986, p. 26.
[1426] Entre 1986 et 1987, Thierry Péponnet participera notamment aux semaines pré-olympiques de Hyères et Kiel (RFA), au championnat d'Europe, au championnat du Monde ainsi qu'à la semaine pré-olympique de Séoul. « Thierry Péponnet : objectif Séoul », *idem.*
[1427] La communication externe vise à promouvoir une institution ou une structure en dehors de ses frontières naturelles, qu'elles soient territoriales ou symboliques.
[1428] Nous faisons ici référence au parcours de Bernard Amsalem. Militant associatif, maire du Vaudreuil ville nouvelle puis de Val-de-Reuil, il est aujourd'hui le président de la Fédération française d'athlétisme.

socialisme municipal en faveur duquel il a milité en encadrant les activités de l'Apasc[1429], Dominique Raimbault entend s'appuyer sur la moindre initiative afin de développer la vie de l'agglomération nouvelle. Il s'en explique brièvement le 10 mai 1984, alors que le comité syndical s'attache à définir les orientations générales de l'association Objectif Santé Saint-Quentin :

> « *Le Président déclare que la vie associative doit être une force de propositions et de réflexions de personnes qui peuvent apporter une contribution non négligeable à la vie de la ville nouvelle*[1430]. »

A travers ces différentes actions, le président du San semble surtout être à la recherche d'une légitimité qui va lui permettre d'apparaître comme le *leader* politique de l'agglomération, mais également d'une visibilité médiatique qu'il ne pourra atteindre qu'à travers le développement de l'image du territoire de la ville nouvelle. Ce phénomène est à rapprocher du « jeu du catalogue », décrit par Philippe Urfalino et Ehrard Friedberg[1431]. Il désigne l'action inflationniste observée chez de nombreux élus locaux, à partir du début des années 1980, en matière de politique culturelle. Ressemblant de plus en plus à un mécénat public, cette approche touche des villes comme Montpellier, Rennes ou Nancy, et permet aux élus locaux de lier étroitement la culture à la communication.

L'ingérence dans la vie communale : Dominique Raimbault contesté par sa majorité

Cette stratégie va avoir d'importantes répercussions sur l'équilibre politique et institutionnel de l'agglomération. Active et disposant de moyens importants, la politique intercommunale de subventions s'accompagne d'un message de plus en plus clair, adressé par le Dominique Raimbault à l'attention du monde associatif. Le 17

BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val-de-Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une* ville, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 167 et suivantes.

[1429] Rappelons que Dominique Raimbault a occupé, entre 1977 et 1983, le poste de vice-président du Scaan en charge de l'Animation culturelle et des Loisirs. Il s'est alors tout particulièrement occupé des relations avec l'Association pour la promotion des activités socio-culturelles de la ville nouvelle, qui fédère alors une centaine d'associations. Cf *supra.*

[1430] Comité syndical du Scaan, séance du 10 mai 1984, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[1431] FRIEDBERG, Ehrard et URFALINO, Philippe, *Le jeu du catalogue*, *op. cit.* ; POIRRIER, Philippe, *L'Etat et la culture en France au XXe siècle*, Paris, Librairie générale française, 2000, p. 172.

octobre 1985, le vote d'une subvention de six mille francs (neuf cent quatorze euros) à la mairie de Guyancourt, dans le cadre de l'opération « Eté glisse », permet de le préciser :

> « *Le Président ajoute que la commission des Sports examinera toutes les demandes de subvention faites par les communes et jugera de l'opportunité de celles-ci*[1432]. »

Ce discours est largement entendu par certaines associations qui, à l'image du Football club de Trappes, solliciteront avec bonheur le syndicat communautaire. Le 13 novembre 1986, le San débloque quelque cent mille francs à l'attention de ce club, soit autant que pour l'opération du Tour de Au-delà à la voile. Visiblement acceptée par les représentants de la commune de Trappes, la délibération est contestée par le maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About. Pour lui, la sponsorisation des clubs sportifs n'entre pas dans le cadre des missions du San.

Dominique Raimbault défend de son côté une ligne communautaire : « *l'objectif recherché* [à travers cette subvention] *est la création d'une équipe de football à la dimension de l'agglomération nouvelle*[1433] ». L'intérêt du San pour le football vient de la notoriété dont jouit ce sport en France. Quant au choix du FC Trappes, il est justifié par le fait que ce club est le mieux classé de tous ceux qui existent à Saint-Quentin-en-Yvelines[1434]. Dominique Raimbault met également en avant les négociations entre les dirigeants trappistes et les équipes du San. Celles-ci ont abouti à une modification des « couleurs » et du nom du club, qui doit désormais s'appeler « Football club de Trappes – Saint-Quentin-en-Yvelines ». Il indique que le logo du San sera mis en évidence sur les maillots des joueurs.

Ces explications ne font guère l'unanimité au sein du comité syndical, y-compris auprès des élus de la majorité. Selon le représentant de la commune socialiste d'Elancourt, M. Soler, cette « *démarche n'est pas communautaire, d'autant que d'autres clubs de l'agglomération nouvelle sont classés dans la division directement*

[1432] Comité syndical du Scaan, séance du 17 octobre 1985, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1433] *Idem*.
[1434] Le FC Trappes évolue alors en division d'honneur, c'est à dire quatre niveaux en dessous de la première division.

inférieure à celle du club de Trappes[1435] ». Pour M. Bequet, son homologue (communiste) de La Verrière, l'action qui est amorcée « *n'a qu'un seul but, celui de promouvoir l'agglomération nouvelle* ». Comment le club de Trappes pourra-t-il être subventionné lorsque le retour à l'autonomie communale aura été prononcé à Saint-Quentin-en-Yvelines ? Invité à s'expliquer par ses opposants comme par sa propre majorité, le président du San rappelle que le retour à l'autonomie communale relève d'une décision politique propre aux élus locaux. Il précise surtout que le San constitue « *l'unique structure capable d'attirer efficacement les entreprises et ainsi procurer à l'agglomération nouvelle des ressources en taxe professionnelle*[1436] ».

Quelles sont les compétences du San et des communes en matière de subventions aux associations ? Plus le temps passe, et moins les membres du comité syndical, quel que soit leur bord politique, ne paraissent en capacité de répondre à cette question. D'autant que la politique d'ouverture à tout crin pratiquée par le syndicat, à l'initiative de son président, va bien au-delà du secteur sportif. Qu'elle relève du social, de l'économique, du sportif ou du culturel, chaque demande de subvention ou presque provoque des discussions visant à clarifier le rôle de l'intercommunalité. Le cadre d'intervention du syndicat communautaire en ressort très largement brouillé. A partir du milieu des années 1980, le débat apparaît sous un jour de plus en plus contradictoire dans les archives du San. Petit à petit, les discussions isolent Dominique Raimbault de sa propre majorité. Le vote qui a lieu le 9 octobre 1986, au sujet de la subvention de l'association Accore, symbolise la contestation quasi-générale que le président de la ville nouvelle doit désormais affronter.

Adhérente à l'Association française des centres de conseillers conjugaux, l'association Accore entend mettre en place, à Saint-Quentin-en-Yvelines, un accueil relais destiné aux personnes en détresse. Elle propose au San, au début de l'année 1986, d'ouvrir des consultations aux personnes et familles connaissant des difficultés dans la relation parents-enfants, des échecs scolaires, des troubles de comportement chez les adolescents.

Cette proposition est d'emblée contestée par certains élus de la gauche saint-quentinoise. Le représentant communiste de la commune de Guyancourt, Roland

[1435] Comité syndical du San, séance du 17 octobre 1985, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1436] *Idem.*

Thébault, également vice-président du San en charge des Transports, indique ainsi que la mission d' Accore relève « *de la compétence des communes*[1437] ». Il est soutenu par M. Bequet. Le représentant de La Verrière, également communiste, fait observer que les demandes de subventions des associations, qu'elles soient sportives ou à caractère social, intègrent depuis quelques temps systématiquement une hypothétique et discutable « *action communautaire* » qui leur permet d'avoir accès à des financements du San. « *Il rappelle que chaque commune a un service d'aide sociale et n'a pas besoin d'autres services plus coûteux*[1438]. »

Acculé par plusieurs membres de sa propre majorité mais aussi, à l'évidence, par la droite locale, Dominique Raimbault invoque les « *sujets importants* » qui sont traités par la commission des Affaires sociales du San, dont l'échelle ne peut seulement être communale. Il est soutenu par le président (socialiste) de cette commission, M. Bernard, qui se défend de vouloir intervenir dans le fonctionnement des services communaux. Pour ce dernier, les affaires sociales du San doivent être considérées comme un complément des politiques communales, le syndicat jouant en l'espèce un rôle « *de coordination* » tout à fait comparable selon lui à celui qu'il joue dans le secteur de l'urbanisme. Ces arguments ne convainquent pas : en dépit d'un appui des élus socialistes, Dominique Raimbault et son vice-président sont purement et simplement désavoués par le comité syndical, qui leur refuse la subvention à l'association Accore par dix-neuf voix contre quinze. Bien qu'exceptionnel, ce camouflet nous montre à quel point la politique menée par le San est désormais à clarifier pour nombre des élus qui le composent. « *Dans les années 1980, nous avons eu affaire au San à une sorte de super-maire* », explique Alain Le Vot[1439], vice-président du San à cette époque après avoir été le président du Scaan (1980-1983). « *Dominique Raimbault a cru qu'il pouvait se passer des communes pour développer la ville nouvelle ; il s'est notamment immiscé dans la politique des municipalités, ce qui ne plaisait guère* », estime de son côté le maire de Trappes, Bernard Hugo[1440].

*

* *

[1437] Comité syndical du San, séance du 9 octobre 1986, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1438] *Idem.*
[1439] Entretien avec Alain Le Vot, 29 juin 2007.
[1440] Entretien avec Bernard Hugo, 1er décembre 2004.

Entre 1983 et 1989, la politique menée au sein du syndicat intercommunal subit une inflexion majeure, pour ne pas dire un glissement vers la supracommunalité. La rupture prend ses racines dans la distorsion qui existe entre, d'un côté, les compétences du San et, d'un autre côté, les actions effectives menées par celui-ci. S'il est en effet tout désigné pour assurer le développement économique de la ville nouvelle aux côtés de l'EPA, le syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines interprète librement la loi Rocard en matière de subvention aux associations, supplantant les communes dans leur action de soutien au tissu associatif.

Une telle liberté prise avec la loi Rocard n'est pas propre au cas saint-quentinois. Président de l'association des élus des villes nouvelles à cette époque, Jacques Guyard concède que les syndicats intercommunaux « *ont dans les années 1980 pris des initiatives sans se soucier des problèmes de compétences, le plus souvent au nom de l'innovation*[1441] ». Pour le président du San d'Evry, il s'agit là des effets de la décentralisation, celle-ci créant une « *atmosphère* » propice à la prise de pouvoir de la sphère locale sur l'Etat. « *La palme ne revient pas à Saint-Quentin-en-Yvelines* », explique Jacques Guyard. « *Même si le cas saint-quentinois présente en effet certaines incongruités, nous avons aussi eu affaire à des problèmes posés par Cergy-Pontoise et Sénart*[1442]. » Cette tendance est d'ailleurs observée par nombre d'analystes des pouvoirs locaux. Dans un ouvrage-bilan sur la décentralisation, Jean-Claude Thoenig indique que l'Acte I de la décentralisation a libéré les initiatives locales et suscité de nombreuses mutations[1443]. Sylvie Biarez rappelle de son côté de quelle manière les lois de 1982-1983 perturbent en profondeur l'espace politique local[1444]. Les municipalités et les intercommunalités vivent une période d'incertitude, plus particulièrement pour ce qui relève des politiques urbaines. Qui décide ? La question est tant et si bien floue que les élites politiques locales se mobilisent afin de reprendre la main, notamment par le biais de relations partenariales initiées avec les milieux économiques.

[1441] Entretien avec Jacques Guyard n° 1, 6 février 2004.
[1442] *Idem.*
[1443] THOENIG, Jean-Claude, « La décentralisation : dix ans déjà, et après ? », in GILBERT, Guy et DELCAMP, Alain, *La décentralisation dix ans après*, Paris, LGDJ, 1993, p. 95.
[1444] BIAREZ, Sylvie, « La décentralisation à la recherche d'un nouvel équilibre », in GILBERT, Guy et DELCAMP, Alain, *La décentralisation dix ans après*, *idem*, pp. 272 à 275.

Dans ce contexte, Saint-Quentin-en-Yvelines ne fait pas figure d'exception. L'audace communautaire doit cependant beaucoup à la personnalité du président de la ville nouvelle, dont la fougue accentue indéniablement la pente émancipatrice du San. Dominique Raimbault est âgé de trente-quatre ans lorsqu'il accède au poste suprême du Scaan. Bien que siégeant depuis plusieurs années au sein du syndicat, il doit faire face à des enjeux très lourds et très complexes pour quelqu'un qui, comme lui, n'a aucune expérience du pouvoir, et plus particulièrement du management en politique.

Les circonstances dans lesquelles il devient le président de la ville nouvelle l'installent d'emblée dans une situation inconfortable. Dominique Raimbault doit d'abord sa candidature à un coup de dés originel qui, opéré au sein de la fédération socialiste des Yvelines, lui a été favorable. Son élection à la présidence du Scaan est ensuite validée dans des circonstances délicates par la préfecture, après que sa candidature a été largement contestée par la droite locale tant elle relève (déjà) d'une interprétation de la loi. De quelle commune le président du syndicat communautaire est-il le représentant ? Un doute permanent accompagnera son action à la tête de Saint-Quentin-en-Yvelines, d'autant que – ultime handicap, et non des moindres – Dominique Raimbault n'est pas maire. Additionnés les uns aux autres, ces différents facteurs vont le priver d'une véritable assise locale.

Le déficit de légitimité du président de la ville nouvelle sera le marqueur indélébile de son mandat. Dès 1983, Dominique Raimbault n'a de cesse de courir après la reconnaissance de ses pairs et des habitants en promouvant sans aucune retenue la ville nouvelle, quitte à se priver au passage de l'assise des communes pour le faire. Même s'il respecte peu ou prou la règle « communaliste » qui est, à cette époque, rappelée dans certaines villes nouvelles[1445], sa façon de gouverner est ostentatoire et vise à asseoir, toujours et encore, le pouvoir communautaire. Le recours à une communication de type triomphal s'inscrit dans cette logique de conquête. Grâce à elle, le président entend s'affirmer comme un acteur de premier plan auprès de l'opinion. Tout au long de son mandat, il s'entêtera dans cette voie, obstiné par un

[1445] A Evry, le passage du Scaan en San est l'occasion pour les élus locaux de rappeler la « règle d'or » du respect communal : « *Le San n'a pas vocation à imposer à une commune un équipement ou des logements dont elle ne voudrait pas* », rappelle le président du San d'Evry le 30 janvier 1985. GUYARD, Jacques, *Evry, ville* nouvelle, *op. cit.*, p. 145.

dessein : ravir en 1989 la commune de Montigny-le-Bretonneux à son rival de toujours, Nicolas About.

Cette stratégie sera vouée à l'échec, Nicolas About étant une nouvelle fois réélu en mars 1989 à la tête de la municipalité ignymontaine. Elle contribuera surtout à affaiblir le pouvoir intercommunal aux yeux de l'Etat, le préfet des Yvelines suspectant de plus en plus le San de ne pas tenir assez compte de la réalité des communes qui composent le territoire de la ville nouvelle. La visite qu'effectue Jean-Pierre Delpont le 10 juillet 1986 montre combien la préfecture est consciente du déséquilibre qui se creuse à Saint-Quentin-en-Yvelines. Le préfet y entend le discours désormais habituel du président du San, pour qui l' « *intérêt commun* » prime sur celui des communes[1446]. La réponse du serviteur de l'Etat est sans équivoque :

> « *Il semble difficile d'aller contre la volonté des communes (...). L'intérêt communautaire ne peut pas faire fi des intérêts des communes, une certaine harmonie doit être recherchée*[1447] ».

Pour l'Etat, il est clair que la ville nouvelle ne peut se permettre de développer une pratique du pouvoir de type supracommunal.

[1446] Discours de D. Raimbault, annexe au Compte rendu de la visite de Monsieur le commissaire de la République, préfet des Yvelines, en agglomération nouvelle du 10 juillet 1986, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, série 288 W 4.
[1447] « Compte rendu de la visite de Monsieur le commissaire de la République, préfet des Yvelines, en agglomération nouvelle du 10 juillet 1986 », pp. 2-3, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, série 288 W 4.

Chapitre VIII

1989-1998 : la ville nouvelle sur ses « deux pieds »

En juin 1988, après deux années de cohabitation conflictuelle[1448], la gauche remporte les élections législatives. D'emblée, l'action du nouveau Premier ministre s'inscrit dans un dynamisme renouvelé, tant sur le plan des objectifs que sur celui des méthodes. Michel Rocard souhaite donner vie à une société à la fois « solidaire » et économiquement compétitive. En pleine « *crise du mitterrandisme*[1449] », il propose de refondre le cadre d'action du gouvernement en édictant un code de déontologie qui vise notamment à renouveler les rapports entre les hommes politiques et l'administration d'Etat[1450]. Reposant pour partie sur le respect de la cohérence de l'action gouvernementale, la « méthode Rocard » est appliquée dans les grands dossiers nationaux et internationaux (à commencer par la crise en Nouvelle Calédonie). Elle l'est également, à une autre échelle, dans le secteur de l'urbanisme, à travers la relance du schéma directeur de la région Ile-de-France. En reprenant la main sur un dossier jusqu'alors en déshérence, l'Etat entend décliner la politique gouvernementale en l'articulant avec celle de la Région, associant pour cela à la fois les pouvoirs locaux, l'administration et la société civile[1451].

Cette démarche stratégique régionale s'appuie résolument sur les villes nouvelles, dont certaines sont en passe de parvenir à une forme de maturité. Pour l'Etat, le schéma directeur doit être l'occasion de réaliser des progrès significatifs aux plans

[1448] BERSTEIN, Serge et WINOCK, Michel, *La République recommencée, de 1914 à nos jours*, Histoire de la France politique, tome IV, Paris, Le Seuil, 2004 (édition de 2008 mise à jour), p. 556.
[1449] BERGOUNIOUX, Alain et GRUNBERG, Gérard, « L'Union de la gauche et l'ère Mitterrand (1965-1985) », in BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2004, vol. 2, p. 289.
[1450] Un document élaboré par le juriste Guy Carcassonne égrène cinq règles à suivre : respect de l'état de droit, respect du législateur, respect de la société civile, respect de la cohérence de l'action gouvernementale, respect de l'administration. « Les 40 ans de la Ve République », in *Revue du Droit public et de la Science politique*, Paris, LGDJ, n° spécial, 1998, p. 1291.
[1451] Cf *infra.*

régional et local, et plus particulièrement au sein de ce que le Premier ministre appelle des « *espaces de solidarité urbaine s'appuyant sur la coopération intercommunale*[1452] ». L'initiative a pour objectif de consolider, voire de donner un second souffle à des agglomérations dont on sait désormais qu'elles peuvent péricliter[1453].

Saint-Quentin-en-Yvelines est *a priori* éloignée d'une telle perspective. De toutes les villes nouvelles, l'agglomération de l'Ouest parisien est celle qui tire le mieux les bénéfices de son développement. Après une légère inflexion au début de la décennie, son attractivité économique est de nouveau opérante, et sa croissance endogène[1454]. La ville nouvelle se présente désormais sous les traits d'une technopole aux activités de pointe. Cette excellente santé économique, mais aussi démographique – on dénombre désormais près de 130 000 Saint-Quentinois – ne doit pas masquer la crise politique latente. Elu président du San en mai 1989, le socialiste Roland Nadaus doit composer avec des communes échaudées par la mandature précédente, mais également avec la faible majorité dont dispose le PS au sein des forces de gauche qui gouvernent la ville nouvelle. Comment le nouveau président œuvrera-t-il afin de retrouver un équilibre politique et institutionnel qui semble alors particulièrement mis à mal ?

Nous répondrons à cette interrogation en trois temps. Dans un premier temps, nous analyserons l'action menée par Roland Nadaus à l'égard des communes, notamment celles qui se montrent les plus critiques à l'endroit de l'agglomération nouvelle.

Dans un second temps, nous tenterons de situer le travail du San dans son environnement institutionnel : comment le syndicat travaille-t-il désormais avec

---

[1452] ROCARD, Michel, « Mise en révision générale du schéma directeur de la région d'Ile-de-France », lettre du 23 juillet 1990, in *Le Moniteur*, 27 juillet 1990, p. 20.

[1453] Au cours des années 1980, les échecs de Villeneuve d'Ascq et du Vaudreuil prouvent aux aménageurs ainsi qu'à l'Etat que les anciens « centres urbains nouveaux » peuvent se révéler fragiles. Jean-Pierre Duport témoigne de cette prise de conscience lors de la table ronde du 28 janvier 2004, organisée dans le cadre du PHEVN. Selon l'ancien président du conseil d'administration de l'AFTRP (1987-1989), ex-délégué à la Datar (1989-1993), les années 1980 coïncident avec la fin de la politique foncière de l'Etat et l'idée de plus en plus admise que les villes nouvelles vont avoir une fin. Cette « *interpellation forte pour l'ensemble des acteurs* » aurait amené ceux-ci à redynamiser l'ensemble du dispositif d'évolution des villes nouvelles. « Table-ronde du 28 janvier 2004 : les villes nouvelles dans l'histoire de l'administration française », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles*, *le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit université, 2005, pp. 122-123.

[1454] Sur les 17 000 emplois créés entre 1985 et 1988, près de 11 500 l'ont été par accroissement des effectifs des entreprises déjà implantées sur le territoire saint-quentinois. EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, tome 1, « L'essor économique », 1991, p. 32.

l'EPA, mais également avec le préfet ou le conseil régional, dont il assure le relais dans de nombreux cas ?

Enfin, dans un troisième et dernier temps, nous étudierons le travail du président de Saint-Quentin-en-Yvelines au regard des objectifs qui sont les siens. Dans quelle mesure Roland Nadaus tente-t-il de donner une identité à la ville nouvelle ?

Pour ce faire, notre analyse prendra comme points de références chronologiques l'action de Roland Nadaus, dont la présidence, qui va de 1989 à 1998, couvre un peu plus d'une mandature électorale[1455]. Ce resserrement de la focale sur l'homme et son équipe se justifie selon nous par la continuité et l'homogénéité propres à son action. Tout au long des neuf années de son mandat, c'est une politique globale entendue comme système de décision et de valeurs que Roland Nadaus porte avec lui et qui, nous a-t-il semblé, doit être appréhendée à l'aune de son unité.

1. Restaurer la confiance entre le San et les communes : le conseil des maires

Restaurer la confiance des maires de la ville nouvelle est indéniablement l'urgence qui se présente à Roland Nadaus au moment de son élection. Le 21 mai 1989, sa désignation par le comité syndical du San est l'occasion de prendre conscience de l'état d'instabilité dans lequel se trouve la ville nouvelle. La sphère politique locale y apparaît à la recherche d'un consensus politique et institutionnel entre les communes et le syndicat communautaire.

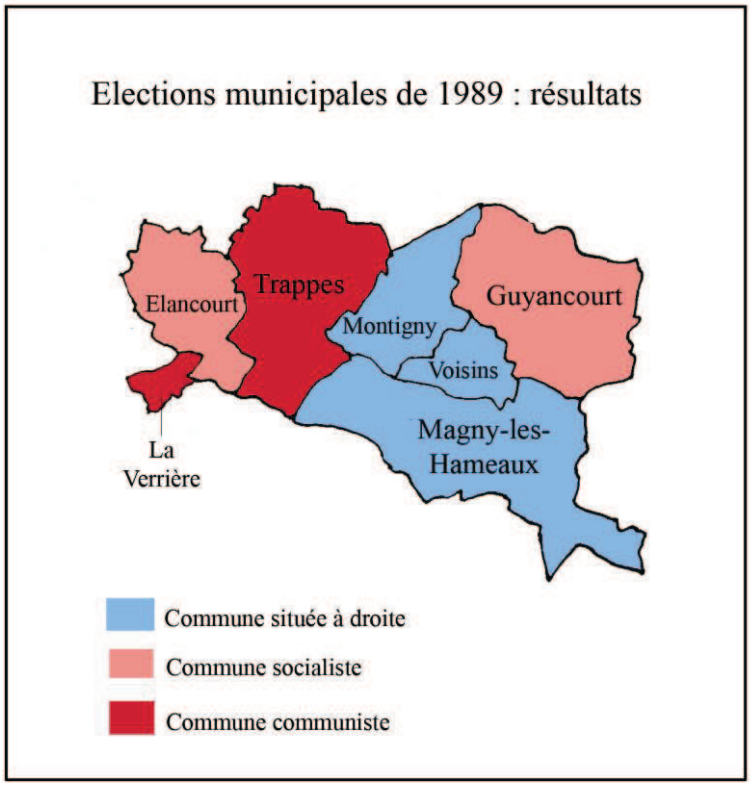
1.1. 1989 : l'intercommunalité en crise ouverte

Au printemps 1989, les équilibres politiques de la ville nouvelle se recomposent (*cf carte n° 20, ci-après*). A l'issue des élections du mois de mars, la droite progresse au sein de l'agglomération. Sur les sept communes saint-quentinoises, trois mairies sont

[1455] Elu en 1989, Roland Nadaus sera reconduit en 1995 à la présidence du San, avant de démissionner trois années plus tard pour convenances personnelles. *Cf infra*.

désormais gérées par des équipes de droite : Magny-les-Hameaux avec Jacques Rivaillier (divers droite), Voisins-le-Bretonneux avec René Vandamme (divers droite) et Montigny-le-Bretonneux avec Nicolas About (UDF). Quatre ont à leur tête une majorité de gauche : Elancourt (Alain Danet, PS), Guyancourt (Roland Nadaus, PS), Trappes (Bernard Hugo, PCF) et La Verrière (Pierre Sellincourt, PCF).

Carte 20



Source : archives de la CA de SQY.

Ces résultats appellent une double remarque. Nous observons tout d'abord un resserrement de l'équilibre politique global à l'échelle de la ville nouvelle[1456]. Forte de trois communes (soit une de plus qu'au cours de la mandature 1983-1989[1457]), l'opposition de droite progresse et sera désormais représentée, au sein du comité syndical, par seize élus (sur un total de quarante et un).

[1456] GLADIEU, Jean-Dominique, « Les conséquences de la loi Rocard sur le fonctionnement de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines » in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, *op. cit.*, pp. 310-311.
[1457] Il s'agit de la commune de Magny-les-Hameaux, que la droite a su conquérir en profitant d'un déficit d'entente entre les socialistes et communistes magnycois. GLADIEU, Jean-Dominique, « Les conséquences de la loi Rocard sur le fonctionnement de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines », *op. cit.*, p. 310.

Dans le même temps, l'équilibre demeure précaire au sein de la majorité de gauche. Sur les vingt-cinq élus communautaires qui la représentent, les socialistes peuvent se prévaloir de treize voix, les communistes de douze. Logiquement amené à reprendre les rênes de la ville nouvelle, le PS dispose ainsi d'une marge de manœuvre réduite, tant au niveau de ses partenaires communistes que vis-à-vis de son opposition de droite.

Le retour à une coopération intercommunale traditionnelle ? L'appel de Nicolas About

La relance de l'activité communautaire qui doit intervenir au cours du printemps et de l'été 1989 s'effectue dans un contexte de crise de confiance politique à l'égard de la ville nouvelle. Les discours que prononcent les principaux *leaders* de l'agglomération au soir de l'élection de Roland Nadaus à la présidence du syndicat d'agglomération nouvelle sont à cet égard significatifs[1458]. Ils doivent être lus comme autant d'occasions de dépeindre l'état d'esprit qui, quelques semaines après les échéances municipales, anime les forces politiques locales en présence. Quelle est la teneur exacte du lien communautaire qui, en 1989, unit les maires de la ville nouvelle ?

Sans surprise, les représentants de la droite saint-quentinoise s'y révèlent très critiques quant aux règles politiques de fonctionnement que propose le San. Le maire de Voisins-le-Bretonneux, René Vandamme, désapprouve tout particulièrement la différence d'approche qui existe, pour la majorité, entre l'Assemblée nationale et le syndicat d'agglomération. Alors qu'au niveau parlementaire, le PCF s'astreint à une « abstention positive » et oblige le PS à travailler avec la droite centriste[1459], l'accord diffère au sein de la ville nouvelle où les socialistes, les communistes et la droite comptent respectivement treize, douze et seize voix. A Saint-Quentin-en-Yvelines, à

[1458] Fait rare, nous disposons de la totalité des annexes du compte rendu de l'élection du président du San datée du 21 mai 1989. Pas moins de sept discours y sont consignés : ceux de Dominique Raimbault et Roland Nadaus, respectivement présidents sortant et entrant du San ; ceux des maires communistes de La Verrière et de Trappes (celui-ci s'exprime en tant que doyen de l'assemblée, le premier intervenant au nom du groupe communiste) ; celui de Robert Cadalbert, qui s'exprime au nom du groupe socialiste ; et enfin ceux de deux maires de l'opposition locale, René Vandamme (Voisins-le-Bretonneux) et Nicolas About (Montigny-le-Bretonneux). Ces sept points de vue nous fournissent un précieux instantané photographie de la ville nouvelle, à un moment clé de son histoire. Comité syndical du San, séance du 21 mai 1989, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[1459] BERGOUNIOUX, Alain et GRUNBERG, Gérard, « L'Union de la gauche et l'ère Mitterrand (1965-1995) », *op. cit.*, p. 289.

l'inverse de ce qui se pratique dans l'hémicycle parlementaire, les communistes prennent part à l'action politique en acceptant d'additionner leurs votes à ceux des socialistes. Et le maire de Voisins (qui s'exprime avant l'élection de Roland Nadaus) de dénoncer la soumission du PS à l'égard du PCF :

> « *Tous les scrutins auxquels nous allons assister prouvent qu'une fois de plus le PS a décidé de manger dans la main du PC. (…) Souvenons-nous (…) des grands discours sur l'ouverture, le consensus, la nécessaire coopération avec les démocrates sincères… Merci, Monsieur Rocard, de ces bonnes intentions. Mais voilà !… Nous sommes la ville nouvelle de votre propre département, Monsieur Rocard. Et on voit que, sur le terrain, vos amis se partagent le "gâteau" avec vos seuls ennemis irréductibles : les communistes*[1460]. »

Les communes de la droite saint-quentinoise auraient pu prendre part à l'action politique du San : elles en seront exclues. Candidat à la présidence du syndicat intercommunal face à Roland Nadaus, Nicolas About, le maire de Montigny-le-Bretonneux, se présente une fois de plus comme le porte-parole de la droite locale et appelle à une « *co-responsabilité*[1461] » entre droite et gauche dans les différentes instances communautaires. Se voulant ouvert et constructif dans son allocution, il entend que les trois municipalités de Magny, Montigny et Voisins ne soient pas mises à l'écart de la vie communautaire. Après une « *période hégémonique où rien n'était partagé*[1462] », il convient de restaurer le pouvoir communal du San. Pour cela, il demande à surmonter ce qu'il définit comme une confusion entre approche partisane et approche institutionnelle :

> « *Il y a une suite d'ambiguïtés car j'ai entendu autonomie communale et je n'ai entendu que partage entre partis. (…) Si René Vandamme m'a fait l'honneur et la gentillesse de présenter ma candidature pour représenter les communes de Magny-les-Hameaux, Montigny et Voisins, c'est certainement pour 3*

[1460] « Déclaration de R. Vandamme, maire de Voisins-le-Bretonneux », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 7, p. 1.
[1461] « Allocution de Monsieur About », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 6, p. 1.
[1462] *Idem.*

communes sur 7 de cette ville nouvelle ne soient pas à l'écart, si véritablement vous souhaitez faire cela à moitié ou tous ensemble[1463]. »

Cette approche qu'a le maire de Montigny nous intéresse dans la mesure où elle suppose de revenir à une conception ancienne de la ville nouvelle. L'intercommunalité vue par Nicolas About relève bien moins d'un partage entre partis que d'un consensus permanent entre communes, par-delà les différences politiques dont celles-ci sont porteuses. En interrogeant le processus communautaire sous cet angle, il propose de revenir à la source de ce qu'est la coopération intercommunale depuis 1973, à savoir un instrument de défense pour l'institution communale et non pas une structure partisane. Pour lui, l'intercommunalité se présente comme une valeur technique plus que politique. Les raisons qui animent cet élu expérimenté, député des Yvelines entre 1978 et 1981 et à ce titre familier des fonctionnements institutionnels de la République, relèvent bien entendu de la stratégie. Si l'intercommunalité saint-quentinoise était effectivement ce que Nicolas About appelle de ses vœux, la droite y serait majoritaire ; les alliances s'y scelleraient non pas en vertu de l'idéologie, mais au cas par cas, au gré des dossiers. Nous voyons bien ici que le cadre proposé par le maire ignymontain entend servir les intérêts de la droite en lui permettant de revenir dans le jeu local.

Les communistes saint-quentinois : une stratégie d'union locale raisonnée

Sous un certain angle, Bernard Hugo et Pierre Sellincourt rejoignent la position de la droite locale. Pour les maires de La Verrière et de Trappes, la désignation d'un nouveau président du San est en effet l'occasion d'affirmer sans la moindre nuance la primauté du pouvoir communal sur le pouvoir communautaire. Selon le premier magistrat de La Verrière, qui s'exprime au nom du groupe communiste de la ville nouvelle, le plus important est de « *garder aux communes et à leur maire l'essentiel de leurs prérogatives sur les choix principaux qui concernent leur ville avec une programmation plurianuelle équilibrée*[1464] ». Les communes doivent conserver leurs

[1463] *Ibidem*.
[1464] « Déclaration de Pierre Sellincourt pour le groupe des élus communistes lors de l'élection du président et des vice-présidents du San », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 5, p. 1.

moyens financiers, et être associées en fonction de leurs besoins individuels. Bernard Hugo, qui s'exprime en tant que doyen de l'assemblée, confirme :

> « *Nous serons vigilants à ce que chaque commune puisse mener librement les politiques de son choix, en bénéficiant d'un appui et d'aménagements judicieusement et démocratiquement répartis dans l'ensemble de l'agglomération*[1465] »

Bernard Hugo et Pierre Sellincourt ne nous livrent pas ici une vision originale de la réalité intercommunale. Leur posture, classique, est celle qu'adopte et répète à l'envi le Parti communiste depuis les années 1960, notamment au moment du vote des lois qui entendent modifier les institutions politico-administratives[1466]. Les discours des maires de La Verrière et Trappes sont en revanche bien plus intéressants pour ce qu'ils révèlent de la réalité saint-quentinoise.

Première idée phare : les communistes continuent de s'inscrire, aux côtés du PS, dans une stratégie d'union locale. Le maire de La Verrière évoque dans son discours la nécessité d'un partage du pouvoir, un « *accord d'union équitable*[1467] » avec le partenaire socialiste, comme en 1977 et en 1983. Il mentionne de manière explicite l'« *Union de la gauche*[1468] », terme qui peut surprendre en raison de son emploi anachronique. En 1989, en effet, les socialistes et les communistes ne sont plus sur une même ligne pour ce qui relève de l'exercice du pouvoir. L'Union de la gauche, telle qu'elle était scellée dans les années 1970, puis au début du premier septennat socialiste, est passée. Le début du second septennat de François Mitterrand est ainsi marqué, nous l'avons dit, par l'attitude critique de l'ancien allié communiste, attitude qui tranche d'avec les accords passés à l'échelle locale. A Saint-Quentin-en-Yvelines, l'exemple national ne fait pas recette et, pour des raisons très concrètes de maintien d'une hégémonie de gauche à la tête de la ville nouvelle, une entente est conclue entre les deux forces politiques.

Cette alliance relève donc d'un accord de raison. Pour le reste, le PCF semble très loin de s'inscrire dans une dynamique intercommunale de longue haleine, Pierre Sellincourt allant jusqu'à annoncer la fin de la ville nouvelle :

[1465] « Allocution de M. Hugo, maire de Trappes », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 3, p. 5.
[1466] *Cf supra*, nos analyses des débats parlementaires portant sur les lois Boscher et Rocard, chapitres III et VI.
[1467] « Déclaration de Pierre Sellincourt pour le groupe des élus communistes lors de l'élection du président et des vice-présidents du San », *op. cit.*, p. 1.
[1468] *Idem.*

« *Nous veillerons à ce que la ville nouvelle se termine le mieux possible pour sa cohérence, le plus rapidement possible et sans extension ni de son territoire, ni de ses prérogatives.*[1469] »

De son côté, Bernard Hugo va plus loin en portant un jugement assez critique sur le regroupement des communes :

« *(…) Seize ans après la naissance officielle de Saint-Quentin-en-Yvelines, je constate sans surprise ni regret que notre ville nouvelle ne représente pas une véritable communauté humaine : sans doute une communauté d'intérêts quelquefois économiques, souvent politiques, mais plus sûrement une juxtaposition d'intérêts locaux que les uns et les autres ont défendu, défendent et défendront ici* [au comité syndical] *avec passion en fonction de leurs préoccupations politiques.*
L'esprit de clocher – dans le bon sens du terme – l'a emporté sur l'esprit communautaire[1470]. »

Résolument favorable à ce qu'il appelle « *le développement historique des petites villes*[1471] », le maire de Trappes se révèle enfin très critique à l'égard du mandat 1983-1989, et plus particulièrement à l'égard du président sortant, Dominique Raimbault. « *Monsieur le président, pendant l'exercice de votre mandat, vous avez été sans doute l'un des élus les plus communautaires, pour ne pas dire plus…* », explique t-il. Parlant d'« *arrière-pensées politiques* », il évoque le retard de certains engagements pris, le déficit d'enthousiasme parfois manifesté, mais aussi le fait que Dominique Raimbault n'ait pas appartenu au cénacle des maires de la ville nouvelle[1472]. « *Nous ne voulons pas que le San devienne une super-mairie et son président un super-maire*[1473] », conclut-il à l'attention du futur président de l'agglomération. Autant de critiques qui, en dépit de l'« *amitié* » affichée par le maire de Trappes, sonnent comme un désavœu personnel pour Dominique Raimbault. Pour les communistes, il

[1469] *Ibidem*, p. 2.
[1470] « Allocution de M. Hugo, maire de Trappes », *op. cit.*, annexe n° 3, p. 1.
[1471] *Idem,* p. 3.
[1472] *Ibidem.*
[1473] *Ibid.*

est on ne peut plus clair que le mandat 1983-1989 s'est inscrit dans le registre supra-communal.

Un objectif socialiste : confier l'achèvement de la ville nouvelle à un maire

Ces années 1983-1989 laissent également une trace indélébile au sein de la majorité socialiste de la gauche saint-quentinoise. A l'issue des municipales, alors qu'il a été battu à Montigny-le-Bretonneux par Nicolas About, le président sortant de la ville nouvelle ne trouve aucune commune pour lui permettre de siéger au comité syndical. Il ne peut ainsi être candidat à sa propre succession. C'est pour lui une surprise, qu'il présente dans son dernier discours comme une « *mise à l'écart*[1474] ». « *Je considère cette absence de désignation comme l'équivalent d'un vote sanction*[1475] », déclare-t-il en mettant en avant son bilan. Quelle peut être la politique menée par un président du San ? Pour Dominique Raimbault, il ne peut y en avoir qu'une : la « *politique communautaire*[1476] ». Ses collègues du San ne l'entendent guère de cette oreille, à commencer par le porte-parole du groupe socialiste de l'assemblée, Robert Cadalbert.

Alors qu'il s'apprête à présenter la candidature de Roland Nadaus, maire de Guyancourt, à la présidence de la ville nouvelle, Robert Cadalbert remercie Dominique Raimbault pour son travail. Il s'attache surtout à solder les comptes du mandat passé en s'évertuant à présenter la période qui s'ouvre comme « *une nouvelle étape de l'histoire de l'agglomération*[1477] ». Cette étape doit faire « *entrer l'agglomération nouvelle dans sa phase d'achèvement* » grâce à l'action d'un élu présenté comme légitime au regard de l'ensemble des forces politiques en présence : Roland Nadaus. La nomination de ce dernier au poste de candidat est principalement due à son « *expérience de maire* », laquelle constitue une « *garantie pour mener à bien cette difficile entreprise*[1478] » qu'est la poursuite du projet intercommunal. Pour les socialistes, Dominique Raimbault a commis l'erreur fondamentale de ne pas placer ses pas dans ceux des communes qui composent le pouvoir intercommunal.

[1474] Dominique Raimbault, « Discours du comité syndical du 21 mai 1989 », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 1, p. 14.
[1475] *Idem.*
[1476] *Ibidem.*
[1477] « Déclaration de Monsieur Cadalbert », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 4.
[1478] *Idem.*

Roland Nadaus est ainsi désigné dans un contexte de crise politique, doublé d'un encadrement très strict de l'action communautaire via l'accord qui lie le PS au PCF. Elu par vingt-cinq voix sur quarante et une, le nouveau président fait le plein parmi les forces de gauche, au prix d'un positionnement qui doit impérativement tenir compte de deux enjeux : restaurer la confiance en la coopération intercommunale d'un côté, respecter strictement les avis émis par les communes d'un autre côté.

Le discours qu'il prononce quelques minutes après son élection est conforme à ce cadre. Les mots de Roland Nadaus sonnent comme autant de réponses aux mises en garde émises par les maires de La Verrière, Trappes, Montigny et Voisins-le-Bretonneux. Répondant sans détour aux craintes de ces derniers, le nouveau président de la ville nouvelle affirme à maintes reprises la dimension communaliste de l'agglomération, et avec elle la nécessité de « *marcher sur ses deux pieds* » :

> « *Le San n'est pas une super-mairie, et son président n'est pas un super-maire : c'est, aujourd'hui, un maire parmi les sept maires de cette ville nouvelle et auquel votre assemblée a confié le soin de les coordonner dans le cadre que la loi impose. (…) Il n'y a une structure San que parce qu'il y a une agglomération nouvelle et des intérêts communautaires. Sans communes, pas de San. Sans San, pas de ville nouvelle : nous marchons sur nos deux pieds, c'est obligatoire – seulement, si le pied droit ne respecte pas le pied gauche (et vice-versa) c'est l'échec assuré. Respectons-nous les uns les autres – et nous y gagnerons aussi en efficacité*[1479]. »

Ce discours sans équivoque place les maires au cœur du dispositif communautaire. Même s'il mentionne la nécessité de travailler avec des « partenaires » tels que l'EPA, les conseils départemental et régional, le GCVN, la préfecture ou encore les entreprises, s'il cite brièvement quelques dossiers prioritaires (les transports, l'emploi, la culture et l'éducation), le nouveau président du San s'attache avant tout à rassurer la communauté des maires de la ville nouvelle. Couvant depuis 1983 et l'élection d'un président communautaire que les maires jugent illégitime[1480], la crise de confiance en la ville nouvelle est désormais ouverte et généralisée à la gauche

[1479] Roland Nadaus, « Comité du San du dimanche 21 mai 1989 », comité syndical du 21 mai 1989, annexe n° 8.
[1480] Cf *supra*, chapitre VII.

communiste. Conscient de cette faillite, Roland Nadaus se lance dans une vaste entreprise de reconquête qui passe non seulement par une foi renouvelée au sein de sa propre majorité de gauche, mais aussi par la réintégration de la minorité dans le système politique local. Pour cela, le président de Saint-Quentin-en-Yvelines va tenter de refonder le système de la décision communautaire en activant un « conseil des maires », une structure officieuse de gouvernance locale.

1.2. 1989 : le conseil des maires, pierre angulaire d'un système décisionnel refondé

L'accord passé entre le PS et le PC au plan local oblige le nouveau président du San à travailler en étroite collaboration avec les communistes de l'assemblée communautaire. Le 21 mai 1989, six des douze vice-présidents désignés par le comité syndical sont ainsi issus des communes de Trappes et La Verrière (*cf tableau 4, ci-après*). Les élus de la droite sont *de facto* exclus de cette assemblée[1481].

Ces douze vice-présidents composent le bureau syndical, c'est-à-dire l'exécutif restreint du San. Ils n'y siègeront pas seuls, Roland Nadaus ayant invité trois délégués issus des communes minoritaires de la ville nouvelle à se joindre à eux. Cette proposition est importante dans la mesure où elle renoue avec l'habitude prise en 1973, au moment de la création du Scaan, de voir toutes les communes participer à la prise de décision communautaire au sein du bureau syndical[1482]. Elle respecte en cela la volonté émise par les maires de la droite saint-quentinoise de se voir réintégrés dans le débat local. Elle relève surtout d'un tour de force pour Roland Nadaus, qui réussit à convaincre les élus de son opposition (et tout particulièrement le *leader* de la droite saint-quentinoise, Nicolas About) à siéger de nouveau au sein de

[1481] Cf *supra*, chapitres IV et VII.

[1482] Rappelons pour mémoire qu'entre 1973 et 1983, toutes les communes de la ville nouvelle étaient représentées au bureau syndical. En 1983, la première élection controversée de Dominique Raimbault amène l'élection d'un bureau entièrement composé d'élus de la gauche locale (les élus de droite, en désaccord sur les modalités de représentation, ont quitté la séance). En 1984, alors que les élus de la gauche locale proposent à leur opposition le principe d'une présence de deux membres de droite supplémentaires au bureau syndical – tentant ainsi de renouer avec la pratique originelle –, le maire UDF de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About, refuse. Pour lui, le bureau syndical doit obligatoirement réunir le maire de chacune des communes composant la ville nouvelle. Le bureau se composera ainsi du président, des douze vice-présidents et du maire de Voisins-le-Bretonneux, René Vandamme (divers droite). Cf *supra*, chapitre VII.

la ville nouvelle. Le bureau réunit ainsi seize personnes : le président du San, les douze vice-présidents et les trois maires des communes de droite de l'agglomération.

Tableau 4
21 mai 1989, élection des vice-présidents du SAN

Vice-président(e)s[1483]	Commune représentée	Commissions
M. Pierre Sellincourt	La Verrière (maire)	Urbanisme-programmation
M. Alain Danet	Elancourt (maire)	Finances
M. Bernard Hugo	Trappes (maire)	Sports
M. Guy Malandain	Elancourt (maire adjoint)	Développement économique et emploi
M. Roland Thébaut	Guyancourt (maire adjoint)	Transport-circulation
M. Robert Cadalbert	Guyancourt (représentant)	Information-communication
M. Jean Gastines	La Verrière	Affaires culturelles
M. Michel Dany	Trappes	Etudes et grands projets
Mme Iris Motta	La Verrière	Affaires sociales
M. Jean-Paul Ledur	Elancourt	Travaux
M. René Pingault	Trappes	Environnement-sécurité
M. Robert Vion	Guyancourt	Affaires scolaires

Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

L'objectif du nouveau président : redynamiser la décision politique locale

« *J'ai choisi de donner au bureau syndical un pouvoir exécutif important*[1484] », explique le nouveau président du San dans une interview accordée à la revue *Territoires*. De son point de vue, le bureau, instance réduite de décision communautaire, doit de nouveau participer à l'équilibre nécessaire des pouvoirs entre les trois instances de régulation du San. Roland Nadaus semble alors tout particulièrement préoccupé par la question de la décision politique, et plus particulièrement par la nécessité de redynamiser les échanges entre les trois instances de débat dont dispose l'intercommunalité : le comité syndical, les

[1483] Par ordre d'importance, du 1er vice-président au dernier.
[1484] « Le conseil des maires de Saint-Quentin-en-Yvelines », dossier, *Territoires*, mai 1990, p. 49.

commissions et le bureau syndical. Pour lui, il est important d'opérer un « *recadrage* » d'ordre général :

> « *Ce choix d'un bureau fort permet de mieux faire travailler le comité syndical qui peut se consacrer aux dossiers importants comme l'urbanisme ou les finances. Bien évidemment, en amont les commissions travaillent à la préparation des décisions. Elles sont composées des élus du comité syndical, des délégués des communes et de membres associés*[1485]. »

La remise en mouvement des instances de débat et de délibération du syndicat intercommunal relève pour Roland Nadaus d'une nécessité. Au cours du mandat précédent, certains choix n'ont pu être opérés, vraisemblablement en raison du déficit de liaison qui existait entre le comité syndical, les commissions et le bureau[1486]. Pour y faire face, il est impératif de réactiver le circuit décisionnel « classique », tout en le renforçant par un « conseil des maires », que Roland Nadaus présente comme sa création[1487], et dont le rôle est transversal.

Le conseil des maires ainsi créé a pour objectif de coordonner l'ensemble des politiques municipales. Pour le nouveau président, il convient d' « *harmoniser ce qui peut l'être, de développer une pratique de la coopération, plus que d'opposition, d'abord entre les maires, puis dans leurs conseils*[1488] ». Cette « *opération de pédagogie descendante*[1489] » dépasse la simple remise à plat du fonctionnement du San. Elu local ayant participé à l'exécutif communautaire entre 1983 et 1989, Roland Nadaus a pleinement conscience du déficit de confiance des communes à l'égard de Saint-Quentin-en-Yvelines. Son propos vise non pas seulement à revigorer la communication entre les élus communautaires, mais surtout à établir des liens réguliers et durables entre les communes et l'intercommunalité. Pour lui, la restauration de la confiance passe par une participation active de tous les élus locaux

---

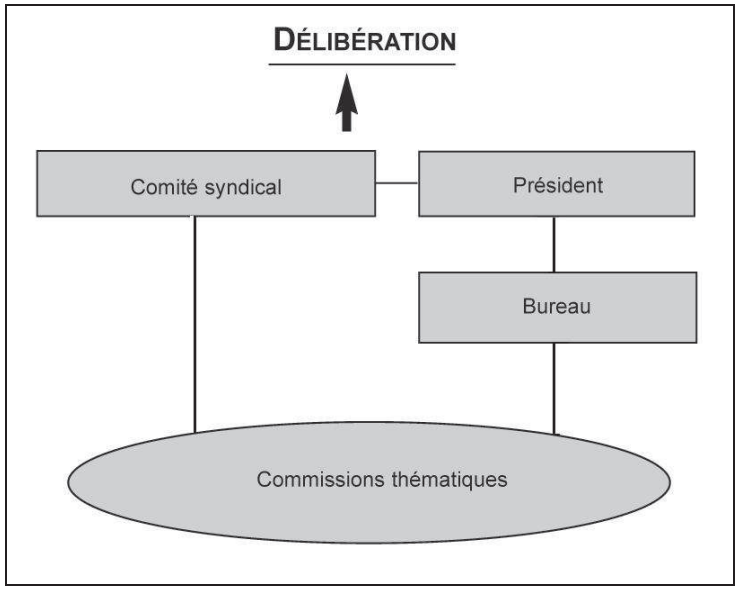
[1485] *Idem*.
[1486] « *Précédemment, malgré un important travail de préparation, de sensibilisation de l'ensemble des partenaires, des décisions, par exemple sur les questions de prévention, n'arrivaient pas à être prises* ». *Ibidem.*
[1487] Une légère ambiguïté pourrait exister sur ce point. Nous avons retrouvé, dans les archives, une déclaration émanant du vice-président communautaire aux Transports, Roland Thébaud (PC), attestant du fait que le conseil des maires émanait des communistes. Le 7 juin 1989, l'élu explique : « *la mise en place du conseil des maires vient (...) d'une proposition formulée par notre groupe politique* ». Nous avons cependant considéré que la paternité de cet outil revenait à Roland Nadaus, celui-ci ayant à l'évidence défini, seul, les cadres d'action et d'intervention du conseil. « Déclaration de Roland Thébault sur le fonctionnement du conseil des maires », compte rendu du comité syndical du 7 juin 1989, annexe n° 7.
[1488] « Le conseil des maires de Saint-Quentin-en-Yvelines », dossier, *Territoires*, mai 1990, p. 49.
[1489] *Idem.*

– et non pas uniquement des conseillers communautaires – à la vie politique de Saint-Quentin-en-Yvelines.

La mise en place du conseil des maires refonde dans son essence même le système décisionnel communautaire. Jusqu'alors, les délibérations du San constituaient l'aboutissement d'un processus partagé entre trois entités (*cf schéma ci-dessous*) :

- le comité syndical, dont les votes entérinaient définitivement une option locale ;
- le bureau syndical, où ne siégeaient depuis 1983 qu'une partie des représentants des communes ;
- les commissions, là encore présidées depuis 1983 par une partie seulement des élus locaux.

Le « système décisionnel » communautaire (1983-1989)

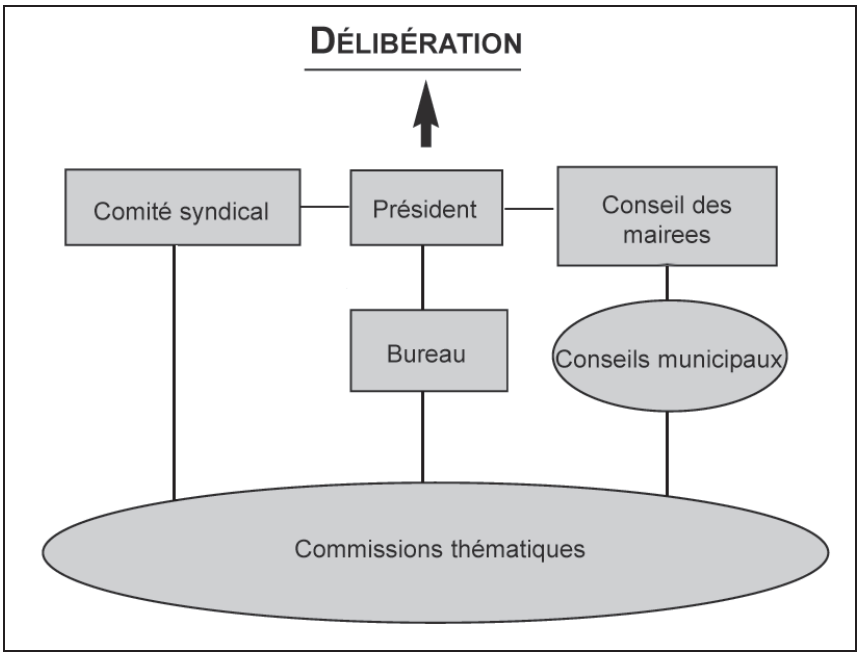


Commentaire : *entre 1983 et 1989, la décision communautaire dépend du comité syndical, du président et du bureau. Les communes de l'opposition ne peuvent alors s'exprimer qu'à travers l'action de leurs délégués, au sein du comité syndical.*

La décision ne s'exprimait alors qu'au sein d'un circuit relativement fermé. Le système apparaissait comme doublement contraignant, voire verrouillé. D'une part, il ne permettait pas à la totalité des communes d'influencer réellement la

décision dans le cadre des commissions, les élus minoritaires ne faisant qu'y participer cependant que leurs homologues majoritaires pouvaient orienter leurs travaux en les présidant. D'autre part, il excluait *de facto* la minorité politique du San, le bureau étant alors occupé quasi exclusivement par les communes de la majorité.

Le « système décisionnel » communautaire (1989-1998)



Commentaire : *à partir de 1989, le conseil des maires est partie prenante d'un système décisionnel qui englobe l'action du comité syndical. Les communes de l' « opposition » sont représentées dans ce système à travers le comité syndical, le bureau et, désormais, le conseil des maires. La décision qui en résulte est l'émanation des avis municipaux, et non plus seulement de l'équipe politique majoritaire au San.*

En 1989, le système décisionnel communautaire se trouve, du moins en théorie, totalement renouvelé (*cf schéma ci-dessus*). La mise en place du conseil des maires permet en effet à la totalité des communes de s'exprimer, et ainsi de « placer à l'agenda » des questions qui leur sont propres. Grâce à cette assemblée, c'est une forme de pluralisme qui semble susceptible de s'installer, dans la mesure où une

question qui n'est pas abordée dans le cadre du bureau ou d'une commission peut faire l'objet d'un traitement, en amont, par les élus les plus influents de la ville nouvelle, à savoir les maires. Dans ce contexte, le conseil des maires se présente comme la pierre angulaire d'un système de décision en grande partie revigoré. Lieu d'articulation entre le San et les conseils municipaux, il constitue une fenêtre ouverte sur les conseils municipaux, qui jusqu'à présent étaient partiellement exclus du système.

La création du conseil des maires a une autre conséquence, que le schéma précédent permet d'illustrer : elle permet au président du syndicat intercommunal de jouer un rôle de première importance au sein du système de décision de la ville nouvelle. Décideur au sein du comité syndical tout comme du bureau, Roland Nadaus contrôle structurellement les délibérations qui sont prises par le San. Devenu animateur du conseil des maires, il n'apparaît plus seulement comme l'incarnation d'une institution, mais bel et bien comme le régulateur de la vie politique de l'intercommunalité entendue comme réalité géopolitique. Le président du San se trouve ainsi en situation de légitimité sur un périmètre bien plus large que son prédécesseur. Il peut en cela être assimilé à ce que Lucien Sfez appelle un « médiateur[1490] ».

C'est ici sans doute que prend sens la métaphore des « deux pieds » employée par Roland Nadaus le jour de son élection. Celle-ci traduit de manière à la fois simple et claire la perception qu'a le nouveau président du San de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines. « *Le premier* [pied]*, communautaire (…) s'appuie sur les structures classiques de concertation et de décision des San (…). Le deuxième correspond aux sept territoires communaux et s'appuie sur la légitimité du suffrage et la représentativité des sept maires*[1491] », indique-t-il à la revue *Territoires* quelques mois après son élection. En 2002, il justifiait cette création au nom du pluralisme :

[1490] SFEZ, Lucien. *La décision*, Paris, Puf, 1994, 127 pages, et SFEZ, Lucien. *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 571 pages. Voir également sur le sujet : BAROUCH, Gilles, *La décision en miettes*. *Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 214 ; GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de science politique*, « Les politiques publiques », Vol. 4, Paris, Puf, 1985, p. 452 ; DAHL, Robert, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971. ; JAMOUS Haroun, *Sociologie de la décision : la réforme des études médicales hospitalières*, Paris, Editions du CNRS, 1969.

[1491] « Le conseil des maires de Saint-Quentin-en-Yvelines », *op. cit.*, p. 49.

« *J'ai créé le conseil des maires en 1989 d'abord en raison de la règle fixée par les organismes politiques tels que le San, qui plaident en faveur d'une intercommunalité de majorité. De fait, cela excluait de l'exécutif les villes minoritaires. Il fallait qu'elles soient associées à la construction de la ville nouvelle. Les maires étaient légitimes*[1492]. »

Cet affichage d'une devise égalitaire ne doit pas nous égarer quant à la réalité plus concrète qui lui est sous-jacente. Elu président d'un syndicat au sein duquel les socialistes disposent d'une marge de manœuvre restreinte, Roland Nadaus pressent dès 1989 que son salut passera par l'intégration de la droite au sein du processus de décision. Cette mesure doit placer face-à-face les élus du PCF et leurs adversaires de la droite, et amener le président socialiste à jouer un rôle d'arbitre qui le protège en grande partie. En animant le conseil des maires, Roland Nadaus se situe d'emblée « au-dessus » de la mêlée des débatteurs, en situation de neutralité tout autant que de pouvoir. Cela lui évite, entre autres, d'être happé par des luttes d'appareil dans lesquelles son pouvoir risque fort de se trouver dilué :

« *Je n'avais pas une majorité à moi seul, il fallait composer avec le PC. Les communistes n'ont pas manqué de me mettre la pression sur plusieurs dossiers, mais j'ai résisté. Le risque était de focaliser les débats intercommunaux sur les discussions d'appareil à appareil. Heureusement, le conseil des maires était là pour faire avancer les dossiers*[1493]. »

1.3. Le conseil des maires, lieu de régulation de la vie politique saint-quentinoise

Une analyse des travaux réalisés par le conseil des maires dans les années 1989 et 1990 permet de mieux percevoir la nature du travail qui y est réalisé, et ainsi de dépeindre son fonctionnement.

[1492] Entretien avec Roland Nadaus, 3 juillet 2002.
[1493] *Idem*.

Le conseil des maires apparaît d'emblée comme une assemblée restreinte. Outre les sept maires qui le composent, on y note la présence quasipermanente de quelques responsables administratifs du San triés sur le volet : le directeur général des services, le directeur général des services techniques et le directeur des Finances. Ceux-ci ont visiblement pour rôle de donner aux débats un cadre technique facilitant la prise d'informations comme celle de décisions. Le caractère léger de cette structure composée confère au conseil des maires une certaine réactivité.

Entre le mois de septembre 1989 et le mois de décembre de l'année suivante, période dont nous avons analysé les archives du conseil des maires, celui-ci s'est réuni dix fois. Il a abordé au total une trentaine de dossiers, à raison de trois ou quatre par séance. Certains ont nécessité plusieurs échanges, à l'image de la création d'aires d'accueil destinées aux gens du voyage[1494]. Outre les questions diverses, le conseil des maires a principalement permis de faire avancer des questions relatives au rapport entre le syndicat communautaire et les communes, aux finances et aux animations sportives et culturelles[1495].

Réguler des conflits : les cas des LCR et des logements sociaux

L'un des premiers rôles que joue la nouvelle instance est celui de régulateur de conflits. Entre 1989 et 1990, le conseil des maires intervient ainsi dans deux dossiers qui, depuis plusieurs années, mettaient à mal les rapports entre le San et les communes.

Le premier d'entre eux concerne les « locaux collectifs résidentiels ». Dans les années 1970, le syndicat intercommunal commence à faire construire des LCR par les promoteurs immobiliers[1496]. Leur intérieur est aménagé par leurs soins, ou par ceux du syndicat communautaire (qui perçoit alors une contrepartie financière de la part du promoteur). L'intercommunalité rétrocède ensuite certains de ces locaux collectifs

[1494] Il s'agit d'une obligation imposée par la loi du 31 mai 1990 (art. 28). Les documents d'urbanisme doivent se mettre en cohérence avec cette loi.
[1495] Cf notre volume d'annexes : « vie politique », dossiers traités par le conseil des maires, Partie 4.
[1496] La politique des LCR est définie par l'Etat dans les années soixante, puis via la circulaire n° 71 139 du 15 décembre 1971 publiée au *Journal officiel* du 5 mars 1972. Le LCR désigne un « *équipement qui prolonge le logement* » et qui peut servir à de multiples utilisations. Dans le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, il permet notamment de soutenir la politique culturelle de la ville nouvelle. Plusieurs LCR sont ainsi placés sous la responsabilité de l'Association pour la promotion des activités socio-culturelles (Apasc). Sur ce point, on peut consulter le compte rendu du comité syndical du Scaan du 2 février 1978. Lire également : VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, thèse d'Habilitation à diriger des recherches,septembre 2008, p. 266.

résidentiels aux communes, non sans avoir préalablement pris à sa charge les travaux complémentaires – qui concernent essentiellement l'aménagement en mobilier. Cette politique s'inscrit dans le cadre de la politique culturelle de pré-animation initiée par l'EPA, et reprise par le Scaan. Héritage des grands ensembles[1497], les LCR doivent permettre aux habitants de développer leurs propres actions culturelles.

A compter de 1986, il semblerait que le San ait omis d'accompagner la rétrocession des LCR aux communes de contreparties financières. Cette évolution témoigne du changement alors opéré par la politique culturelle de l'agglomération, qui se structure désormais autour d'équipements et d'équipes professionnelles dédiées[1498]. A de nombreuses reprises, à partir de 1985, la commission Culture émet l'hypothèse d'un désengagement de l'intercommunalité sur ce dossier, appelant à une délibération du San en la matière[1499]. Les élus réunis au sein de cette commission se posent également un certain nombre de questions de fond :

- Le San doit-il continuer à équiper les LCR neufs ? si oui, sur quelles bases ?
- De plus en plus de communes ou d'associations, hébergées dans les LCR, font des demandes de travaux et de renouvellement de mobilier : faut-il leur donner satisfaction ?
- L'Apasc, qui occupe un certain nombre de LCR, souhaiterait abandonner la gestion des locaux collectifs résidentiels situés sur les communes d'Elancourt et de Guyancourt. Cette décision peut-elle être officialisée ?

Le 22 janvier 1986, la commune d'Elancourt adresse au San un courrier demandant l'aménagement d'urgence d'un LCR situé dans le quartier des Petits Prés. Or, du côté du syndicat, les crédits « travaux » se révèlent insuffisants. Une décision politique doit être prise. Le responsable du service socioculturel du syndicat adresse

[1497] C'est afin de créer un cadre de vie agréable que les LCR sont créés par l'Etat dans les HLM des années soixante. TELLIER, Thibault, *Le temps des HLM, 1945*-1975, Paris, Autrement, 2007, p. 91. Lire également sur ce point VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, *op. cit.*, p. 267.

[1498] Cette évolution est analysée dans une étude réalisée par Yann Renaud il y a quelques années, dans le cadre d'une commande du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines. RENAUD, Yann, *Un projet dans la ville : l'Association pour la promotion es activités socio-culturelles à Saint-Quentin-en-Yvelines*, étude réalisée pour le compte du Musée de la ville, 2004, version imprimée disponible au centre de documentation du Musée.

[1499] Lire notamment le compte rendu de la commission des Affaires culturelles en date du 4 juin 1985 (Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines).

une note au président, lui demandant quelle est sa position sur ce point[1500]. Celle-ci demeure sans suite.

Trois années plus tard, la question est donc entière, nécessitant une remise à plat du dossier au sein du conseil des maires. C'est chose faite lors de la séance du 6 décembre 1989. A l'issue d'un échange rapide, focalisé sur le cas de plusieurs LCR de la commune d'Elancourt, les maires décident que les locaux collectifs résidentiels qui sont la propriété du San devront être « *transférés en propriété communale*[1501] ». Une règle est édictée : leur gestion sera désormais assurée directement par les municipalités.

Un autre dossier nécessite, à la même époque, l'intervention du conseil des maires. Il relève d'un contentieux qui oppose depuis plusieurs années le San à la commune de Montigny-le-Bretonneux.

Le 13 mai 1986, le conseil municipal de Montigny accorde une garantie d'emprunt à deux sociétés HLM[1502], en renonçant au passage au droit de réservation de logements sociaux qui est habituellement alloué à la puissance publique. La manœuvre s'avère d'autant plus inhabituelle qu'elle semble en contradiction avec la loi Rocard, qui fait du San la seule et unique collectivité locale ou territoriale à pouvoir accorder cette garantie.

Le syndicat intercommunal réagit en rappelant la municipalité à l'ordre. Le 12 juin 1986, le comité syndical décide « *que les logements se libérant sur la commune de Montigny-le-Bretonneux seront remis à disposition du San pour affectation jusqu'à concurrence de 25 % du nombre des logements correspondant aux garanties d'emprunt accordées*[1503] ». Sans revenir sur l'acte de garantie d'emprunt ratifié par la mairie avec les deux sociétés HLM, les élus communautaires optent pour une mesure de rattrapage aux allures de pénalité pour les élus ignymontains.

La ville de Montigny-le-Bretonneux conteste. Alors que la délibération du San est rendue exécutoire par sa transmission en préfecture, la municipalité se tourne vers le préfet des Yvelines, accusant le San d'« *excès de pouvoir*[1504] » et en appelant à une

[1500] « Note à l'attention de Monsieur Raimbault, président du San », 3 février 1986, archives du Conseil des maires, année 1989.
[1501] « Compte rendu du conseil des maires du 6 décembre 1989 », archives du Conseil des maires, année 1989.
[1502] Il s'agit des sociétés Travail et propriété, et Toit et joie.
[1503] Compte rendu du comité syndical du 12 juin 1986, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1504] Service juridique de Montigny-le-Bretonneux, « Note à l'attention de M. Murat », 24 novembre 1986, in Conseil des maires, année 1989, Archives de la Communauté d'agglomération.

régulation du conflit par le commissaire de la République. La mairie entend principalement faire constater la non-recevabilité juridique de la délibération du San du 12 juin 1986. La réponse du préfet l'invite à revoir sa position. Tout en reconnaissant que « *rien n'indique, à la lecture des textes en vigueur, que le Syndicat d'agglomération nouvelle ait une compétence exclusive en matière de garantie d'emprunt*[1505] », le préfet, Jean-Pierre Delpont, attire l'attention des élus ignymontains sur le fait que le San n'a, en aucune manière, refusé la garantie d'emprunt aux deux sociétés HLM concernées, et pointe le flou des textes en vigueur. Indiquant que la délibération du San ne semble pas revêtir un caractère d'illégalité, il appelle le maire, Nicolas About, à relancer la communication avec le San :

> « *Pour l'avenir, il serait souhaitable que le Syndicat d'agglomération nouvelle et votre commune puissent renouer un dialogue constructif sur la base des usages en vigueur en ville nouvelle en matière de garantie d'emprunts et de répartition d'affectations de logements* [1506]. »

Cette recommandation restera lettre morte et, entre 1986 et 1989, le San applique sa délibération de juin 1986. La commune de Montigny-le-Bretonneux est ainsi privée du quota de logements sociaux auquel elle aurait pu avoir droit. L'affaire se règle finalement au cours de l'été 1989, au sein du conseil des maires, alors que les élus traitent globalement des contingents attribués aux communes.

Le 22 juin, l'assemblée mayorale, puis le bureau syndical, décident de modifier la répartition des logements entre le San et les communes concernées. Désormais, le San – jusqu'alors seul responsable de l'attribution de logements – décide de rétrocéder aux communes les deux tiers de son propre quota[1507]. Les élus locaux déterminent par ailleurs un critère d'attribution commun aux services logements de toutes les collectivités locales de la ville nouvelle : celui du rapprochement habitat-emploi. Toute demande motivée par le rapprochement professionnel sera à l'avenir traitée de manière prioritaire, à la fois par les communes et le syndicat intercommunal.

[1505] Lettre du préfet par délégation au maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About, 31 octobre 1986, in Conseil des maires, année 1989, Archives de la Communauté d'agglomération.
[1506] *Idem.*
[1507] « Lettre du service Logement du San au maire de Montigny-le-Breyonneux », 5 septembre 1989, p. 1. Conseil des maires, année 1989, Archives de la Communauté d'agglomération.

Les nouvelles dispositions mises en place impliquent le calcul d'un nouveau quota entre les communes et le San, pour chacune des opérations immobilières garanties par le syndicat intercommunal depuis son origine, en 1973. A la fin de l'été 1989, l'administration communautaire établit une série de tableaux destinés à chiffrer, quartier par quartier, programme par programme, la nouvelle répartition. Le but est de rendre effective la rétrocession à compter du 1er octobre 1989, ce qui constitue un objectif ambitieux pour les élus locaux.

Ce changement d'usage oblige à ce qu'une solution soit trouvée dans le contentieux intervenu entre la municipalité de Montigny-le-Bretonneux et le San trois années plus tôt. C'est chose faite le 25 septembre 1989, date à laquelle le président du San officialise, par courrier adressé au maire Nicolas About, la rétrocession de 75 % du contingent total du San à la municipalité ignymontaine. Il y rappelle qu'au cours des années précédentes, le San a toujours tenu compte des cas sociaux soumis par la mairie, comme pour mieux souligner le maintien d'une certaine forme de communication entre l'intercommunalité et la commune, en dépit d'un désaccord de fond[1508].

Dans chacun de ces deux dossiers, il s'agit, pour les élus des communes, de contrôler les politiques publiques du secteur culturel et du logement social menées à Saint-Quentin-en-Yvelines. Les communes en ressortent renforcées. Après une délicate période au cours de laquelle le San a tenté de régenter plusieurs secteurs de la vie municipale, la coopération intercommunale est de nouveau régie dans le respect de l'avis des municipalités qui composent l'agglomération, par l'intermédiaire de cette structure de négociation qu'est le conseil des maires.

Impulser des politiques publiques : l'exemple des transports

L'action du conseil des maires ne s'arrête pas au seul règlement de conflits entre l'intercommunalité et les communes. La structure est aussi, pour le président du San, le lieu à partir duquel il est possible d'impulser des politiques publiques sociales, et se poser en animateur incontournable de la ville nouvelle. Le dossier de la sécurité des

[1508] « Logement : nouveau contingent San / Commune », lettre du président du San au maire de Montigny-le-Bretonneux, 25 septembre 1989, in Conseil des maires, année 1989, Archives de la Communauté d'agglomération.

voyageurs dans le réseau d'autobus de Saint-Quentin-en-Yvelines nous en fournit un exemple.

Au cours du premier semestre de l'année 1991, plusieurs incidents intervenus sur les lignes du réseau de transports Trans-Saint-Quentin viennent mettre à mal la qualité des transports de la ville nouvelle. En l'espace de six mois, une série de faits graves sont relevés par les professionnels de ce secteur. Agressions de conducteurs et de voyageurs, altercations, insultes proférées par des « groupes de jeunes », jets de pierres entraînant des dégâts, sorties du bus alors que celui-ci n'est pas à l'arrêt, menaces à la bombe lacrymogène et à l'arme à feu[1509]... Cette dégradation des conditions de transports saint-quentinois culmine lorsque, le 14 mai 1991, à l'arrêt « Saint-Quentin-SNCF » de Montigny-le-Bretonneux, un véhicule est brûlé en plein service par des fusées de détresse dérobées à la SNCF quelques instants plus tôt. Le bus est alors entièrement détruit.

Ces dégradations s'inscrivent dans le cadre des violences urbaines qui se développent en France depuis les années 1970[1510] (Vaulx-en-Velin dès 1971, Villeurbanne en 1979-1980, Vénissieux en 1981...). A la fin du mois de mai, le président du San est officiellement saisi de cette affaire. Le 17 mai, soit deux jours après l'incendie, la société Trans-Saint-Quentin adresse un courrier à Roland Nadaus afin de lui relater cet « *incident d'une extrême gravité* » qui aurait pu avoir des « *conséquences dramatiques pour les autres passagers*[1511] ». Le gérant, Richard Perrier, attire également l'attention du président du syndicat intercommunal sur la multiplication des incidents intervenus depuis le début de l'année sur le réseau saint-quentinois, incidents qu'il a du reste déjà eu l'occasion de lui rapporter[1512].

[1509] Note du service Transports-circulation du San au président Roland Nadaus, 6 juin 1991, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération.

[1510] ZANCARINI-FOURNEL Michelle , « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) » , in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004/4, n° 84, p. 119-127 ; TISSOT, Sylvie, « Retour sur une émeute : à propos de la construction politique et médiatique du "problème des quartiers sensibles", novembre 2005, article à consulter sur le site internet LMSI : http://lmsi.net/Vaulx-en-Velin-octobre-1990-retour ; TISSOT, Sylvie, *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action* publique, Paris, Le Seuil, 2007, 304 p. ; DONZELOT, Jacques, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Le Seuil, 2006, 186 p. FOURCAUT, Annie et VADELORGE, Loïc, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens », in *Histoire urbaine*, 2008/1, n° 21.

[1511] Lettre de Richard Perrier au président du San, 17 mai 1991, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération.

[1512] Voir notamment la lettre adressée par Richard Perrier au président du San au mois d'avril 1991. Le gérant de la société Trans-Saint-Quentin y dresse un tableau déjà assez complet des agressions dont sont victimes les voyageurs et le personnel de son entreprise. Lettre de Richard Perrier au président du San, 23 avril 1991, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération.

Cette alerte est complétée par une note administrative. Rédigée par le directeur du développement du San, elle est adressée à l'attention de Roland Nadaus, et recense l'intégralité des incidents survenus depuis le début de l'année sur le réseau de transports publics saint-quentinois. Le responsable des Transports-circulation y présente les conclusions d'un échange qu'il a eu avec la RATP. Interrogée à la suite de l'incendie du 14 mai, la Régie autonome des transports parisiens confirme l'essaimage des dégradations observées à l'échelle de la ville nouvelle. L'une des lignes du réseau serait dédiée, le soir, à « *transporter des bandes*[1513] », contribuant ainsi à accroître l'insécurité en plusieurs endroits de l'agglomération. Le service y serait, par la force des choses, devenu gratuit au-delà de vingt heures, et les voyageurs déserteraient cette ligne qui relie deux quartiers réputés difficiles (le Pas-du-Lac à Montigny-le-Bretonneux, le Bois de la grille à Guyancourt). La RATP indique également que, sur l'ensemble du réseau, le soir, les chauffeurs n'oseraient plus réclamer leur titre de transport aux voyageurs, de peur d'être agressés. Ils envisageraient par ailleurs de ne plus marquer certains arrêts, notamment dans un autre quartier de la ville nouvelle à mauvaise réputation, celui du Bois-de-l'Etang, à La Verrière. « *La situation est sérieuse*[1514] », conclut le responsable du service Transports-circulation du San.

Le 12 juin 1991, la question est placée à l'ordre du jour du conseil des maires. Celui-ci réunit six des sept édiles de l'agglomération saint-quentinoise, le vice-président communautaire en charge des Transports, le directeur général des services du San, le directeur des Finances, mais également le PDG des cars Perrier, le commissaire principal de Guyancourt (qui couvre les communes de Guyancourt et de Montigny-le-Bretonneux), ainsi que le responsable de l'unité décentralisée des villes nouvelles à la RATP. Après avoir rappelé les faits, ces professionnels établissent que la situation est, selon eux, « *préoccupante*[1515] ». Ils indiquent également que, parmi les zones jugées plus particulièrement sensibles, on retrouve les quartiers des Merisiers, à Trappes, et du Bois-de-l'Etang, à La Verrière.

Directement interpellé, le maire communiste de La Verrière, Pierre Sellincourt, réclame que des liens plus étroits soit établis entre les autorités civiles et les forces de

[1513] « Note à l'attention de Monsieur Nadaus », direction du Développement, 29 mai 1991, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération.
[1514] *Idem.*
[1515] « Conseil des maires du mercredi 13 juin 1991 », p. 2, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération.

l'ordre. Il y prône un meilleur partage d'informations entre la police et les élus locaux, afin que ceux-ci puissent, « *à titre préventif* », établir « *une discussion avec les jeunes de certains quartiers*[1516] ». Le maire (divers droite) de Voisins-le-Bretonneux abonde dans le sens d'un dialogue entre les jeunes et les communes, notamment par le biais « *d'activités contrôlées et ouvertes pour les adolescents*[1517] ». Le conseil des maires prend enfin une série de décisions :

- mise en place d'une rencontre trimestrielle entre le San, la Police et les sociétés de transports de la ville nouvelle ;
- mise en place de mesures d'accompagnement ponctuelles sur certaines lignes de bus, avec renforcement de la présence policière ;
- organisation d'une journée « portes ouvertes des ateliers des cars Perrier », avec gratuité des transports pour les groupes scolaires ce jour-là ;
- amélioration des contrôles dans les bus, via des équipes volantes pouvant intervenir au plus vite sur le terrain en cas de problème grave.

Abstraction faite de la nécessité d'apporter des réponses rapides aux incidents qui se posent sur certaines lignes, les décisions prises par le conseil des maires relèvent plus ou moins directement d'une politique de prévention dans les quartiers réputés sensibles de la ville nouvelle. L'essentiel des problèmes recensés par la RATP pour le compte du San en juin 1991 désigne en effet des zones parfaitement identifiées, et doit être mis en perspective avec le contexte, plus large, de la prévention de la délinquance. Le Pas-du-Lac à Montigny-le-Bretonneux, le Bois de la grille à Guyancourt, les Merisiers à Trappes et le Bois-de-l'Etang à La Verrière sont des lieux connus de la police nationale, qui y intervient régulièrement. Nous nous situons ici dans le cadre d'une politique publique qui, tout en étant déclinée au niveau des transports publics, relève en réalité d'un cadre plus général : celui de la politique nationale de prévention de la délinquance en milieu urbain[1518].

Telle qu'exposée ici, la question des transports publics doit aussi être reliée à celle de la Politique de la ville, dont la genèse débute sous les gouvernements de Jacques

[1516] *Idem*, p. 3.
[1517] *Ibidem.*
[1518] Ministère de l'Intérieur, « Des villes sûres pour des citoyens libres », actes du colloque de Villepinte des 24-25 octobre 1997, Paris, Editions Sirp, Paris, 1997 ; MAREC, Yannick (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIIIe – fin XXe siècle)*, Paris, Créaphis, 2005, 764 p. ; HEBBERECHT, Patrick et SACK, Fritz, *La prévention de la délinquance en Europe : nouvelles stratégies*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Chirac et de Raymond Barre[1519]. A partir du début des années 1980, l'Etat joue de plus en plus un rôle d'« animateur du social[1520] ». En dépit de la crise de l'Etat-providence, la gauche socialiste s'attache à trouver des solutions en faveur des « banlieues », notamment à travers les opérations dites de développement social des quartiers[1521]. Les émeutes urbaines qui sont apparues dans les années 1970 ont agi comme un détonateur, accélérant encore un peu plus la réflexion gouvernementale et entraînant une salve de créations : mise en place des Missions locales pour l'emploi[1522], du Conseil national pour le développement social des quartiers et des Zep (en 1982). Gilbert Bonnemaison, puis Hubert Dubedout, remettent à cette époque au Premier ministre deux rapports qui feront date, centrés respectivement sur la délinquance et la politique de la ville[1523]. Les mesures présentées se veulent tout à la fois transversales, conventionnées et de nature descendante.

En 1988, après une période de cohabitation au cours de laquelle la Politique de la ville a été mise en suspens, le retour d'un gouvernement socialiste à la tête de l'Etat relance le dispositif. Une délégation interministérielle à la Ville est créée[1524], dans un contexte de nouvelles émeutes urbaines, cette fois-ci en banlieue lyonnaise (Vaulx-en-Velin, été 1990). S'ensuivent la mise en place d'un ministère de la ville et d'une loi, la Lov[1525]. Celle-ci crée des sous-préfets à la ville, en charge de la coordination des actions à l'échelle locale.

[1519] La chronologie des dispositifs dits « Politique de la ville » antérieurs à l'arrivée de la gauche socialiste au pouvoir évoque communément plusieurs dates-clés : création du fonds d'aménagement urbain le 24 août 1976 (4000 communes concernées entre 1976 et 1984), rapport Peyrefitte en 1977, opération Habitat et vie sociale en 1977 (circulaire du 3 mars), fusion de l'opération HVS et FAU en 1980 et création d'un groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues (avril 1980). Un an avant l'arrivée de la gauche au pouvoir, il est prévu que le groupe interministériel anime et coordonne la mise en œuvre d'une politique concertée d'aménagement des banlieues. « L'évolution de la politique de la ville », La Documentation française, 2006, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/index.shtml.

[1520] DONZELOT, Jacques et ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994, p. 37.

[1521] DONZELOT, Jacques, « Le social du troisième type » in DONZELOT, Jacques, *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Editions Esprit, 1991, p. 20.

[1522] Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982. L'une d'entre elles est créée à Saint-Quentin-en-Yvelines en 1988.

[1523] Le maire de Grenoble y insiste sur le rôle de l'accumulation des handicaps sociaux, l'insuffisance des services et la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers. BONNEMAISON, Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1983, 219 pages (document téléchargeable sur le site Internet de l'éditeur) ; DUBEDOUT, Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983, 122 pages.

[1524] Décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988. La Div met en œuvre des actions d'évaluation, de communication et de formation ; elle participe à la définition de programmes de recherche et apporte son concours à des actions de coopération internationale. Ses actions peuvent prendre la forme de conventions signées entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs partenaires.

[1525] Loi n° 91-682 d'orientation pour la ville, 13 juillet 1991.

L'équipe de gauche qui gouverne alors le San de Saint-Quentin-en-Yvelines semble particulièrement sensible à de tels dispositifs, qu'elle suit et applique au plus près. En 1989, Roland Nadaus, qui occupe le poste de président de la Mission locale de Saint-Quentin-en-Yvelines, se montre très largement préoccupé par la situation sociale de la ville nouvelle. Au début de l'année 1991, quelques semaines avant que la sécurité ne se dégrade dans les transports en commun de Saint-Quentin-en-Yvelines, un conseil des maires est entièrement consacré à la mise en place d'une politique de prévention à l'échelle des sept communes[1526]. Roland Nadaus y apparaît comme le fédérateur des initiatives locales. Il appuie plus particulièrement les opérations transversales entre les communes de l'agglomération saint-quentinoise, qu'il s'agisse des opérations prévention-été, de mesures à caractère culturel (théâtre) ou sportif. Pour les maires, il s'agit de canaliser l'action des « *bandes de jeunes* » en proposant à cette jeunesse, alors présentée comme désœuvrée, des activités d'insertion. Le San accueille même, le 7 avril 1990, une « journée prévention », à la demande des maires et sous l'impulsion du président Nadaus[1527]. Le syndicat s'y positionne en tant que maître d'ouvrage de la politique sociale locale, la Mission locale intercommunale étant présentée comme son bras armé technique. Vraisemblablement partagé par une majorité des acteurs, l'objectif affiché est alors de « *mettre en œuvre la meilleure information possible sur les pratiques afin d'animer un réseau d'intervenants capables d'apporter des réponses efficaces aux difficultés rencontrées*[1528] ». Médiateur du social, le San apparaît comme l'un des éléments moteurs du dispositif local de prévention, rôle qui ne semble pas lui avoir été contesté, au regard des sources que nous avons pu consulter, par les collectivités locales (communes, département) pourtant spécifiquement compétentes dans ce domaine.

Dans un tel contexte, le conseil des maires présente un profil particulièrement innovant, sans équivalent à l'échelle des villes nouvelles[1529]. Cette structure de

[1526] Dossier « Conseil des maires », 9 janvier 1991, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1527] « Compte rendu de la journée prévention du 7 avril 1990, au San à Montigny-le-Bretonneux », conseil des maires du 9 janvier 1991.
[1528] *Idem.*
[1529] Selon les travaux du Gridauh, il ne semble pas y avoir eu de conseil des maires ni à Evry, ni à L'Isle d'Abeau. Une « conférence des maires » est toutefois signalée par Stéphane Rabilloud dans sa thèse sur L'Isle d'Abeau, mais celle-ci englobe les communes de la ville nouvelle et celles situées à ses franges, et n'a pas pour objectif de structurer la décision politique locale. RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2007, p. 278. GRIDAUH, « Villes nouvelles et décentralisation : mise en

décisions souple, qui réunit chaque mois les principaux élus de la ville nouvelle, favorise le dialogue entre les principaux élus de l'agglomération. Elle constitue par ailleurs un outil de gouvernance particulièrement bénéfique pour le président du San, qui peut asseoir une légitimité mise à mal par le mandat précédent. Maîtrisant l'agenda de chaque réunion, animant les débats, c'est lui qui, dans les faits, donne à la fois le ton et le tempo de la vie politique locale. Roland Nadaus peut s'y poser en rassembleur, allant jusqu'à inviter, lorsqu'il le juge opportun, certains partenaires – direction de la DDE, EPA, etc[1530].

En cela, le conseil des maires constitue indéniablement un atout pour le San. Son action aura été particulièrement bénéfique entre 1989 et 1991, à un moment où l'intercommunalité doit donner des gages de crédibilité aux maires. Les résultats enregistrés sont d'autant plus positifs que le conseil ne vient à aucun moment se substituer au travail du comité ou du bureau syndical. En dehors des craintes – restées sans suite – exposées en juin 1989 par le vice-président communiste du San en charge des Transports[1531], les élus de l'agglomération semblent avoir accepté la mise en place de ce nouveau lieu de débat qui contribue à faire évoluer le système politique de la décision locale.

2- S'attacher à « être présent » : le San face à son environnement institutionnel

Au recensement complémentaire de 1993, la ville nouvelle présente une démographie proche des cent quarante mille habitants. Les indicateurs économiques sont favorables : le taux d'emploi se rapproche de l'équilibre (0,9 emploi pour un actif[1532]) et le taux de chômage (6,2 %), sensiblement identique à celui du département des Yvelines (6,5 %), est bien meilleur que celui de la région Ile-de-

perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles », rapport final, juillet 2004.

[1530] Conseil des maires du mercredi 6 novembre 1991. Celui-ci est notamment consacré à la mise en place du Sdaurif. Cf *infra.*

[1531] Lors du comité syndical du 7 juin 1989, Roland Thébault déclare : « *Il faut bien qu'il y ait une assemblée délibérante, et un bureau pour préparer les décisions de cette assemblée. Et si la mise en place du conseil des maires devait conduire à la mise en place d'un contre pouvoir qui rendrait inutile le travail du bureau syndical, cela poserait un problème politique de fond.* » « Déclaration de Roland Thébault sur le fonctionnement du conseil des maires », *op. cit.*, annexe n° 7.

[1532] EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, « Saint-Quentin-en-Yvelines en chiffres », édition 1994, p. 20.

France (8,5 %). Les derniers projets urbains sont sur le point de voir le jour : avec le quartier de la Clef de Saint-Pierre à Elancourt, celui de Villaroy à Guyancourt, le quartier centre à Magny-les-Hameaux et la densification du quartier du Pas-du-Lac à Montigny-le-Bretonneux, l'agglomération s'apprête à accueillir près de quatre mille logements et douze mille habitants supplémentaires. Elle est également devenue une cité universitaire : à l'échéance 1995, près de cinq mille étudiants devraient être scolarisés, dans le cadre du plan « Université 2000[1533] ».

Cette apparente bonne santé ne doit pas masquer certaines difficultés. Dès le début des années 1990, les prévisions de l'Insee révèlent une inflexion du développement démographique de certaines communes de la ville nouvelle[1534]. En 1993, une étude menée par le San fait apparaître le déficit d'offre de logements, plus particulièrement ceux destinés aux étudiants, considérés comme population précaire[1535]. Les transports en commun ainsi que les accès routiers à la ville nouvelle demeurent également perfectibles, notamment dans la perspective d'attirer de nouvelles entreprises sur le territoire[1536]. Ces difficultés poussent les élus à prôner un travail partenarial avec l'établissement public d'aménagement, et plus largement avec toutes les institutions qui, à un degré ou à un autre, participent à l'essor de la ville nouvelle. Dans une interview accordée au magazine de l'EPA, Roland Nadaus admet en 1991 qu'« *il y a encore beaucoup à faire*[1537] », dans le cadre d'échanges constructifs avec la RATP, mais également avec le conseil général. Les élus du pouvoir communautaire semblent désormais s'attacher à travailler de manière plus étroite avec leur environnement institutionnel.

[1533] En juillet 1990, le ministre de l'Education nationale annonce la création de quatre universités nouvelles en région parisienne : Evry, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée et Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines. Au moment du lancement de ce plan « Université 2000 », Saint-Quentin accueille déjà, depuis 1985, une antenne universitaire de la faculté de Nanterre (Paris X). A terme, l'Etat prévoit d'accueillir sur les sites de l'Ouest parisien (Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines) quelque vingt trois mille étudiants.

[1534] Trappes, par exemple, est créditée en 1990 de 30 863 habitants, alors que le solde naturel moyen de la ville devrait porter sa population à 34 230 personnes. « Ville nouvelle, les chiffres officieux du recensement 1990 », article de presse non daté, in Conseil des maires, année 1990, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[1535] Conseil d'administration de l'EPA n° 85, PV du 13 décembre 1993, p. 11, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. Consulter également l'étude dans le cadre du compte rendu de la commission Etudes et grands projets du San datée du 18 novembre 1993, in Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines, carton « Commission Etudes et grands projets, 1988-1999 ».

[1536] En chantier, la ligne Saint-Quentin – La Défense ne sera mise en service qu'en 1994. Quant à la mise en service de l'élargissement de l'autoroute A 12 (de deux à quatre voies), elle ne sera effective qu'à compter de 1995.

[1537] « Transport et enseignement : oui, il y a encore beaucoup à faire. Mais nous le faisons », interview de Roland Nadaus, *SQY Entreprises* n° 8, juin 1991, p. 11 et p. 13.

2.1. La révision du Sdaurif : un débat aux enjeux majoritairement politiques et locaux

La révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France nous donne l'occasion de jauger des rapports que le San entretient à la fois avec l'échelle régionale et avec l'Etat. Relancé à partir de 1988, le dossier n'est pas exactement contemporain du retour de la gauche au gouvernement. En 1986, à l'issue des élections législatives, la Région Ile-de-France réactive la réflexion sur la mise à jour du Sdaurif[1538], et demande à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France de produire une étude sur le sujet[1539]. Le document est adopté par le conseil régional le 14 février 1989, dans un contexte de reprise en main des destinées régionales par le gouvernement[1540].

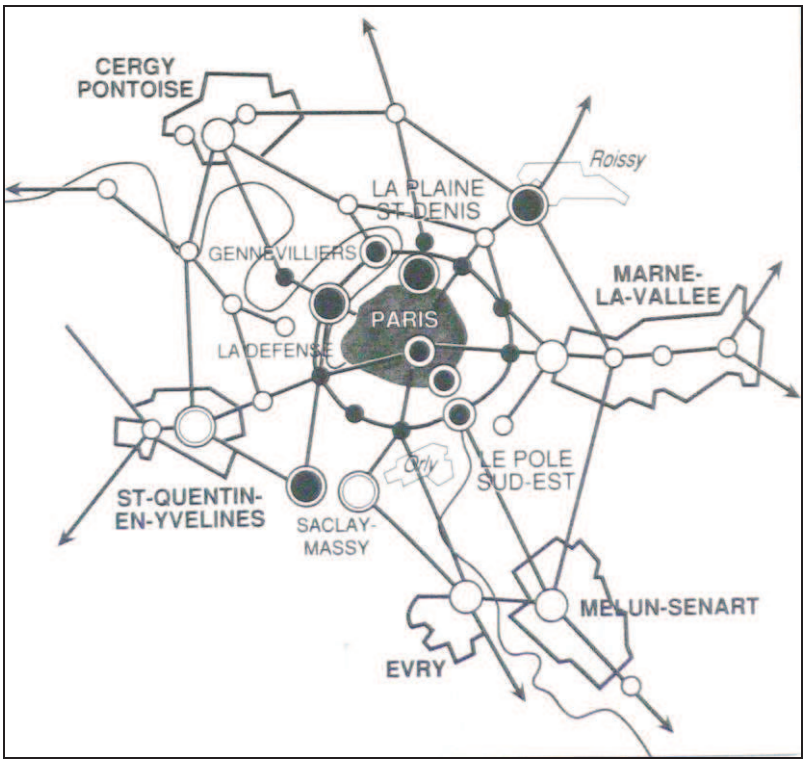
En février 1989, quelques mois après des élections présidentielles qui ont eu pour effet de consolider la gauche au pouvoir après la cohabitation, le Premier ministre, Michel Rocard, relance le débat sur le devenir de la région capitale[1541]. Pour l'Etat, les enjeux sont multiples : alors que s'améliore la situation économique nationale, la croissance démographique francilienne s'accélère. Reposant en partie sur l'insuffisance de l'offre foncière, la crise du logement se précise, entraînant une hausse des loyers qui contribue à la détérioration de la qualité de la vie – avec le risque d'un rejaillissement sur l'attractivité économique.

En 1990, un an après avoir relancé la réflexion sur le devenir de l'Ile-de-France, le préfet de région remet au Premier ministre un *Livre blanc*, étape préparatoire primordiale en vue de la révision annoncée du schéma directeur. Celui-ci est présenté, le 4 mars, aux quelque mille trois cents maires franciliens. Misant sur le renforcement de la « zone centrale » parisienne ainsi que sur l'émergence de trois pôles majeurs, le document reprend en grande partie les lignes directrices du

[1538] Cette tentative de révision du Sdrif de 1976 est en réalité la seconde du genre. En janvier 1979, l'EPR francilien avait entamé une réflexion. Le 1er juillet 1980, après avis du CES, le conseil régional avait demandé au préfet de région de proposer au gouvernement l'engagement d'une procédure de révision. Celui-ci avait donné son accord et, le 12 août 1980, le ministre de l'Environnement et du cadre de vie avait officialisé sa demande. En mai 1981, la nouvelle majorité gouvernementale avait gelé cette décision.
[1539] Conseil régional d'Ile-de-France, *Ile-de-France 2000*, 1987.
[1540] MERLIN, Pierre, *Les villes nouvelles en France*, Paris, Puf, 1991, p. 101.
[1541] Préfecture de la région d'Ile-de-France, Dreif, *Réflexions préalables à l'actualisation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France*, février 1989.

programme régional d'aménagement voté quelques mois plus tôt[1542]. Il apporte des réponses nouvelles en matière de transports en commun, envisage le prolongement du RER en grande couronne et propose la construction d'une rocade ferrée qui relie entre elles les « radiales » franciliennes. Il propose le développement de nouveaux pôles d'emploi et de logements, notamment sur le plateau de Saclay ou à la Plaine Saint-Denis. Il renforce le rôle des villes nouvelles, quatre d'entre elles (dont Saint-Quentin-en-Yvelines) étant érigées en nouveaux « pôles de développement » (*cf schéma ci-dessous*). Les experts de l'Etat, de la Région et de Paris suggèrent ainsi de relancer la politique du logement dans la région capitale, et d'accueillir entre cent et cent cinquante mille étudiants d'ici l'an 2000.

Les « pôles de développement » du Sdaurif, 1991



Source : Le Moniteur, *n° 825, 9 février 1990, p. 20.*
Archives de la CA de SQY.

[1542] *Le Moniteur*, 10 mars 1989, p. 24.

L'aménagement de l'Ile-de-France, enjeu francilien ou national ?

La révision annoncée du schéma directeur plonge les différents niveaux institutionnels concernés dans une forme de flou quant au rôle de chacun. Quelle sera la responsabilité des partenaires ? Depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, les communes disposent certes de nouveaux pouvoirs d'aménagement sur leur territoire, mais laissent à l'Etat des responsabilités qui lui demeurent propres, notamment en termes de construction de logements. Même si cela n'est pas explicitement posé en tant que tel dans les textes, l'Etat est le garant d'une forme d'« ambition » pour la région capitale, qui englobe certes l'Ile-de-France, mais également la ville et le département de Paris. Le Premier ministre le rappelle dans sa lettre de mise en révision du Sdrif : stratégique, le projet d'aménagement régional « *devra permettre à Paris et sa région de s'affirmer comme la première des capitales européennes, entraînant dans sa dynamique l'ensemble du territoire national*[1543] ». L'Etat indique ici qu'au-delà du dispositif régional, le schéma directeur doit être placé sous sa responsabilité. Son rôle consiste à accompagner la mise en place des structures, des procédures de concertation, et d'articuler l'action de chacun des niveaux institutionnels concernés. Il consiste également à embrasser le territoire du Bassin parisien, soit une échelle de réflexion bien plus large que l'échelle francilienne[1544]. Le gouvernement se pose ainsi en garant de l'ensemble de la démarche.

Pour le Premier ministre, les collectivités locales constituent des structures relais de tout premier plan. Dans sa lettre de mise en révision du Sdrif de 1976, celui-ci souhaite que les communes et, surtout, des structures intercommunales, pré-déterminent les périmètres à protéger en tenant compte des différentes hypothèses de développement affichées dans le *Livre blanc*. Il attend par ailleurs de la sphère locale que celle-ci participe activement à la concertation – un autre souhait du *Livre blanc* – en faisant part de ses « *aspirations*[1545] ». Ces dernières doivent se traduire

[1543] « Mise en révision générale du Schéma directeur de la région d'Ile-de-France, lettre du 23 juillet 1990 », in *Le Moniteur*, 27 juillet 1990, p. 20.
[1544] La mise en révision du Sdrif indique qu'une structure de dialogue, associant les élus et les représentants socioprofessionnels concernés, sera mise en place, afin de « *préciser les complémentarités* », de « *limiter les effets négatifs du développement de l'Ile-de-France sur les zones les plus proches* » et de « *promouvoir (…) les effets d'entraînement et les synergies* ». *Idem*, p. 21.
[1545] *Ibidem.*

techniquement par l'élaboration d'un schéma directeur local qui, dans le cadre des villes nouvelles, est élaboré par les San, à la majorité dite des « deux tiers[1546] ».

Ainsi posée, la méthode et les objectifs ne satisfont pas le conseil régional d'lle-de-France. Son président l'explique à l'hebdomadaire spécialisé *Le Moniteur* en juillet 1990. Attirant l'attention sur la défaillance de l'Etat dans certains secteurs (notamment dans celui du logement social), Pierre-Charles Krieg « *réclame une meilleure répartition des compétences et une clarification des responsabilités*[1547] ». Il propose ainsi que deux principes figurent dans le futur projet de loi sur la décentralisation : tout d'abord celui d'un lien direct entre la décision et l'engagement financier (« *qui paie décide* »), ensuite celui d'une association « véritable » du conseil régional en matière de révision du schéma directeur.

Ces déclarations relèvent en grande partie de la rhétorique, et doivent être analysées pour ce qu'elles sont en partie : des déclarations politiques dont l'objectif est de préserver les marges d'action de l'institution régionale. En 1989-1990, la révision du schéma directeur donne lieu à une opposition droite-gauche à peine masquée. Bien qu'ayant indirectement participé à l'élaboration du *Livre blanc* via l'Iaurif[1548], le conseil régional d'Ile-de-France publie au mois de février 1990 un rapport dans lequel un certain nombre de réflexions sur le *Livre blanc* régional sont exprimées, représentant le point de vue des élus de la droite francilienne sur le devenir de la région capitale. Appelé *Livre bleu* – vraisemblablement afin de l'adosser formellement au *Livre blanc*, tout en marquant ses distances avec lui –, ce document politique émane des présidents des conseils généraux de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, mais également du maire de Paris (l'ancien premier ministre Jacques Chirac) et du président du conseil régional, Pierre-Charles Krieg, tous membres de l'opposition nationale. Ancien député, membre du RPR, ce dernier est l'ancien maire du IVe arrondissement de Paris. Son point de vue, notamment exprimé dans *Le Moniteur* de juillet 1990, doit être entendu comme celui d'un élu qui défend à la fois l'institution et les intérêts partisans qu'il représente.

[1546] Le schéma directeur est déclaré valide dès lors qu'il a été voté par deux tiers des communes de la ville nouvelle représentant la moitié au moins de leurs populations, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.
[1547] « Il faut que soit appliqué le principe : qui paie décide », interview de Pierre-Charles Krieg, président du Conseil régional d'Ile-de-France, *Le Moniteur*, 27 juillet 1990, p. 17.
[1548] Rappelons pour mémoire que l'Iaurif est une fondation nationale reconnue d'utilité publique, financée en grande partie par les fonds publics régionaux.

Pierre-Charles Krieg y développe une rhétorique régionaliste, suggérant par exemple que le conseil régional puisse disposer de taxes supplémentaires qui lui permettraient d'améliorer de nouvelles dessertes de transports en commun, au lieu d'être transférées au gouvernement[1549]. Les autres structures signataires du *Livre bleu* ne s'en tiendront pas là. En 1991, la Ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise, des Yvelines puis le conseil régional rédigeront, chacun, une charte d'aménagement destinée à poser les jalons des choix d'aménagement qu'ils soutiennent dans le cadre du réaménagement de la région parisienne[1550].

Dans les archives saint-quentinoises, la révision du schéma directeur est abordée à la fin de l'année 1991[1551]. Le conseil des maires du mercredi 6 novembre réunit, outre les maires des communes de la ville nouvelle et les responsables administratifs habituels du San, le directeur départemental de l'Equipement (accompagné de son chef de service Urbanisme) et le directeur-général de l'EPA. A cette date, la procédure de révision commence à toucher les communes ainsi que les structures communautaires franciliennes. Après avoir fait paraître son *Livre blanc*, puis un *Avant-projet de Sdaurif* comportant vingt-cinq propositions d'aménagement[1552], l'Etat demande aux préfets de département d'animer et d'encadrer la mise en place des schémas locaux d'aménagement et d'urbanisme. Ces Sdau doivent faire état des options d'aménagement souhaitées par les acteurs locaux, le tout en suivant les orientations générales définies en amont par la sphère nationale. Ils constituent ainsi le principal outil d'articulation des volontés nationale et locale, à la croisée de logiques différentes. Le DDE le rappelle au cours du conseil des maires du 6 novembre 1991 :

> « *Le Schéma directeur doit s'inspirer des orientations du Sdaurif, il ne peut être un super POS, il doit être souple et ouvert sur les modalités de*

[1549] Interview de Pierre-Charles Krieg, président du Conseil régional d'Ile-de-France, *op. cit.*, p. 17.
[1550] A noter que les principales villes du Bassin parisien, principalement celles situées à une heure de Paris par train, rédigeront également leur « livre blanc », à la fin de l'année 1991. Datar, *Le Livre blanc du Bassin parisien*, avril 1992.
[1551] « Conseil des maires du mercredi 6 novembre 1991 », in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1552] Préfecture de la région d'Ile-de-France, Dreif, *Avant projet du nouveau schéma directeur d'Ile-de-France*, octobre 1991.

l'aménagement local, dont la décentralisation a confié la responsabilité aux communes[1553]. »

Le Sdaurif en ville nouvelle : trois communes contre l'urbanisation saint-quentinoise

La révision du schéma directeur régional mobilise les territoires locaux. A Saclay, elle est à l'origine de la création d'un syndicat d'études et de programmation (Siep), spécialement mis en place afin d'adopter le Sdau local (*cf carte ci-après*). Dans un article du quotidien *Le Parisien* daté de février 1991, il apparaît que les élus locaux épousent les enjeux du Sdaurif : préserver l'environnement en maintenant l'agriculture du plateau, créer un pôle technologique de haut niveau afin de développer l'emploi, mettre en place les transports en commun[1554]. Le témoignage de Jacques Guyard, qui évoque « *le caractère exemplaire du travail*[1555] » du syndicat mixte centre Essonne, confirme l'idée d'une adhésion forte de la sphère locale, tout en notant certaines faiblesses d'ordre politique[1556].

A Saint-Quentin-en-Yvelines, le débat qui se déroule se pose en des termes différents. Loin des enjeux régionaux, la mise en révision du Sdaurif y provoque des échanges d'échelle locale, sur la place dévolue aux communes dans le processus d'élaboration de la ville.

Trois communes vont rapidement faire connaître leur souhait de ne pas participer aux travaux du San relatifs au Sdau de la ville nouvelle. A Magny-les-Hameaux, Montigny et Voisins-le-Bretonneux, les conseils municipaux entérinent, entre la fin de l'année 1991 et le début de l'année 1992, des délibérations défavorables au schéma directeur saint-quentinois[1557].

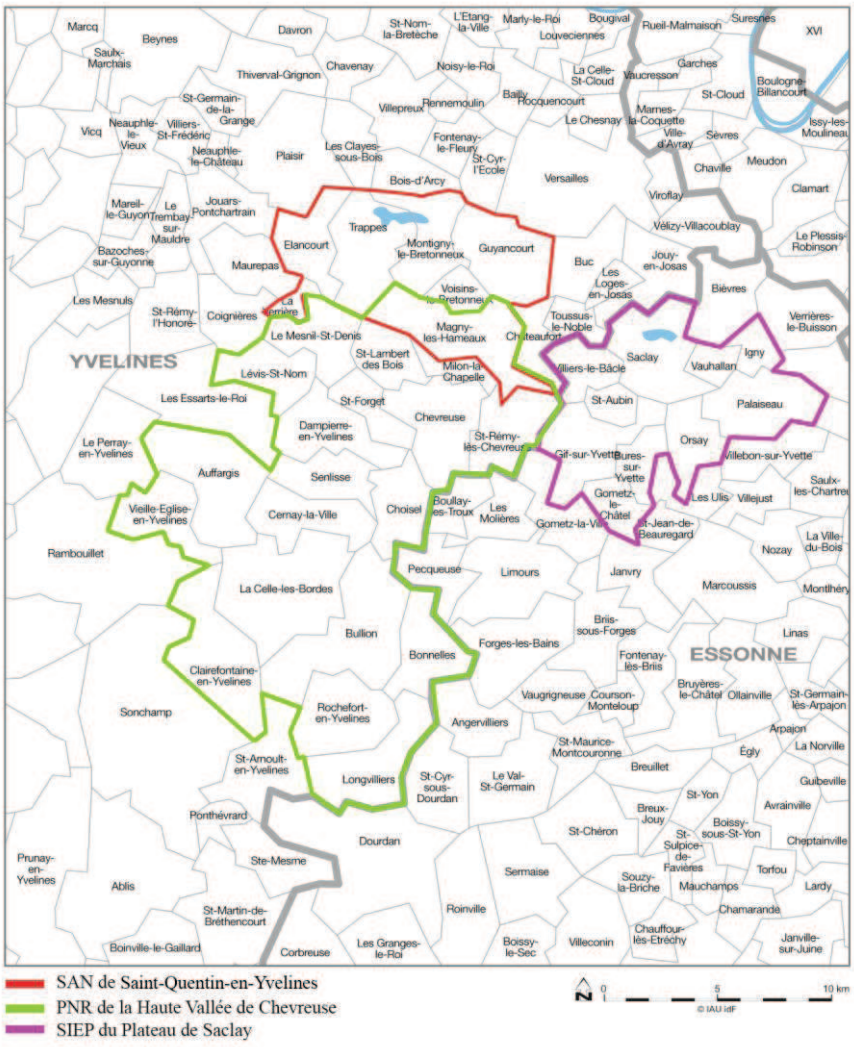
Les raisons invoquées par Montigny-le-Bretonneux sont motivées par un refus partiel de l'urbanisation mise en place dans le cadre intercommunal. Exposées dans

---

[1553] « Conseil des maires du mercredi 6 novembre 1991 », *op. cit.*, p. 2.
[1554] JEUDY, Bruno, « C'est parti pour le plateau de Saclay ! », in *Le Parisien*, mardi 5 février 1991, p. 21. Article reproduit dans notre volume d'annexes, (« vie politique », partie 4).
[1555] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 166.
[1556] Jacques Guyard explique par exemple que les maires communistes de Ris-Orangis et de Corbeil-Essonnes, communes qui prolongent le territoire du syndicat mixte centre Essonne, ont refusé de s'associer à la discussion du Smec. *Idem.*
[1557] Compte rendu du conseil des maires du mercredi 3 juin 1992, p. 4, in Conseil des maires, année 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

le compte rendu du conseil municipal du 31 mars 1992, elles se bornent à mettre en avant l'« *intérêt (…) très limité*[1558] » de la démarche du Sdau pour la commune. Ainsi justifiée, la position ignymontaine semble montrer combien la municipalité entend rester maîtresse de sa propre urbanisation. Alors que la construction du centre se poursuit avec l'ouverture de la scène nationale du Théâtre et de la médiathèque du Canal (tête de pont du réseau saint-quentinois), l'équipe dirigée par Nicolas About s'est donnée pour priorité de rénover l'un de ses anciens quartiers, celui du Pas-du-Lac[1559].

Carte 21
Le San, le PNR de la Haute vallée de Chevreuse et le Siep de Saclay



Source : Archives de la CA de SQY.
Copyright : Vay Ollivier

[1558] Extrait du registre des délibérations du conseil municipal, 31 mars 1992, in Conseil des maires, année 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1559] CHAUVIN, Monique, *Montigny-le-Bretonneux, naissance d'une ville*, Paris, Cliomédia, 2006, p. 60.

Les cas de Magny-les-Hameaux et Voisins-le-Bretonneux sont différents. A Magny, le conseil municipal décide au mois de janvier 1992 de ne s'engager que dans l'élaboration du schéma directeur du parc naturel régional de la Haute vallée de Chevreuse, dont elle est membre de droit, et donc de ne pas prendre part aux échanges saint-quentinois. La municipalité prend parti pour une approche environnementaliste de son développement, ainsi que pour un respect strict des orientations communales. Le compte rendu du conseil municipal du 22 janvier 1992 évoque le diktat d'aménagement qui frappe son territoire, les « *insupportables pressions d'urbanisation auxquelles commencent à être soumises les communes de la Haute vallée de Chevreuse*[1560] » ainsi que le « *calage inquiétant du front d'urbanisation de l'agglomération parisienne sur les limites Nord et Nord-Est*[1561] » du PNR. Il confirme la nécessité d'entreprendre au plus vite l'étude d'un schéma directeur en Haute vallée de Chevreuse, laissant entendre que ce territoire « *partage les mêmes objectifs* [que Magny] *dans le cadre d'un projet réaliste d'avenir conciliant évolution économique et sauvegarde du patrimoine*[1562] ». Le maire Jacques Rivaillier rappelle que sa commune a un « *caractère (encore !) rural auquel elle tient par-dessus toute autre considération*[1563] », positionnement qui n'est pas sans évoquer celui des élus locaux de Tigery-Lieusaint dans les années 1970[1564]. Il reprendra des arguments comparables quelques semaines plus tard, face aux maires de la ville nouvelle, au directeur général de l'EPA et – surtout – au secrétaire général de la préfecture[1565].

Tout comme Magny, la municipalité de Voisins-le-Bretonneux souhaite privilégier le territoire du PNR, dont elle est « commune porte ». Le 19 novembre 1991, le maire demande au président du San de ne pas incorporer sa commune dans la réflexion sur le Sdau de la ville nouvelle si cela doit l'empêcher de prendre part aux travaux

[1560] Compte rendu du conseil municipal de Magny-les-Hameaux, 22 janvier 1991, in Conseil des maires, année 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1561] *Idem.*
[1562] *Ibidem.*
[1563] Courrier du maire de Magny-les-Hameaux, Jacques Rivaillier, au président du San, Roland Nadaus, 27 janvier 1992, in Conseil des maires, année 1991, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1564] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, p. 52.
[1565] Conseil des maires du mercredi 1er avril 1992, p. 6.

effectués en vallée de Chevreuse dans le cadre du Sdaurif[1566]. René Vandamme affirme à travers cette prise de position un rapport à l'« urbanité » spécifique : le 1er avril, en conseil des maires, l'élu met en avant l'appartenance de sa commune au canton de Chevreuse, « *à dominante rurale et peu urbanisée*[1567] ». Voisins-le-Bretonneux jouit selon lui d'une position géopolitique privilégiée qui doit permettre au parc naturel régional d'être protégé de ce qu'il appelle « *le déferlement de la ville nouvelle sur la vallée et les sites protégés*[1568] ». Le maire fait par ailleurs état de sa « *solidarité avec la commune de Magny-les-Hameaux qui a plus que Voisins-le-Bretonneux la vocation à un Sdau local rural*[1569] ». Il indique que le conseil municipal de Voisins ne consentira à modifier sa délibération en faveur du PNR qu'à partir du moment où Magny-les-Hameaux l'aura fait de son côté.

Au mois d'avril 1992, cinq mois après le premier tour de table sur le sujet, les positions des communes de la ville nouvelle sont arrêtées. La Verrière et Guyancourt ont délibéré dans un sens favorable au schéma directeur, Trappes a émis un accord de principe, et Elancourt le souhait que le document prenne en compte la notion de « *bassin de vie* », et non pas seulement les limites géographiques propres à la ville nouvelle[1570]. Pour le maire de la commune, Alain Danet, le schéma directeur donne l'occasion aux élus d'affirmer une « *volonté politique locale*[1571] ». Quant aux communes Magny, Montigny et Voisins, toutes situées à droite et toujours rétives, elles maintiennent une position de retrait à l'égard de l'urbanisation qui se pratique en ville nouvelle.

La « méthode Nadaus » : ténacité et politique des « petits pas »

Au cours du printemps 1992, le débat s'instaure entre l'Etat et les élus locaux. Représentée par son secrétaire général, la préfecture des Yvelines rappelle à de

[1566] Lettre de René Vandamme, maire de Voisins-le-Bretonneux, au président du San, Roland Nadaus, 19 novembre 1991, in Conseil des maires, année 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1567] *Idem*, p. 5.
[1568] *Ibidem.*
[1569] *Ibid.*
[1570] Délibération du conseil municipal d'Elancourt en date du 28 février 1992. Les élus élancourtois y font valoir un « *souci de décloisonnement* » pour la ville nouvelle en matière de réseaux (eau, assainissement), de transports, d'habitat, de sécurité, de formation et d'éducation et de synergies économiques. In Conseil des maires, année 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1571] Conseil des maires du mercredi 1er avril 1992, p. 6, in Conseil des maires, année 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

nombreuses reprises le cadre d'intervention qui doit être celui des communes en matière de révision du Sdau. Maniant à la fois la carotte et le bâton, elle indique que le schéma directeur est une occasion, pour une ville nouvelle arrivant à « *maturation* », de jeter les bases d'une future « *collaboration intercommunale à venir*[1572] », tout en expliquant que « *le canton ne constitue pas une réalité administrative*[1573] ». Pour le secrétaire général de la préfecture, Jean-François Carenco, la ville nouvelle doit s'affirmer comme une « *puissance existante, partie prenante de la vie du Département*[1574] ». Saint-Quentin-en-Yvelines est, selon lui, un espace à vocation urbaine[1575], nécessaire à l'économie départementale ainsi qu'à la politique de l'habitat. Dans ce contexte, il n'est pas opportun ni réaliste d'opposer le PNR à l'agglomération nouvelle, dont l'éclatement doit être contenu coûte que coûte. Le secrétaire général de la préfecture n'acceptera ainsi pas « *un Sdau local rétréci aux seules communes de la ville nouvelle qui souhaiteraient y participer*[1576] », opposant ainsi une fin de non recevoir aux trois communes récalcitrantes. Il se montre enfin favorable à ce que le futur schéma directeur de Saint-Quentin-en-Yvelines intègre dans sa réflexion les communes avoisinantes de Maurepas et de Coignières, comme suggéré par le maire d'Elancourt.

Ce débat contradictoire amène le San à clarifier son approche, mais aussi à définir une ligne de conduite à l'égard de communes de la droite locale. Sans surprise, le positionnement de Roland Nadaus se veut fédérateur. Le 1er avril 1992, le président de la ville nouvelle indique ne pas souhaiter, comme la loi l'y autorise, entamer la procédure de Sdau par le biais du mécanisme de la majorité qualifiée[1577], et se donne pour objectif de parvenir à un consensus avec les villes récalcitrantes. Il demande ainsi aux maires de Voisins-le-Bretonneux et de Magny-les-Hameaux de bien vouloir reconsidérer les positions qui sont les leurs. Pour cela, Roland Nadaus fait un geste. Il

[1572] *Idem*, p. 4.
[1573] *Ibidem*, p. 5.
[1574] *Ibid*, p. 4.
[1575] Le représentant de l'Etat ne fait ici que se conformer aux orientations du *Livre blanc.* Celui-ci détermine des « zones vertes » (espaces naturels d'intérêt régional) et des « zones jaunes » (grandes entités agricoles), toutes deux définies et imposées par l'Etat, ainsi que des « zones blanches hachurées », réservées à l'urbanisation. L'utilisation de ces dernières est laissée à la discrétion des élus locaux, qui ont la possibilité soit de les urbaniser, soit d'en faire des espaces protégés. Selon le *Livre blanc*, Saint-Quentin-en-Yvelines est une « zone blanche hachurée », le territoire du PNR de la Haute vallée de Chevreuse étant classifié en zones vertes et jaunes.
[1576] Conseil des maires du mercredi 1er avril 1992, p. 5.
[1577] Le président du San le pourrait, car l'intercommunalité est bel et bien en position de force dans le débat : au recensement de 1990, les quatre communes de la gauche totalisent plus des deux tiers de l'ensemble des habitants. San de Saint-Quentin-en-Yvelines, *Saint-Quentin-en-Yvelines en chiffres*, édition 1999, p. 6.

suggère aux conseils municipaux de délibérer de nouveau « *en demandant dans leurs délibérations que le San désigne des représentants de leurs communes dans les structures voisines comme celle de Chevreuse*[1578] ». Pour l'exprimer autrement, il propose un arrangement à Voisins et Magny : leur participation pleine et entière au Sdau de Saint-Quentin-en-Yvelines contre la possibilité pour elles de prendre part, en tant que représentantes de la ville nouvelle, aux débats du PNR sur le Sdaurif. Les modalités de représentation de ces deux communes agissent ici comme monnaie d'échange, leur révision ayant pour objet de trouver une solution pacifiée. Cette proposition finira par convaincre.

La méthode de travail adoptée par Roland Nadaus semble avoir joué un rôle dans le règlement positif de ce conflit. Si le président du San finit par obtenir la participation de toutes les communes de l'« opposition » au débat sur le Schéma directeur, c'est sans doute tout autant en raison de sa proposition que de sa ténacité. Régulières, les négociations qui interviennent au cours de l'été 1992 ressemblent, toutes proportions gardées, à une stratégie de « petits pas » comparable à la « méthode Monnet[1579] ». Roland Nadaus parvient à enlever l'adhésion de ses contradicteurs en insistant sur des éléments à caractère technique, mais aux effets politiques avérés. Ce type d'approche a pu être observé, au plan local, dans des cas similaires[1580].

Le 4 novembre 1992, soit un an après la présentation du dossier Sdaurif au conseil des maires, un consensus est établi sur la question du schéma directeur de la ville nouvelle. Le compte rendu de la réunion des maires nous apprend que les maires de Voisins et Magny ont réussi à faire délibérer de nouveau leurs conseils municipaux[1581]. En échange, les maires de Magny-les-Hameaux et Voisins-le-Bretonneux, Jacques Rivaillier et René Vandamme, représenteront le San dans le cadre des travaux du Sdau local du canton de la Vallée de Chevreuse, dûment mandatés par le syndicat d'agglomération nouvelle. Quant à la municipalité de Montigny-le-Bretonneux, elle s'apprête à accepter « *une certaine souplesse*[1582] » sur

[1578] Conseil des maires du mercredi 1er avril 1992, p. 6.
[1579] MONNET, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 373-392.
[1580] « Déconcentration et décentralisation », interview de Pierre Bourguigon, député-maire de Sotteville-lès-Rouen, in *Décentralisation en Normandie : acteurs et politiques*, revue *Etudes normandes*, n° 4/2006, p. 53.
[1581] Le 21 septembre, le conseil municipal de Voisins-le-Bretonneux a ainsi annulé sa demande de rattachement au Sdau du PNR de la Haute vallée de Chevreuse et son adhésion à celui de Saint-Quentin-en-Yvelines. Conseil des maires du mercredi 4 novembre 1992, p. 1.
[1582] *Idem.*

le projet. Dans une note manuscrite, versée dans les archives par la mairie de Voisins, Nicolas About s'engage à faire prendre à son conseil municipal une délibération en faveur du Sdau de Saint-Quentin-en-Yvelines en contrepartie d'un « *engagement* » de la part du président du San au « *respect des choix et options d'urbanisme de chaque commune composant l'agglomération nouvelle*[1583] ». Cette décision n'en est pas vraiment une. Depuis sa création, le syndicat intercommunal de la ville nouvelle veille en effet à appuyer les conseils municipaux des communes, tout particulièrement dans les secteurs stratégiques et sensibles qui sont ceux de l'urbanisme et de la programmation d'équipements[1584]. Erigée en principe de fonctionnement[1585], cette règle ne semble guère avoir été mise à mal au cours des années récentes, pas même sous la mandature du président Raimbault[1586].

En 1991 et 1992, les échanges sur le Sdaurif révèlent des clivages importants, au sein des communes de Saint-Quentin-en-Yvelines, sur l'aménagement du territoire communautaire. Certaines municipalités se positionnent contre une forme d'urbanisation marquée par la densité urbaine, et affirment une posture locale qui repose sur des valeurs rurales. Vingt années après la mise en place du syndicat intercommunal, force est de constater qu'il n'existe pas de consensus sur l'identité de l'agglomération parmi les élus.

La discrétion de l'EPA dans les négociations est un fait dont il convient de mesurer l'importance. En théorie pilotée par le San avec le concours de la préfecture et de l'établissement public[1587], la mise en place du schéma directeur de la région Ile-de-France se traite dans la pratique sous un angle politique. Nous le constatons dans les

[1583] Conseil des maires du mercredi 4 novembre 1992 , in Conseil des maires, boîte 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. Cette note écrite à la main est reproduite dans notre volume d'annexes (« vie politique », 4e partie).
[1584] Elle est notamment rappelée lors du comité syndical du 25 février 1982, le syndicat communautaire étant présidé à cette époque par une majorité communiste. Alors qu'y est évoquée la participation de la commune de Montigny-le-Bretonneux à la conception du quartier de la Gare, le Scaan rappelle le principe qui est le sien dans ce secteur : respect strict de la position du conseil municipal. Compte rendu du comité syndical du 25 février 1982, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1585] Cf *supra*, chapitre IV.
[1586] On consultera plus particulièrement, sur ce point précis, les comptes rendus des comités syndicaux des 10 mai et 15 novembre 1984. Le 10 mai, Nicolas About déclare, au sujet de la restructuration du centre-village de Guyancourt, qu'il « *respectera l'avis de la commune concernant le choix des concepteurs* ». Quelques mois plus tard, le président du San, sur un autre dossier (localisation d'un collège), rappelle que l'accord de la commune est nécessaire sur ce type de question.
[1587] « Mise en révision générale du Schéma directeur de la région d'Ile-de-France, lettre du 23 juillet 1990 », *op. cit.*, p. 21.

archives : représenté au sein du conseil des maires par son directeur général, l'EPA participe peu à l'échange qu'ont les maires entre eux.

Il est pourtant habituel, à cette époque, que les aménageurs guident les élus. Au milieu des années 1980, la mise en révision du schéma directeur de Saint-Quentin-en-Yvelines a été encadrée par les services de l'établissement public[1588]. Les architectes-urbanistes connaissent parfaitement les enjeux urbains de l'agglomération, et sont les maîtres d'œuvre des principales actions menées dans le secteur de l'aménagement du territoire. Prenant la parole le 6 novembre 1991 en préambule de la discussion que les maires locaux sont appelés à avoir, le directeur général de l'établissement public d'aménagement délimite trois axes de travail : les trames vertes, les « infrastructures-transports » et les grands équipements[1589]. L'EPA balise également la démarche au plan géographique (périmètre concerné), et rappelle au mois de novembre la teneur des modalités d'association de l'Etat (préfecture), de l'intercommunalité et des communes. Il est enfin porteur des éléments calendaires, et donne le rétro-planning[1590]. Dans quelle mesure cette position témoigne-t-elle d'un renouvellement des rapports entre élus et aménageurs ?

2.2. Les rapports San-EPA : les aménageurs en quête d'autonomie

Au début des années 1990, l'établissement public d'aménagement est l'interlocuteur technique privilégié des élus locaux. Interrogé dans le journal *SQY Entreprises*, Guy Malandain, vice-président du San en charge du Développement économique et député des Yvelines, évoque une confiance retrouvée avec l'aménageur. Après avoir été parfois délicate dans les années passées – notamment dans le cadre de l'« affaire du centre[1591] » –, la coopération apparaît désormais opérante. « *A Saint-Quentin-en-Yvelines, ce partenariat est réel pour l'EPA et pour*

[1588] Délibération du comité syndical du San du 10 juillet 1986, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines. A noter que ce schéma directeur est le troisième de la ville nouvelle, après celui de 1968 (cf *supra*, chapitre V) et celui de 1975 (Sdau de Trappes-centre, cf séance du Scaan du 22 avril 1975, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines).
[1589] « Conseil des maires du mercredi 6 novembre 1991 », *op. cit.*, p. 4.
[1590] EPA, « Procédure de Schéma directeur sur Saint-Quentin-en-Yvelines », annexe au compte rendu du conseil des maires du mercredi 6 novembre 1991, *idem.*
[1591] Cf *supra*, chapitre V.

le San : on a réussi à établir un climat de confiance avec les entreprises et cela me paraît fonctionner de manière positive[1592] », affirme l'élu.

Une telle « entente cordiale » doit beaucoup à la loi Rocard. A partir de 1983, les compétences techniques acquises par les San de villes nouvelles modifient fondamentalement les rapports avec l'EPA. Dans l'entretien qu'il nous a accordé, Roland Nadaus explique s'être très tôt rapproché du directeur général de l'établissement public, Jean-Paul Alduy, afin de lui proposer des relations suivies[1593]. Au début des années 1990, le président du San et le directeur général de l'EPA mettent ainsi en place des « séminaires de cadres » entre les techniciens urbains des deux institutions. San et établissement public semblent plus que jamais travailler main dans la main, préparant ensemble les deux derniers quartiers de la ville nouvelle : la Clef de Saint-Pierre, à Elancourt, et Villaroy, à Guyancourt[1594].

Bien que légitime au regard des compétences exercées par le syndicat d'agglomération nouvelle, la démarche n'est pas sans enjeu. En 1989, à l'époque où Roland Nadaus succède à Dominique Raimbault, les élus locaux – notamment les communistes – ne sont pas tous acquis à la cause des aménageurs. Bien que le « capitalisme monopoliste d'Etat » soit désormais passé de mode[1595], la loi de l'offre et de la demande régissant les développeurs de l'EPA demeure suspecte pour nombre de membres du PCF. D'autres élus entendent également maintenir une certaine distance d'avec l'établissement public, suspectant parfois les experts d'agir en technocrates. Ainsi, le 26 janvier 1989, alors que le syndicat d'agglomération nouvelle s'apprête à signer sa convention de mandat avec l'EPA, plusieurs membres de la ville nouvelle ne se privent pas de rappeler que la place de l'établissement public doit demeurer celle d'un prestataire technique[1596]. Un clivage de fond semble alors demeurer entre les maires et les aménageurs. Qu'en est-il en réalité ?

[1592] « Guy Malandain : les batailles d'un élu », *SQY Entreprises* n° 11, janvier 1993, p. 5.

[1593] « *Je me suis très bien entendu avec Jean-Paul Alduy. Nous étions tous deux sur la même longueur d'onde, avec cette volonté de travailler à la fois rapidement mais de manière professionnelle. Nous nous informions systématiquement des dossiers en cours.* » Entretien avec Roland Nadaus, 3 juillet 2002. Cette version a été corroborée par Jean-Paul Alduy lors de la journée d'études organisée par le Groupe de recherches interdisciplinaires de l'UVSQ, en décembre 2001 (notes personnelles).

[1594] EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, volume 1, Créaphis, 1993, p. 34 ; EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, 1993-2003*, Paris, Cliomédia, 2002, p. 44.

[1595] Cf *supra*, chapitre IV. Lire également HAUMONT, Bernard, « Villes nouvelles et aménagement monopoliste », in *La Nouvelle Critique*, « Pour un urbanisme… Rapports, communications, débats », texte intégral du colloque organisé par La Nouvelle Critique et la Fédération de l'Isère du Parti communiste français, Grenoble, 6-7 avril 1974, p. 30.

[1596] Comité syndical du jeudi 26 janvier 1989, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, délibération n° 4.

L'urbanisation du centre-ville : des différences d'approche entre le San, l'EPA et les communes

Lieu de débat associant les techniciens de l'établissement public, les maires, le président du San, le conseil général, le conseil régional et l'Etat, le CA de l'établissement public d'aménagement se présente comme un lieu d'échanges au sens large. Il permet de croiser plusieurs échelles de réflexion publique, mais aussi de mêler les logiques politique et technicienne. Le conseil d'administration est l'un des rares endroits où l'Etat est présent, le plus souvent par l'entremise des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, et enfin du ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports. L'analyse de ses comptes rendus, entre 1993 et 1995, nous permet de jauger la nature des rapports entretenus entre les architectes-urbanistes et les maires locaux, plus de dix années après la rupture de 1981[1597].

Ces débats nous amènent à effectuer plusieurs remarques. La première d'entre elles concerne la différence d'approche qui demeure entre les uns et les autres. Le discours prononcé par le directeur général de l'établissement public d'aménagement à la fin de l'année 1993 nous en donne l'une des nombreuses variations, sur le thème de l'urbanisation du centre-ville. Ayant pris ses fonctions au mois d'octobre 1993, Gilbert Roubach effectue, le 13 décembre, un bilan circonstancié des activités de l'EPA, dans le cadre du débat budgétaire[1598]. L'ancien directeur départemental de l'Equipement du Val-de-Marne y évoque les objectifs atteints en matière d'engagements de logements, les réalisations de commerces (en hausse au regard des prévisions) et de bureaux (en baisse), le ralentissement des activités industrielles de la ville nouvelle, l'effort à poursuivre dans le secteur des transports ou encore le règlement d'une série de contentieux relatifs aux quartiers de la Clef de Saint-Pierre et de Villaroy. Il en profite surtout pour évoquer l'un des points qui l'a « *beaucoup frappé* », à savoir le potentiel « *formidable* » du « *centre de l'agglomération* ».

Pour le nouveau directeur général de l'établissement public, il existe une distorsion entre la place que tient le centre de la ville nouvelle et l'image qu'elle en donne à travers ses publicités :

[1597] Cf *supra*, chapitre V.

[1598] « Budget 1994 », procès verbal n° 85 du Conseil d'administration de l'EPA du 13 décembre 1993, pp. 5-16, in Archives de la Communauté d'agglomération.

« On voit le Centre de Saint-Quentin, les rues piétonnes de Saint-Quentin, le bassin de Saint-Quentin dans des films, dans des publicités au niveau national ; on les voit dans de nombreuses plaquettes au niveau national, et malgré cela, le pouvoir peut être de séduction, d'attraction du centre qui fera la réussite de l'agglomération de Saint-Quentin, est peut être encore insuffisamment établi, insuffisamment conforté. (…) Je dois dire qu'il y a là pour moi, me semble-t-il, un des enjeux majeurs du devenir de l'agglomération et qu'incontestablement, la réussite de la ville nouvelle sera sans doute définitivement ancrée lorsque les habitants de Rambouillet ou de Jouars-Pontchartrain qui souhaiteront aller dans un centre-ville fort iront de temps en temps à Versailles, de temps en temps à Paris ou à Saint-Germain, mais de temps en temps également au centre de Saint-Quentin[1599]*. »*

A sa manière, le directeur général de l'EPA réactive l'une des principales pommes de discorde qui, en 1981, ont animé les débats entre élus et aménageurs : la taille critique du centre de la ville nouvelle. Pour Gilbert Roubach comme pour l'essentiel des techniciens de l'établissement public d'aménagement, Saint-Quentin-en-Yvelines ne pourra atteindre son statut véritable d'agglomération que lorsque le quartier « Saint-Quentin », qui abrite le centre commercial ainsi que plusieurs équipements culturels, aura définitivement mis en place et assumé un rayonnement d'envergure régionale. Il profite du débat budgétaire pour donner quelques clés du développement du centre-ville dans les années à venir : construction d'une université en symbiose avec son environnement économique, animation décuplée au sein du centre commercial, aménagement de l'avenue du Centre[1600], essor de la Base de loisirs.

Les élus majoritaires de la ville nouvelle demeurent relativement peu perméables à ce point de vue. Ainsi, si Roland Nadaus se montre très favorable au développement de l'université de Versailles – Saint-Quentin, il est plus nuancé pour ce qui relève du centre-ville. Suite au discours de Gilbert Roubach, le président du San rappelle

[1599] *Idem*, p. 9.

[1600] Rappelons que le centre commercial est, à Saint-Quentin-en-Yvelines, piéton et en partie enterré, ce qui le rend relativement peu visible des routes qui le bordent. L'avenue du Centre est précisément l'une des voies qui le jalonnent. En proposant son aménagement (présence de commerces en rez-de-chaussée notamment), le DG de l'EPA souhaite attirer plus de visiteurs, et ainsi contribuer au développement du centre-ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

l'effort « *considérable* » consenti par la collectivité locale à l'égard du Théâtre de Saint-Quentin-en-Yvelines, scène nationale inaugurée en cette année 1993. Il évoque également l'ouverture de la médiathèque du Canal, appelée à constituer l'un des piliers de la politique communautaire culturelle. Le président du San ne dit en revanche pas un mot du rayonnement urbain du quartier « Saint-Quentin », ni même de son rayonnement commercial.

Réunion de travail entre élus locaux et responsables de l'EPA. A gauche, Roland Nadaus et Nicolas About. A l'extrême droite de la photo, le maire de Trappes Bernard Hugo. Au centre, le directeur-général de l'EPA, Jean-Paul Alduy. Source : Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

En réalité, l'avis des élus locaux demeure inchangé depuis la crise de 1981 relative au centre-ville. En matière de développement commercial, le San reste majoritairement favorable à une approche communale. Pour l'équipe de la gauche, le commerce constitue avant tout une affaire locale, pour ne pas dire « saint-quentino – saint-quentinoise ». Loin de soutenir un rayonnement départemental, encore moins régional, du centre commercial inauguré dans la seconde moitié des années 1980 (1987), les élus communautaires promeuvent d'abord et avant tout le commerce de proximité, et à travers lui le maillage de petits centres commerciaux qui, chacun dans son quartier, doit créer du lien social.

La façon dont le San présente l'activité commerciale de la ville nouvelle dans ses publications illustre ce point de vue. Dans ses éditions de novembre 1989 et de décembre 1991, *Le Petit Quentin* évoque ce thème en centrant exclusivement son propos sur l'artisanat, le petit commerce et les commerces de proximité. « *Le commerce et l'artisanat occupent une place de premier choix dans la vie de la cité* », peut-on y lire[1601]. Au nombre de quatre cents en ville nouvelle[1602], commerçants et artisans y sont présentés comme les principaux animateurs des quartiers, « *acteurs irremplaçables de la vie sociale*[1603] ». La vision développée est ainsi celle, chaleureuse, de la « *tradition* » et du « *dynamisme*[1604] » des quartiers de la ville nouvelle[1605]. L'éditorial du président du San souligne avec force cette dimension : si Saint-Quentin-en-Yvelines représente indiscutablement une « *réussite commerciale* » à travers son « *centre-ville* », la politique publique locale entend surtout soutenir les commerçants et les artisans.

> « *Saint-Quentin-en-Yvelines, c'est aussi une réussite commerciale. Bien sûr, il y a le Centre "Saint-Quentin-Ville", un des plus beaux de France, et même dit-on, d'Europe. Très actif, plein d'idées. Mais précisément, rien ne remplacera jamais la qualité des hommes, dans le commerce comme ailleurs. De ce point de vue, petits et grands commerçants ont un point commun : la qualité du service rendu aux clients et, disons-le franchement, il y a de "bons" commerçants et d'autres qui le sont moins*[1606]*…* »

Cette approche n'est pas partagée par la totalité des élus. Pour le maire de Montigny-le-Bretonneux, commune sur laquelle est implanté le centre commercial régional, il convient d'accentuer le rayonnement de cette zone. Constatant que l'ouverture du Théâtre de Saint-Quentin-en-Yvelines n'a pas encore contribué à renforcer la centralité de la ville nouvelle (et notamment de sa commune), Nicolas About insiste sur la nécessité « *d'extravertir le Centre commercial* » et de le « *rendre*

[1601] *Le Petit Quentin* n° 28, novembre 1989, p. 7.
[1602] Les commerçants saint-quentinois emploient alors quelque 1 920 personnes, soit 4 % des emplois de la ville nouvelle. Cette dimension économique du commerce local est également mise en avant dans *Le Petit Quentin* n° 50 de décembre 1991 (p. 10).
[1603] *Idem.*
[1604] *Le Petit Quentin* n° 28, novembre 1989, p. 13.
[1605] *Idem*, p. 16.
[1606] « Des choses au quotidien », éditorial du président du San, Roland Nadaus, *Le Petit Quentin* n° 28, novembre 1989, p. 3.

visible » en renforçant la présence de commerces sur l'avenue du Centre ainsi que sur des terrains situés en bordure de la scène nationale[1607]. Selon le maire, il s'agit là d'un enjeu permettant d'attirer les clients qui fréquentent habituellement des centres commerciaux périphériques, et ainsi de renforcer le rayonnement cher aux aménageurs. Ce point de vue demeure toutefois minoritaire au comité syndical.

L'émancipation de l'EPA en question

Si les élus locaux souhaitent prendre certaines distances d'avec l'EPA, l'établissement public d'aménagement entend également, de son côté, conserver une forme d'indépendance vis-à-vis du San. Le CA de l'EPA témoigne de cette tendance à l'autonomie qui, au milieu des années 1990, continue d'animer les équipes d'urbanistes et d'experts. Il faut dire que le temps est désormais au bilan. Dans un contexte où, de plus en plus, l'achèvement de la ville nouvelle apparaît comme inéluctable[1608], les aménageurs se posent la question de la permanence de leur activité, et avec elle celle de leur positionnement au sein de la ville nouvelle. L'une des réponses qu'ils y apportent consiste à trouver des débouchés en dehors de leur zone traditionnelle d'aménagement. En 1995 et 1996, ils vont ainsi intervenir sur des territoires extérieurs à Saint-Quentin-en-Yvelines, s'attirant en cela plusieurs critiques.

Au cours de l'année 1994, le conseil d'administration de l'établissement public donne l'occasion aux techniciens de la ville nouvelle d'informer leurs administrateurs sur le projet d'aménagement qu'ils ont dans la région du Mantois et de la Seine aval. Le directeur général de l'EPA met directement en lien ce dossier avec la chute d'activité qui frappe ses équipes. Observant un ralentissement de la conjoncture immobilière, notamment lié à l'augmentation des taux d'intérêt, Gilbert Roubach met en avant l'évolution à la baisse du plan de charge de l'établissement public d'aménagement afin de justifier une intervention dans le Mantois, région où doit être

[1607] « Budget 1994 », procès-verbal n° 85 du Conseil d'administration de l'EPA du 13 décembre 1993, p. 12, in Archives de la Communauté d'agglomération.
[1608] L'achèvement de la ville nouvelle est particulièrement visible à travers la baisse progressive des réalisations assurées par l'EPA au cours des années 1990. Ainsi, en décembre 1994, lors de la discussion budgétaire annuelle, Gilbert Roubach met en perspective les chiffres de commercialisation des zones d'activités de l'année avec ceux des « *années faste* » 1988-1989. En 1994, l'EPA a ainsi commercialisé trois hectares de ZA, contre trente-cinq hectares cinq années plus tôt. « Budget 1995 », procès verbal n° 88 du Conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1994, p. 7, in Archives de la Communauté d'agglomération.

prochainement créé un établissement public dépourvu de moyens propres en personnel. Il indique également que l'action à mener dans le nord des Yvelines concerne une période d'une quinzaine d'années, défendant ainsi l'idée d'une intervention partagée sur le territoire de Saint-Quentin-en-Yvelines et sur la vallée de la Seine. Le personnel serait mis à disposition de l'EPA du Mantois, les deux structures présentant des comptes séparés[1609]. Les salariés saint-quentinois sont favorables à cette évolution : réunis en assemblée générale au mois de décembre 1994, ils soutiennent le projet « *sans réserve*[1610] ».

La proposition d'intervenir sur le territoire des communes de Mantes-la-Jolie, de Buchelay et de Mantes-la-Ville émane du comité interministériel des villes et du développement social urbain – c'est-à-dire de l'Etat. Dans un rapport remis au Premier ministre en août 1994, les services du ministère de l'Equipement défendent l'idée de la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial permettant de développer l'emploi, de favoriser la cohésion sociale et de lutter contre l'exclusion. Le projet comporte des opérations de restructuration urbaine, et doit s'appuyer sur les compétences acquises par les équipes de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines[1611]. Nous retrouvons ici une procédure normative habituelle, propre à l'Etat et à ses agents techniques à l'égard des sphères locales[1612].

Cette initiative ne convainc pas immédiatement les élus locaux. Le maire de La Verrière, Pierre Sellincourt demande à ce que la question financière soit clarifiée. « Qui paie quoi ? », interroge-t-il[1613], cependant que le président du CA, Alain Danet, rappelle de la nécessité qu'il y a de maintenir Saint-Quentin-en-Yvelines au rang de priorité dans les objectifs de travail des aménageurs. La réalisation d'études en Val de Seine ne doit pas obérer la capacité de l'équipe de conduire des travaux en ville nouvelle, ou de réaliser la commercialisation de terrains industriels[1614]. Le président

[1609] « Questions diverses », procès verbal n° 89 du Conseil d'administration de l'EPA du 14 mars 1995, pp. 10-11, in Archives de la Communauté d'agglomération.
[1610] « Le personnel de l'EPASQY et les sections syndicales CFDT, CGT, FO, Libre, réunis en Assemblée générale le 9 décembre 1994 », annexe au PV n° 88 du Conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1994.
[1611] « Rapport au Premier ministre », annexe au procès verbal n° 90 du Conseil d'administration de l'EPA du 14 mars 1995, Archives de la Communauté d'agglomération.
[1612] RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique. Le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, *op. cit.,* p. 299.
[1613] Annexe au PV n° 88 du Conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1994, p. 11.
[1614] *Idem*.

de l'EPA milite également pour que les élus adoptent une « *position de principe*[1615] » sur le sujet, ceci afin de préserver les intérêts de la ville nouvelle.

Inquiets de l'infléchissement en cours, les élus locaux le sont d'autant plus que l'EPA signe à cette même époque une convention avec Bois d'Arcy, commune frontalière de la ville nouvelle autrefois membre du Scaan[1616]. L'intervention de l'établissement public porte sur le quartier de la Croix Bonnet, qu'il convient d'urbaniser en acquérant des terrains (120 hectares) et en assistant la municipalité tout au long des étapes d'aménagement. La Zac ainsi dénommée porte sur quelque huit cents logements, et une zone d'activité d'environ deux mille cinq-cents emplois. Elle trouble certains représentants du San, dans la mesure où l'implantation d'activités se révèle de plus en plus délicate à Saint-Quentin-en-Yvelines. Le maire de Voisins-le-Bretonneux, René Vandamme, évoque le risque d'une concurrence entre la Zac de la Coix Bonnet et certaines Zac de la ville nouvelle[1617]. Il demande également à ce que « *la priorité [des ventes] soit donnée par l'établissement public d'aménagement au profit de la ville nouvelle*[1618] ». Cet avis du maire de Voisins est également celui émis par le président du San, Roland Nadaus, et peut être entendu comme la première des « positions de principe » que les élus adoptent sur le dossier. Mettant en avant le fait que le programme de la Croix Bonnet prévoit la réalisation de cinquante hectares d'activités où les entreprises bénéficieront d'un taux de TP inférieur à celui de la ville nouvelle, Roland Nadaus se dit soucieux de voir l'EPA mettre ses compétences au service d'une commune limitrophe à Saint-Quentin-en-Yvelines, en situation de concurrence directe avec l'agglomération. « *Il ne faut pas (…) que l'établissement public entraîne des entreprises à l'extérieur de la ville nouvelle* », estime-t-il.

La convention avec la commune de Bois d'Arcy est signée lors du CA du 22 décembre 1994. Avec la convention portant sur le Mantois, elle constitue l'une des parties les plus visibles de l'émancipation de l'établissement public d'aménagement à

[1615] « Intervention de l'établissement public d'aménagement sur le Mantois », procès verbal n° 88 du Conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1994, p. 14, in Archives de la Communauté d'agglomération.
[1616] Cf *supra*, chapitre IV.
[1617] « Information sur le projet d'urbanisation de la Croix Bonnet à Bois d'Arcy », procès verbal n° 87 du CA de l'EPA, 7 juillet 1994, p. 14.
[1618] « Commune de Bois d'Arcy : convention avec l'établissement public d'aménagement », procès verbal n° 88 du Conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1994, p. 11.

l'égard des élus du San, voire de l'indépendance que l'EPA entend acquérir vis-à-vis de la ville nouvelle. Les aménageurs ne semblent guère avoir le choix : alors que le Sdaurif a, dans les années 1990-1992, évoqué la fin des villes nouvelles, les urbanistes saint-quentinois doivent trouver des débouchés professionnels, et pour cela s'affirmer en tant qu'experts sur la question de la ville au sens large. Leurs velléités d'indépendance nous amènent à réviser l'idée selon laquelle San et EPA seraient, au fil du temps, parvenus à un équilibre, voire à une forme d'harmonie dans leur fonctionnement. Même si leur collaboration est patente au CA de l'EPA, une différence culturelle fondamentale subsiste entre les deux institutions, dans un contexte de reprise en main progressive de la question urbaine par les élus locaux.

2.3. La mainmise du San sur la question urbaine : l'exemple de l'art public

Quinze années après l'« affaire du centre », une tension originelle demeure entre aménageurs et élus. Bien que le débat sur l'urbanisation de la ville nouvelle soit désormais dépassionné, le San comme l'EPA n'en dépendent pas moins, chacun, des intérêts différents. Entre le politique et le « savant », une certaine lutte pour l'hégémonie demeure.

Ce rapport de force peut être illustré en mobilisant la question de l'art public[1619]. Depuis la fin des années 1960, et plus particulièrement depuis le début des années 1970, les aménageurs des villes nouvelles entretiennent une relation étroite avec ce domaine[1620]. En 1976, un colloque fondateur organisé à Royaumont par le SGVN et le secrétariat à la Culture pour les villes nouvelles[1621] permet de réaliser un premier inventaire des œuvres d'art qui y sont réalisées dans les agglomérations nouvelles, mais également de souligner le caractère innovant de la méthode mobilisée pour ce

[1619] Nous reprenons dans cette sous-partie l'essentiel du travail que nous avons réalisé dans le cadre de la journée d'études « L'art public dans les villes nouvelles : de l'expérimentation à la patrimonialisation ». Organisée en novembre 2008 par le Musée de la ville de Saint-Quentin, coordonnée par Loïc Vadelorge et Julie Guiyot-Corteville, en partenariat avec le comité d'histoire du ministère de la Culture, la direction régionale des Affaires culturelles d'Ile-de-France et la délégation aux arts plastiques, celle-ci a donné lieu à une publication en 2010. THEULE, Frédéric, « L'art public pour les élus locaux de Saint-Quentin-en-Yvelines : une appropriation tardive », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, Paris, Artlys, 2010, pp. 122-129.

[1620] VADELORGE, Loïc, « Comment les villes nouvelles se sont ouvertes à l'art (1965-1980) », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, *op. cit.*, pp. 35-43.

[1621] SGGCVN, *L'art dans la ville*, actes du colloque organisé à Royaumont les 15 et 16 octobre 1976, Paris, Architecture et construction, *dactyl.* Lire également FACHARD, Sabine (dir.), *L'art et la ville : interventions des artistes dans les villes nouvelles*, Paris, SGGCVN, 1976.

faire. Celle-ci amène les artistes à intervenir en amont du projet urbain, c'est-à-dire au moment où le quartier fait l'objet de ses premières esquisses planifiées. Comme le rappelle Loïc Vadelorge[1622], le temps est à la pluridisciplinarité : architectes et urbanistes entendent donner naissance à des paysages urbains où l'esthétique artistique prime sur la dimension fonctionnaliste. Il est également à l'intervention de l'Etat qui, via le SGVN et les EPA, mobilise des crédits spécifiques tels que le 1 %, désormais étendu à l'espace public. Plusieurs jeunes artistes vont ainsi être propulsés sur le devant de la scène urbaine, plus particulièrement dans les villes nouvelles. Kowalski, Takis, Marta Pan, Schultze, Szekely interviennent à Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée ou encore à Villeneuve d'Ascq. L'émergence de la problématique du cadre de vie, la percée de la question environnementale, le recours au vocabulaire de la ville « verte et bleue », mais également le travail en profondeur de professionnels éclairés et engagés tels que Monique Faux[1623] agissent comme autant de détonateurs permettant d'ancrer l'art public dans les quartiers des « centres urbains nouveaux ».

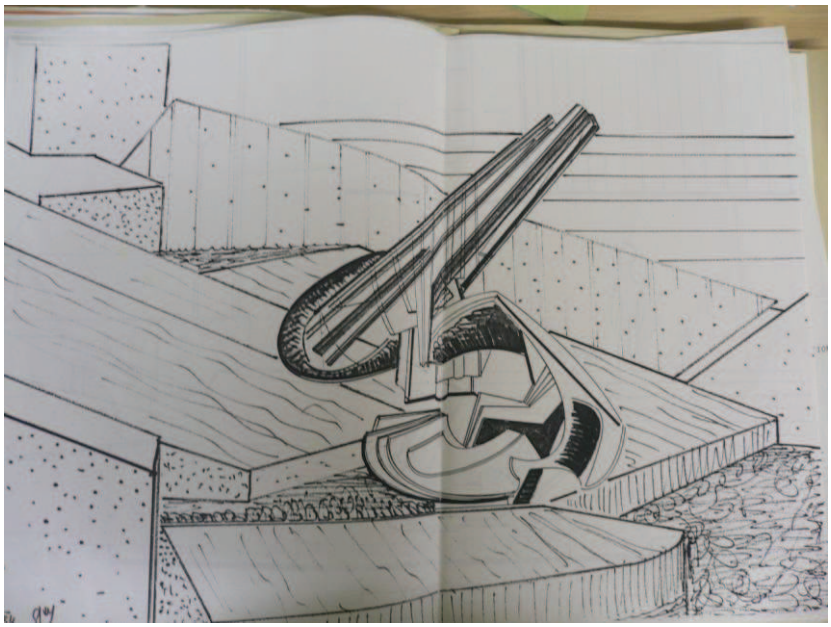
L'art dans la ville, une affaire urbaine ou culturelle ? L'action de Roland Nadaus

Cette mécanique financière exclut toute intervention de la sphère politique locale. L'intégration de l'art à l'urbanisme est alors incontestablement affaire d'aménagement. C'est d'abord et avant tout une question technique, qui incombe en premier chef aux architectes et urbanistes en charge des villes nouvelles. Dans les années 1970, et jusqu'au milieu des années 1980, les élus locaux assistent ainsi en spectateurs informés, mais non véritablement consultés, à l'édification dans les quartiers « ville nouvelle » des sculptures d'art urbain. A Montigny-le-Bretonneux, *La Voilure*, sculpture en acier inoxydable réalisée par l'artiste français Marcel Van Thienen, est par exemple installée au cœur du quartier de la Sourderie sans que le

[1622] VADELORGE, Loïc, « Comment les villes nouvelles se sont ouvertes à l'art (1965-1980) », *op. cit.*, p. 41.
[1623] Monique Faux (1924-1997), conseillère artistique au ministère de la Culture et au Secrétariat général des villes nouvelles, a joué un rôle de premier plan dans le développement de l'art dans la ville. C'est notamment à elle que l'on doit l'approche professionnelle permettant aux artistes d'être associés, par les architectes-urbanistes des villes nouvelles, en amont du projet urbain. DAVAL Jean-Luc, RESTANY Pierre, TALBOT Patrick, *L'âme urbaine, hommage à Monique Faux*, Genève, Daval, 1998, 104 pages.

conseil municipal ne se soit prononcé[1624]. Les élus ignymontains sont alors happés par des questions techniques, telle la densité du programme ou son éclairage[1625].

Dans les années 1980, la décentralisation amène les aménageurs à informer les maires des œuvres d'art appelées à être édifiées dans les quartiers de la ville nouvelle. En 1985, à Guyancourt, l'implantation au sein du quartier des Garennes de l'œuvre de Gérard Mannoni donne lieu à plusieurs échanges épistolaires, mais également à quelques rencontres, entre les architectes-urbanistes de l'EPA, le maire de Guyancourt et le président du syndicat d'agglomération. Le 3 mai 1985, Alain Flambeau, directeur général de l'établissement public, adresse une lettre au syndicat intercommunal dans laquelle il explique que le projet Mannoni « *a reçu un avis favorable de principe* [nous soulignons] *de Monsieur le Maire de Guyancourt sous réserve d'un agrément du conseil municipal*[1626] ». Le financement de cette sculpture se monte au total à 150 000 francs, pris en charge respectivement par l'EPA (115 000 F) et le ministère de la Culture (35 000 F). Principal financeur du projet, l'établissement public d'aménagement demeure incontournable, les élus locaux étant simplement tenus informés d'une situation qui leur échappe totalement.



Le projet Mannoni en 1985. Source : archives municipales de Guyancourt.

[1624] THEULE, Frédéric, « L'art public pour les élus locaux de Saint-Quentin-en-Yvelines : une appropriation tardive », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation, op. cit.*, p. 123.
[1625] Conseil municipal de Montigny-le-Bretonneux, séances des 6 avril 1979, 1er juin 1979 et 5 mars 1981.
[1626] Lettre de Alain Flambeau au président du San, 3 mai 1985, archives municipales de Guyancourt, série Urbanisme, 242W8.

A l'échelle intercommunale, il convient de souligner combien les élus sont alors prisonniers de la méthode intégratrice défendue par le SGVN, et initiée par Monique Faux : dans tous les cas de figure, l'art urbain relève de la commission Urbanisme et Programmation du San, et non pas de la commission Culture. Ce paradoxe est remarquable. S'ils disposent en théorie d'une forme de légitimité pour se prononcer sur des questions d'ordre artistique, les élus à la Culture ne sont pas placés en situation de pouvoir agir dans la mesure où l'art urbain ne se trouve jamais à l'ordre du jour de leurs commissions. A l'inverse, leurs collègues à l'urbanisme, s'ils ont le pouvoir de se prononcer sur la question, n'ont guère la légitimité de se lancer dans de longs débats de nature culturelle… C'est là l'un des effets « verrouillants » de l'approche intégrée du SGVN : au regard de l'organigramme politico-administratif du syndicat, la légitimité de la parole politique en matière d'art public incombe moins à la commission Urbanisme qu'à la commission Culture ; or, celle-ci n'est jamais mise en demeure de statuer en matière de sculpture dans l'espace public… Les élus se trouvent structurellement en position d'impuissance, tout en manifestant leur volonté de participer à la décision. A partir de 1986, la commission Culture du San fait à plusieurs reprises état de son souhait de traiter le dossier en direct. Le 4 octobre 1990, elle passe à l'acte : les dossiers relevant du 1 % et de l'art public seront dorénavant pris en charge par ses soins[1627].

Roland Nadaus est l'artisan de cette reconquête. Dès l'automne 1989, quelques semaines à peine après son élection à la présidence du San, il adresse une lettre au directeur général de l'EPA, dans laquelle il souhaite « *qu'une réflexion soit menée afin de définir une politique* [d'art urbain] *pour l'ensemble de l'agglomération nouvelle en veillant tout particulièrement à une juste répartition sur la totalité du territoire* ». Le nouveau président de Saint-Quentin-en-Yvelines propose que soit organisée une « *large rencontre qui associerait l'Etablissement public, le San et notamment la Commission Culture, les communes et le Groupe central des villes nouvelles qui a aussi une compétence indéniable dans ce domaine*[1628]. » Il charge un agent administratif, Jean-Pascal Dumas, responsable du Développement universitaire et culturel (Duc), de suivre ce dossier.

[1627] THEULE, Frédéric, « L'art public pour les élus locaux de Saint-Quentin-en-Yvelines : une appropriation tardive », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, *op. cit.*, p. 126.
[1628] Lettre du président Roland Nadaus au Président de l'EPA, automne 1989 (estimation), archives personnelles de Jean-Pascal Dumas.

La statue de *L'homme couché*, à Elancourt (Klaus Schultze).
Source : Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Cette lettre constitue incontestablement une rupture dans la mesure où elle signe officiellement l'entrée des élus de Saint-Quentin-en-Yvelines dans le débat sur l'art urbain. Pour la première fois, la question de l'esthétique de la ville est abordée directement par l'un des acteurs politiques les plus importants de l'agglomération. Jusqu'alors, le président du syndicat intercommunal était demeuré en retrait du débat avec les aménageurs, et ce en dépit des incriminations de la commission Culture dans les années 1986-1990. Avec Roland Nadaus, les élus locaux revendiquent leur rôle de démiurges artistiques, au même titre que les aménageurs, et le font durablement.

Loin de constituer un simple coup de canif sans lendemain, la lettre adressée par le président du San à son homologue de l'EPA à l'automne 1989 est le point de départ d'une progressive montée en puissance de la réflexion politique sur l'art dans la ville. Elle signe également une reprise en main effective de l'établissement public d'aménagement, désormais contesté dans l'une des dimensions les plus fondamentales de son travail. Au mois de mai 1992, *Le Petit Quentin* consacre son dossier à l'« art de ville » de l'agglomération. Le mensuel du San évoque tout à la fois l'expressionnisme de la sculpture de *L'homme couché* à Elancourt, l'esthétique de la fresque du lycée Youri-Gagarine de Trappes, l'arche de Piotr Kowalski à Montigny,

l'œuvre *Meta* de Nissim Merkado[1629], etc. Au même moment, le service du Développement universitaire et culturel (Duc), placé sous la responsabilité de Jean-Pascal Dumas, soumet une série de propositions concrètes aux élus communautaires, après avoir réalisé préalablement plusieurs entretiens avec les représentants des milieux culturels et artistiques de la ville nouvelle, mais aussi avec l'association Ecomusée. Y sont suggérés la mise sur pied d'un circuit-visite de la ville nouvelle, la réalisation d'un catalogue par l'Ecomusée sur la base d'un vaste recensement des œuvres d'art qui jalonnent la cité, la création d'une biennale de la sculpture contemporaine, ainsi que le soutien actif aux peintres, sculpteurs, vidéastes et plasticiens qui vivent sur le territoire. C'est désormais un discours construit que le San peut présenter à l'attention des communes et des habitants de la ville nouvelle, au sein duquel l'art et la ville ne font qu'un :

> « *La ville nouvelle, son histoire, son territoire, sa culture, induisent un certain art de vivre, un certain art dans la ville. Cet "art de ville", nombreux en sont les créateurs, qu'ils soient acteurs de théâtre, danseurs, musiciens, écrivains, poètes ou plasticiens*[1630]. »

La persévérance des élus locaux : l'exemple de Daniel Pontereau

Cette offensive discursive s'accompagne d'une grande persévérance de la part de Roland Nadaus, pour qui « *l'art public est un sport de combat*[1631] ». Le président du San se heurte alors aux habitudes anciennes, qui voient les aménageurs décider de l'art urbain sans véritablement associer les élus locaux. Sa combativité apparaît au détour d'un échange épistolaire avec le ministère de la Culture et l'établissement public d'aménagement. Commentant une lettre que lui adresse le 17 avril 1992 le directeur général de l'EPA, au sujet de l'aménagement du parc des Sources de la Bièvre par le sculpteur Dani Karavan, Roland Nadaus indique que le San « *doit être associé* » à la démarche. Jean-Pascal Dumas indique de son côté, également à la

[1629] *Le Petit Quentin*, n° 55, mai 1992, pp. 9-18.
[1630] THONIEL, Pierre (chargé de mission au Duc), *Note à l'attention de Jean-Pascal Dumas*, 26 mai 1992, archives personnelles de Jean-Pascal Dumas. A noter que cette réflexion signe le point de départ de l'obtention, par l'intercommunalité saint-quentinoise, du label « Ville et pays d'art et d'histoire », au début des années 2000.
[1631] NADAUS, Roland, « L'art public est un sport de combat », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, *op. cit.*, p. 132.

main, qu'« *il faut être associé et <u>être présent</u>* [souligné à deux reprises par J.-P. Dumas][1632] », ce qui illustre au passage combien l'implication de la sphère administrative communautaire a pu être forte dans la lutte d'influence menée contre les aménageurs à cette époque[1633].

Cette volonté d'être intégré au processus de choix ira jusqu'au rapport de force avec les aménageurs et l'Etat. C'est ce que nous montre la gestion par les élus saint-quentinois – et plus particulièrement par la commission Culture du San – du dossier Pontereau.

Au début des années 1990, le sculpteur Daniel Pontereau propose de réaliser trois œuvres destinées au hall extérieur du collège Leclerc de l'université. Saisie par l'EPA, la commission Culture du San pointe dans un premier temps le manque de clarté de ce dossier. Dans son compte-rendu en date du 12 mars 1991, elle se déclare « *étonnée par le caractère abstrait du projet*[1634] » et s'inquiète de son implantation. Elle demande également à être mise en contact avec l'artiste. Daniel Pontereau est reçu par la commission le 9 avril 1991, ainsi que l'architecte de l'université (M. Poisay, atelier d'architecture Levy). Il y expose son projet. A l'issue de cette présentation, la commission se prononce défavorablement à l'implantation des sculptures au sein du hall de l'université, invoquant deux raisons. Premièrement, « *le choix de l'implantation d'une telle œuvre dans le hall extérieur de l'université n'apparaît pas judicieux* » ; deuxièmement, il est expliqué que « *l'artiste a déjà réalisé un ensemble très semblable proposé dans une autre ville*[1635] », à Strasbourg. La commission demande à Daniel Pontereau de lui proposer un autre projet, destiné de préférence à l'intérieur du bâtiment. Elle entend par ailleurs faire participer les usagers en associant la communauté enseignante au choix qui sera opéré (via notamment le recueil des avis des dirigeants de l'université).

Plusieurs années après avoir affirmé sa volonté de participer aux choix culturels opérés dans la ville, le San semble s'impatienter. Confrontés à la permanence des méthodes anciennes, qui voient les aménageurs travailler en amont des projets avec

[1632] Lettre du directeur général de l'EPA, Jean-Paul Alduy, au président du San Roland Nadaus, 17 avril 1992, archives personnelles de Jean-Pascal Dumas.
[1633] DUMAS, Jean-Pascal, « Il fallait lutter contre la banalisation du 1% ! », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, *op. cit.*, p. 130.
[1634] Archives de la Casqy, commission Culture du San, 12 mars 1991.
[1635] Archives de la Casqy, commission Culture du San, 9 avril 1991.

les artistes, les élus locaux sont contrariés. Le 9 avril 1991, alors qu'ils viennent de recevoir Daniel Pontereau, ils « *soulignent la nécessité d'être à l'initiative de projets sur des domaines tels que les arts plastiques*[1636] ». Les membres de la commission Culture réitèrent alors leur souhait de disposer d'une ligne budgétaire en propre, ceci afin de pouvoir directement soutenir certaines manifestations. En dépit de leur souhait de développer l'art dans la ville, ils ne peuvent s'empêcher de constater combien leur pouvoir demeure limité.

Au fil du temps, le pouvoir des élus locaux en matière d'art public s'est malgré tout accru. Comme celles du San, les archives communales de Guyancourt et de Montigny-le-Bretonneux signalent à de nombreux endroits, au début des années 1990, la tenue de réunions d'information avec les aménageurs[1637] : les élus sont désormais intéressés aux processus décisionnels. Les œuvres d'art du rond-point du centre, celles du quartier de Villaroy ou du quartier Saint-Quentin, font l'objet de longues présentations. Bien que demeurant dans l'impossibilité de choisir « leurs » artistes, les élus disposent d'un pouvoir d'action par défaut, celui-là même qu'exerce la commission Culture du San lorsqu'elle repousse le projet Pontereau. S'ils n'ont pas véritablement gagné le droit de décider positivement de l'identité d'un sculpteur, ils disposent à la fin des années 1990 d'une marge d'action indéniablement supérieure à celle qui était la leur vingt années plus tôt – même s'il s'agit en l'espèce d'un simple pouvoir d'obstruction. La mise en place de plusieurs sculptures animalières aux abords de la mairie d'Elancourt, au début des années 2000, atteste de cette évolution[1638].

L'entrée progressive de l'élu local dans le débat sur l'art public est symptomatique de la montée en puissance du San en tant qu'acteur décisionnaire en ville nouvelle. Elle peut en grande partie être expliquée par l'évolution de la conjoncture urbaine d'une part, et culturelle d'autre part. A partir de 1982-1983, les trains de lois sur la décentralisation permettent aux maires d'agir plus concrètement dans le secteur de l'aménagement du territoire. En 1983, la loi Rocard affirme l'identité communale au sein de la gouvernance communautaire des villes nouvelles, et positionne l'élu local

[1636] *Idem*.
[1637] Voir notamment, à Guyancourt, la série 194W1 (« Art urbain »).
[1638] THEULE, Frédéric, « L'art public pour les élus locaux de Saint-Quentin-en-Yvelines : une appropriation tardive », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, *op. cit.*, p. 122.

au cœur de la décision. Dans le même temps, le volontarisme municipal des communes en matière de politiques culturelles[1639] renforce l'action des élus locaux.

Dans cette entreprise, la sphère communautaire peut s'appuyer sur la professionnalisation de ses équipes administratives. Dans les années 1990, la volonté du président du San est très fortement soutenue par l'activité du service du développement universitaire et culturel (Duc), mais aussi par celle de l'association Ecomusée, devenu en 1996 Musée de la ville. L'action du Duc permet indéniablement d'asseoir les objectifs politiques assignés par Roland Nadaus. Les élus ne sont plus seuls, et peuvent désormais compter sur une administration qui, tout en restant modeste, constitue pour eux un indéniable outil d'aide à la décision.

3- La culture, une quête identitaire pour les élus du San

Au mois de septembre 1990, le mensuel du San, *Le Petit Quentin*, consacre plusieurs pages à la présentation de deux équipements culturels phares de la ville nouvelle en cours de construction : la médiathèque et le Théâtre de Saint-Quentin-en-Yvelines[1640]. Indépendantes mais construites côte à côte, ces deux structures sont appelées à jouer un rôle politique de première importance pour l'équipe des élus qui administre le syndicat intercommunal. Inaugurées trois ans plus tard, situées aux abords du centre commercial régional, toutes deux sont présentées comme faisant partie d'un ensemble cohérent et prioritaire. « *On ne peut pas concevoir une ville uniquement en termes économiques et marchands*[1641] », explique Jean Gastines, vice-président du San en charge de la Culture. « *C'est la raison pour laquelle nous avons choisi l'enjeu culturel comme l'enjeu prioritaire pour Saint-Quentin-en-Yvelines.* » La ville nouvelle semble alors en quête de ses propres signes patrimoniaux[1642]. Dans quelle mesure assistons-nous là à une quête identitaire ?

[1639] POIRRIER, Philippe, *L'Etat et la culture en France au XXe siècle,* Paris, Librairie générale française, 2000, p. 170 ; POIRRIER, Philippe, « Les politiques culturelles municipales des années soixante à nous jours. Essai de périodisation », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1994, t. 39, n° 5, consultables sur internet : http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1994-05-0008-001

[1640] « La culture *high tech* », *Le Petit Quentin,* n° 36, septembre 1990, pp. 20-21.

[1641] « Priorité à la culture ! », *Le Petit Quentin,* n° 80, septembre 1994, p. 17.

[1642] PRODAM TICH, Silvia, « Les villes nouvelles sont-elles des "villes-musées" contemporaines ? », in VADELORGE, Loïc, *Habiter les villes nouvelles*, Paris, Le Manuscrit Université, 2006, p. 266.

3.1. Le projet culturel saint-quentinois : vers une institutionnalisation de l'action des élus

En matière culturelle, l'existence de relations entre le pouvoir étatique et les collectivités locales est attestée dès la IVe République[1643]. Domaine où le jacobinisme a longtemps triomphé[1644], la culture voit émerger, sous la Ve République, des acteurs nouveaux. La décentralisation et la déconcentration s'y développent, faisant évoluer les relations entre Etat et collectivités locales vers le modèle partenarial[1645]. Les municipalités, mais aussi les partis politiques investissent un champ qui va alors se politiser.

L'essor du Parti socialiste doit d'emblée être souligné[1646]. Depuis le congrès d'Epinay, en 1971, le PS s'est doté d'un secrétariat national à l'action culturelle (1973). Des exemples localisés, tel celui de Grenoble où la municipalité Dubedout a largement encouragé le volontarisme participatif en matière culturelle, ont fait école. Dans les années 1980, les villes – pas seulement celles dont la municipalité est socialiste – deviennent des acteurs décisifs en matière culturelle, multipliant notamment les subventions aux associations. A partir de 1981, le ministère de la Culture impulse des orientations qui sont largement adoptées par les municipalités, dont le volontarisme est réel. Entre 1984 et 1990, en France, les dépenses culturelles des communes passent de 21,35 à 26,34 milliards de francs[1647]. L'action publique culturelle se structure en s'institutionnalisant, cette évolution allant de pair avec la multiplication de conventions de développement culturel. A partir de 1986, les Drac prennent en main tout autant qu'elles symbolisent la déconcentration des affaires culturelles. Les municipalités jouent la carte de cette coopération, conscientes du fait que la culture peut désormais constituer un atout dans le cadre de leur politique d'image et de communication.

[1643] GOETSCHEL, Pascale, « Relations entre Etat et collectivités locales : l'exemple du centre dramatique de l'Est », in POIRRIER, Philippe, *Les collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIXe et XXe* siècles, Paris, La Documentation française, 2002, p. 28 ; POIRRIER, Philippe, *Les politiques culturelles en France*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 183.

[1644] POIRRIER, Philippe, *Histoire des politiques culturelles de la France contemporaine*, Université de Bourgogne, 1996, 129 p.

[1645] POIRRIER, Philippe, *Les politiques culturelles en France*, *op. cit.*, p. 379.

[1646] POIRRIER, Philippe, *L'Etat et la culture en France au XXe siècle,* Paris, *op. cit.*, p. 133.

[1647] Au cours de la même période, celles de l'Etat accusent une hausse moins forte, passant de 10,67 en 1984 à 11,31 milliards de francs. POIRRIER, Philippe, « Les territoires des affaires culturelles : le développement du partenariat entre l'Etat et les villes (1959-1999) », *La Revue historique*, A123, 1999, tome 4, p. 185.

Les villes nouvelles sont amplement touchées par cette évolution : dans les années 1980 et 1990, la culture y devient un enjeu, voire le ferment de l'intercommunalité[1648]. Celle de Saint-Quentin-en-Yvelines en offre un visage presque symbolique. Dans un éditorial du *Petit Quentin* paraissant en septembre 1990 et présentant « la culture dans tous ses états », le président du San s'attache à donner à la vie au sein de l'agglomération une dimension nouvelle :

> « *Individuelle ou collective, la culture est partout, pour tous. C'est elle qui contribue à donner une âme à Saint-Quentin-en-Yvelines. Lorsque vous applaudissez un spectacle, que vous apprenez la musique ou que vous dévorez un livre, vous en êtes les acteurs*[1649]. »

Il faut remonter aux années 1970 pour bien saisir le sens de l'action menée par Roland Nadaus. Ecrivain et poète[1650], ancien militant associatif à Guyancourt, le président du San s'inscrit dans un mouvement socioculturel structuré par la participation des habitants à la vie locale. Si elle est guidée par des impératifs contemporains – notamment liés à la politique du ministère de la Culture – son approche doit être reliée à l'essor de la politique d'animation sociale initiée par l'EPA via l'association Organon[1651], avant d'être reprise par le Scaan. A bien des égards, Roland Nadaus peut être comparé à un « pionnier[1652] » dont le but est de développer une « *vie nouvelle dans les villes nouvelles*[1653] », un « *anti-Sarcelles*[1654] ». Le président du San en a toutes les caractéristiques : issu de la génération des *baby boomers*, il est venu s'installer en ville nouvelle au cours des années 1970 et a très tôt

[1648] GEOFFROY, Guy, « La culture, ferment de l'intercommunalité à Sénart », in VADELORGE, Loïc, *L'action culturelle dans les villes nouvelles*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 2005, p. 139.
[1649] « Culture », éditorial de Roland Nadaus, *Le Petit Quentin* n° 36, septembre 1990, p. 3.
[1650] Entre autres écrits : NADAUS, Roland, *Maison de paroles*, Paris, Mercure de France, 1969 ; NADAUS, Roland, *Jours à la colle*, La Surgeôlière, 1977 ; NADAUS, Roland, *39 prières pour le commun du temps*, Bocages, 1979 ; NADAUS, Roland, *Ecrits d'avant l'écriture*, La Bartavelle éditeur, 1991.
[1651] Cf *Supra*, chapitre V.
[1652] Dans le sillage d'Olivier Vaubourg, nous désignons par ce terme l'ensemble constitué par les premiers habitants de la ville nouvelle, toutes communes confondues. Nous affinons cette définition en avançant l'idée d'une « conscience pionnière ». Les « pionniers » de la ville nouvelle ne sont pas seulement de simples habitants nouvellement installés, ils sont aussi un ensemble de personnes conscientes du fait culturel comme acte militant. VAUBOURG, Olivier, *Le monde des pionniers du militantisme saint-quentinois. De l'installation à la succession*, rapport de recherches, version imprimée disponible au Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines, 2004, p. 5.
[1653] *Entretien de Eric Hardin,* « Retranscription des entretiens de "pionniers" », par Julie Guiyot-Corteville et Jean-Dominique Gladieu, 2004, disponible au Musée de la ville (enregistrement de 2 h 40, 37 pages retranscrites par Olivier Vaubourg), p. 4.
[1654] *Idem.*

commencé à militer au sein du PS et des « Francas », association d'éducation populaire. Nous nous situons tout à fait ici dans la définition que propose le sociologue Olivier Vaubourg[1655], pour qui les « pionniers » sont majoritairement issus des classes moyennes, engagés à la fois dans des associations locales et à gauche. Nous retrouvons également un profil observé par Claire Brossaud au Vaudreuil[1656].

Au tournant des années 1980, la politique d'animation socioculturelle menée dans les villes nouvelles doit permettre aux futurs habitants de découvrir ce qu'est une ville. Portée par le SGVN et les équipes de pré-animation des EPA, l'action culturelle est soutenue par les élus locaux[1657]. Entre 1979 et 1984, un spectacle de rue appelé le *Carnaval des Ténèbres*, piloté par l'Apasc (Association pour la promotion des activités socio-culturelles), permet à Saint-Quentin-en-Yvelines de fédérer une partie de ses nouveaux habitants. L'arrêt de l'événement, en 1983, coïncide avec une évolution des pratiques. Les contrats signés annuellement entre le syndicat intercommunal et l'Apasc ne suffisent plus, et les élus décident de transformer la Maison pour tous d'Elancourt (où l'Apasc a son siège) en Centre d'action culturelle (Cac). Alors que les contraintes budgétaires pèsent de plus en plus sur l'économie des villes nouvelles, la culture fait l'objet d'un « *recentrage* » que l'on impute à la fois au ministère et aux élus locaux[1658]. On attend désormais du directeur du Cac qu'il soit à la fois le concepteur et le garant du projet culturel d'ensemble de la ville nouvelle. Comme l'explique Yann Renaud dans son étude de l'Association pour la promotion des activités socioculturelles de Saint-Quentin-en-Yvelines[1659], les élus s'engagent sur un projet triennal, le public de l'Apasc n'étant plus constitué des seuls « pionniers », mais bel et bien de l'ensemble des « consommateurs potentiels de spectacles ». Les activités socio-éducatives et socioculturelles cèdent alors la place à un véritable « programme artistique » à la logique comptable de plus en plus assumée comme telle.

[1655] VAUBOURG, Olivier, *Le monde des pionniers du militantisme saint-quentinois. De l'installation à la succession*, rapport de recherches, *op. cit.* , p. 6.
[1656] BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val-de-Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une* ville, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 31.
[1657] MOULINIER, Pierre, « De la pré-animation à l'action culturelle », in VADELORGE, Loïc, *L'action culturelle dans les villes nouvelles,* Paris, La Documentation française, 2005, p. 39.
[1658] VADELORGE, Loïc, « Action culturelle et villes nouvelles : des histoires croisées », in VADELORGE, Loïc, *L'action culturelle dans les villes nouvelles, idem*, pp. 72-73.
[1659] RENAUD, Yann, *Un projet dans la ville : l'Association pour la promotion des activités socio-culturelles à Saint-Quentin-en-Yvelines*, étude réalisée pour le compte du Musée de la ville, 2004, version imprimée disponible au centre de documentation du Musée, p. 6.

Définie par le terme de « partenariat déconcentré », la nouvelle méthode de mise en œuvre du projet, en phase avec les orientations du ministère de la Culture de Jack Lang, est marquée par une présence accrue des financeurs au sein du conseil d'administration de l'Apasc. La nature des actions se transforme en profondeur. En 1986, l'association se concentre sur la gestion du Centre d'action culturelle, l'objectif consistant désormais à s'affirmer en tant que lieu de production artistique de référence nationale, à organiser la diffusion de formes d'art contemporain et à favoriser les comportements locaux en faveur de la création artistique[1660]. A l'image de ce qu'il entend réaliser dans le secteur des arts plastiques, le San souhaite, par l'entremise de sa commission des Affaires culturelles, mettre en place « *une politique structurée de façon à promouvoir des actions suivies, et à faciliter la relation entre le créateur et son public*[1661] ». A noter que Roland Nadaus est à cette époque le vice-président du San en charge de la Communication (1983-1989).

La politique culturelle sur ses « deux pieds »

En 1989, l'élection de ce dernier à la présidence du San confirme cette tendance générale, en l'affinant. Très vite, Roland Nadaus rationalise la politique d'action culturelle de l'agglomération. Il détermine dans un premier temps une hiérarchie dans le traitement des affaires culturelles, ce qui apparaît très nettement lorsque l'on examine les archives de la commission des Affaires culturelles du San dans les années 1989-1996. Dès le début des années 1990, l'ouverture du Théâtre et de la médiathèque du Canal permettent au syndicat d'agglomération nouvelle de faire de ces lieux les têtes de proue du dispositif culturel local en matière d'équipements. La médiathèque du Canal devient le centre névralgique du réseau de lecture publique de Saint-Quentin-en-Yvelines, alors constitué de trois médiathèques, d'un bibliobus itinérant ainsi que de quatre bibliothèques municipales avec lesquelles le San a conclu un accord de prêt. Quant au Théâtre, dont le projet artistique est examiné par la commission Culture le 16 décembre 1992, il entend embrasser à la fois la danse, le chant et les arts plastiques. Estimé à vingt et un millions de francs en année pleine, son budget prend en compte la nécessité de recruter « *une équipe bien formée* », c'est-à-dire de professionnels, mais aussi de mettre en place une politique de

[1660] *Idem*, p. 7.
[1661] San, « Compte rendu de la commission "Affaires culturelles" du 18 novembre 1986 », p. 2, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

communication puissante. Le projet « *a la double ambition de la valeur artistique et de l'accessibilité au plus grand nombre, de la volonté d'une forte identité du lieu pour un plus grand rassemblement du public*[1662] ». La scène nationale est surtout présentée par les élus comme l'équipement phare de la ville nouvelle, dans une logique d'articulation avec les autres salles culturelles de l'agglomération.

Analysant la situation culturelle de Saint-Quentin-en-Yvelines en 1995, Jean Gastines, le président de la commission Culture du San, avance l'idée de la « cohérence » pour qualifier ce projet. Pour cet élu socialiste proche de Roland Nadaus et issu de la commune de Guyancourt, la réflexion porte sur les « *besoins de la ville nouvelle, des communes, des quartiers, pour mettre en place les structures culturelles qui correspondent à cette réalité d'un espace de 150 000 habitants*[1663] ». L'essentiel est dit dans cette phrase, et plus particulièrement la prise en compte dans le projet général des trois échelles qu'il s'agit d'articuler : la ville nouvelle, la commune et le quartier. Loin de ne constituer que de simples coups d'éclat dont les effets en termes d'image sont par ailleurs réels pour Saint-Quentin-en-Yvelines, la politique culturelle communautaire est désormais pensée par ses élus de manière pyramidale. Ainsi, la mise en place du Théâtre s'accompagne de la redéfinition des actions de la Maison pour tous, l'ancienne scène nationale, dont la vocation est de travailler de plus en plus en partenariat avec les salles municipales. Elaboré à la fin de l'été 1993, le travail de la MPT respecte un triple principe élaboré par la commission Culture du San : rencontres et échanges avec les autres partenaires culturels de l'agglomération, mise en lumière des acteurs artistiques saint-quentinois et ouverture sur tous les publics[1664]. Alors que le Théâtre accueille une programmation d'envergure nationale, la Maison pour tous (rebaptisée Le Prisme en 1993) se doit de développer des partenariats avec le café concert du Bilbo, à Elancourt, la salle culturelle de la Merise, à Trappes, et l'Institut Marcel-Rivière, à La Verrière. Elle doit servir de tremplin pour les associations culturelles locales qui, de la troupe des B3 au Chœur de la Pléiade, balaie un champ culturel allant du hip-hop à la musique de chambre. « *Tous ces équipements ont été pensés, hiérarchisés, dotés de moyens pour*

[1662] San, « Compte rendu de la commission Culture » du 16 décembre 1992 », p. 6, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1663] San, « Compte rendu de la commission Culture du mercredi 3 mai 1995 », archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1664] San, « Compte rendu de la commission Culture du 14 septembre 1993 », archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

répondre au mieux aux besoins des habitants », avance Jean Gastines[1665]. Le président de la commission Culture du San évoque ici une répartition des équipements qui respecte l'identité de chacun, et à travers elle le rayonnement communal ou de quartier qui lui est assigné par les municipalités en place.

Ce respect de l'identité des communes est totalement en accord avec la politique communautaire qui est alors celle du président du San. Définie comme reposant sur ses « deux pieds », l'action du syndicat d'agglomération nouvelle s'inscrit tout naturellement dans l'approche culturelle des municipalités. Pas question pour l'équipe socialiste du San de renouer avec la supracommunalité du mandat 1983-1989. L'effort produit vise au contraire à prendre appui sur certaines structures municipales – les bibliothèques par exemple –, afin de construire un ensemble cohérent, selon le modèle émergent du réseau. Jean Gastines l'explique dans son intervention-bilan du 3 mai 1995 : les équipements culturels ont été réalisés à Saint-Quentin-en-Yvelines en fonction d'objectifs sensiblement différents. Ainsi, les maisons de quartier ont vocation à soutenir la vie associative locale, alors que le Théâtre de Saint-Quentin s'attache à soutenir la création contemporaine auprès d'un public déjà sensibilisé par tout un travail d'action culturelle.

L'intelligence de l'équipe de Roland Nadaus est d'avoir intégré la dimension municipale dans sa politique globale, en développant les rencontres ainsi que les partenariats avec les communes, mais également en reprenant à son compte plusieurs opérations événementielles nationales telles que La Fureur de lire[1666]. Il consiste également à avoir marié la dimension communale avec l'échelle communautaire, avec en ligne de mire la mise en place d'une vie culturelle forte à Saint-Quentin-en-Yvelines. Ses conséquences sur l'évolution du projet d'ensemble ne sont pas neutres : en mettant en place un cadre institutionnel ferme dans le domaine culturel, l'équipe de Roland Nadaus scelle l'échec du rêve saint-quentinois autogestionnaire. Au début des années 1990, les changements qui s'opèrent aboutissent à la redéfinition de la mission culturelle de l'intercommunalité. Celle-ci repose sur des procédures nouvelles, notamment sur des conventions passées avec l'écomusée, Le Prisme, le Théâtre de Saint-Quentin-en-Yvelines, l'association des

[1665] San, « Compte rendu de la commission Culture du mercredi 3 mai 1995 », archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1666] « La Fureur de Lire », point non soumis à délibération, commission Culture du San, compte rendu du 15 septembre 1992, p. 3, archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Amis des Granges de Port Royal et l'Association culturelle de Trappes, les cinq structures sur lesquelles repose l'action communautaire[1667]. Il n'est alors plus tant question de favoriser l'émergence d'une participation de tous à la culture saint-quentinoise que de jeter les bases d'une politique publique institutionnalisée, réglée par contrat. Le militantisme des années Apasc s'efface devant le réalisme politique local[1668]. Ancien membre d'Organon devenu libraire, Eric Hardin se rappelle ce changement d'époque en évoquant l'absence d'originalité des projets désormais mis en place : « *tout est devenu institutionnalisé, lourd, coûteux… (…) J'aime le livre, j'aime la poésie, mais j'aimerais bien savoir combien a coûté l'animation de ce week-end, le Salon de la poésie*[1669] ».

L'action de l'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines s'inscrit dans cette dimension intégratrice. Son exemple peut nous permettre d'illustrer de quelle manière la politique culturelle du San englobe, dans les années 1990, les communes, tout en s'attachant à promouvoir un projet culturel d'ensemble pour la ville nouvelle. En quoi ces actions entendent-elles contribuer à l'émergence d'une « âme saint-quentinoise » ?

3.2. Donner une « âme » à la ville nouvelle : l'écomusée, levier d'action du San

Créée en 1977[1670], l'association de l'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines est au départ caractéristique d'une approche militante de la culture mettant au cœur de son dispositif la population de la ville nouvelle. Cette initiative est d'abord portée par l'EPA. Elle est acceptée rapidement par l'équipe communiste du Scaan, qui voit dans cette initiative le moyen de valoriser la culture cheminote de la commune de Trappes.

[1667] Ces conventions sont notamment signées au mois de mars 1995. Elles font le point sur les missions assignées à chaque structure, les subventions, les personnels en présence, mais aussi et surtout sur les obligations permanentes, les litiges et les moyens de contrôle dont dispose le San à leur égard. Les associations sont ainsi soumises à un cadre de plus en plus rigide, et notamment à l'obligation de présenter un bilan financier, un compte d'exploitation ainsi qu'un bilan d'activité annuels. « Compte rendu de la commission Culture du mardi 7 mars 1995 », archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

[1668] RENAUD, Yann, *Un projet dans la ville : l'Association pour la promotion es activités socio-culturelles à Saint-Quentin-en-Yvelines*, *op . cit.*, p. 9.

[1669] *Entretien de Eric Hardin,* « Retranscription des entretiens de "pionniers" », *op. cit.*, p. 29.

[1670] Le Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines évoque la création de l'Ecomusée lors de la séance du comité syndical du 23 juin 1977. L'intercommunalité subventionne cette association à hauteur de cinquante mille francs.

Son président historique est d'ailleurs le maire de Trappes, Bernard Hugo, qui demeurera à ce poste entre 1977 et 2001.

Du point de vue des aménageurs, la création d'une telle association répond à une nécessité d'animation de la cité. Comme l'explique Julie Guiyot-Corteville, l'écomusée est au départ conçu comme un lieu de médiation et de consensus, entre anciens et nouveaux habitants. Il est particulièrement destiné à accompagner le travail de deuil des ouvriers cheminots de Trappes, en proposant aux nouvelles populations un « *ancrage identitaire*[1671] ». En cela, dès son origine, l'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines se présente sous le jour d'un levier d'action, pour des aménageurs en quête de légitimité auprès des populations.

Un projet longtemps resté confidentiel aux yeux du grand public

Dans les années 1970 et 1980, l'écomusée est à l'origine d'un certain nombre d'actions, au caractère militant plus ou moins affirmé. Les thématiques qu'il aborde, le plus souvent en lien avec le tissu associatif de la ville nouvelle, sont variées. Entre 1977 et 1980, l'association réalise des expositions sur les foires, les marchés et les commerces, la vie ferroviaire, les habitants de Plaisir au début du XXe siècle, les plantes médicinales, la mémoire de l'industrie et la culture technique, le travail et son image, et enfin l'eau, le patrimoine et l'aménagement[1672]. Implantée en plusieurs points de la ville nouvelle (les antennes sont situées à Coignières, Elancourt, Magny-les-Hameaux, Plaisir et Trappes), elle s'attache à aller au-devant des populations. Ouvrant un centre de documentation au début des années 1980, elle continue de présenter sa mission à l'aune de la médiation dont elle est porteuse.

L'écomusée dit alors s'intéresser à « *tous les éléments de la vie* », des bâtiments aux paysages, des outils au langage, et respecter quatre axes de travail : le milieu agricole, le milieu urbain, la vie ferroviaire, et enfin l'espace économique et le milieu industriel[1673]. Au-delà de cet affichage, la structure est bousculée dans son projet par l'institutionnalisation du patrimoine qui se développe au début de la décennie. En 1982, l'équipe de l'écomusée entre en conflit avec ses financeurs, le Scaan et l'EPA, pour des raisons de fond. Alors que l'établissement public d'aménagement propose la

[1671] GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, « L'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, acteur ou témoin de la ville nouvelle ? », *Ethnologie française*, 2003/2, tome XXXVII, Paris, Puf, p. 70.
[1672] « Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines », *Saint-Quentin 78*, novembre 1980, p. 8.
[1673] *Ibidem.*

création d'un « musée des villes nouvelles » dans le cadre prestigieux de la ferme du Manet (Montigny-le-Bretonneux), voulant ainsi « muséifier » l'action de l'association, ses membres défendent une approche qui repose au contraire sur l'animation militante de terrain. Le conflit se solde par la démission en masse de l'équipe.

Une nouvelle équipe est recrutée en 1983. L'objectif qui lui est assigné par le San consiste à construire un projet plus proche des attentes de la Direction des musées de France et des élus locaux. Celui-ci se recentre sur le passé rural de l'agglomération, ce qui a alors pour but de permettre une identification claire du projet culturel, mais également de s'enraciner, non pas dans un lieu (l'absence d'équipement devient la caractéristique première de l'association), mais à travers une revue baptisée *Miroir*. Même si l'équipe continue de travailler sur la période contemporaine de la ville nouvelle en réalisant plusieurs entretiens[1674], l'essentiel des recherches qui sont portées à destination du grand public relèvent de l'histoire locale. Emmené par plusieurs historiens et géographes (Guy Burgel est alors membre du comité scientifique), l'écomusée réalise notamment un inventaire des bâtiments historiques du territoire de la ville nouvelle, lequel s'arrête au début du XXe siècle, c'est-à-dire plus d'un demi-siècle avant le démarrage de la ville nouvelle. Plus proche d'un musée des arts et traditions populaires du passé rural que du projet d'histoire du temps présent mis en avant en 1980 dans le journal *Saint-Quentin 78*, l'action de l'association est désormais marquée par une certaine prudence, notamment à l'égard des élus locaux, financeurs quasi exclusifs de l'association[1675]. Son approche de la question urbaine en ville nouvelle, bien que réelle au sein du centre de documentation de l'écomusée ou à travers les entretiens qui sont réalisés, demeure confidentielle au regard du grand public.

[1674] Deux d'entre eux méritent plus particulièrement d'être cités : l'entretien du promoteur Jacques Riboud tout d'abord (sur la notion de « ville heureuse »), celui de l'urbaniste de l'EPA Yves Draussin ensuite (sur l'aménagement du centre de Saint-Quentin-en-Yvelines). LEYBOLD, Martine et PIZZORNI, Florence, « Saint-Quentin ville, genèse d'un quartier. Entretien avec l'urbaniste Yves Draussin », *Miroir* n° 3, pages 3 à 19, 1988 ; LEYBOLD, Martine et PIZZORNI, Florence, « Jacques Riboud, le *builder* de Verrière-Elancourt-Maurepas », *Miroir* n° 4, pp. 3-23.

[1675] Il faut attendre le début des années 1990 pour que la subvention annuelle de l'écomusée s'ouvre à d'autres types de financements. En 1994, les recettes de l'association sont assurées par la San les communes, le Conseil général, le Conseil régional, la Drac, le CNL et la Mission du patrimoine. L'intercommunalité demeure cependant, et de loin, le principal financeur de l'association, avec une subvention annuelle de 1 295 000 francs sur un total de 1 495 000 francs. « Ecomusée, budget 1994, fonctionnement, dépenses », boîte 458W8, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

L'écomusée, un enjeu politique pour le San ?

Au début des années 1990, le projet de l'écomusée semble à la recherche d'un équilibre.

L'association évoque de plus en plus le passé récent de l'agglomération : vingt-six visites des quartiers « ville nouvelle » sont mises sur pied en 1991, trente-cinq en 1992. L'équipe réalise une enquête sur le quartier du Bois de l'Etang en 1992 avant de faire la lumière, à travers une exposition, sur les liens sociaux qui unissent les populations immigrées de La Verrière[1676]. La nouvelle directrice et conservatrice du lieu, Julie Guiyot, ethnologue de formation, commence à étudier la genèse de certains quartiers emblématiques de la ville nouvelle, qu'il s'agisse de Chamfleury[1677] à Voisins-le-Bretonneux, ou des Arcades du Lac à Montigny[1678].

L'action culturelle de l'écomusée continue cependant de faire la part belle au passé rural du plateau sur lequel Saint-Quentin-en-Yvelines est en cours d'aménagement. A l'image de la plupart des écomusées de cette époque (à l'exception du Creusot), l'association promeut encore et toujours un âge d'or rural, sur le modèle classique des musées des arts et traditions populaires[1679]. En mai 1992, sept mille personnes viennent visiter l'exposition « Années cinquante à Saint-Quentin », inaugurée par le directeur des Musées de France, Jacques Sallois. L'action de l'écomusée s'inscrit dans le cadre du festival d'histoire de France qui célèbre en 1992 le bicentenaire de la République. Les collections s'enrichissent du matériel agricole de la ferme de Bel-Ebat (Guyancourt), cependant que des contacts sont noués avec l'Inra afin que l'association puisse récupérer l'ensemble des machines et des plans qui concernent l'innovation agronomique des années 1950 aux années 1990[1680]. L'exposition que l'écomusée consacre aux fermes du plateau en 1900 (*cf ci-dessous*) atteste de cette approche : en 1993, la structure évoque dans son exposition phare les

[1676] « Quartier ouvert pour inventaire ». Cette exposition sur les vingt ans du Bois de l'Etang, confidentielle et opérée à l'échelle d'une petite commune de la ville nouvelle, n'a cependant rien de comparable avec celle présentée au grand public en 1993 à la Commanderie de la Villedieu (les fermes du plateau). Il convient également d'indiquer que le quartier du Bois de l'Etang n'est pas un quartier dit « ville nouvelle », aux enjeux politiques plus marqués. A l'inverse de la ville nouvelle, le Bois de l'Etang a été voulu par la municipalité, et ne relève en aucune manière de l'intervention de l'EPA. « Opération "les 20 ans du quartier" », dossier de présentation de la manifestation, boîte 458W8, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

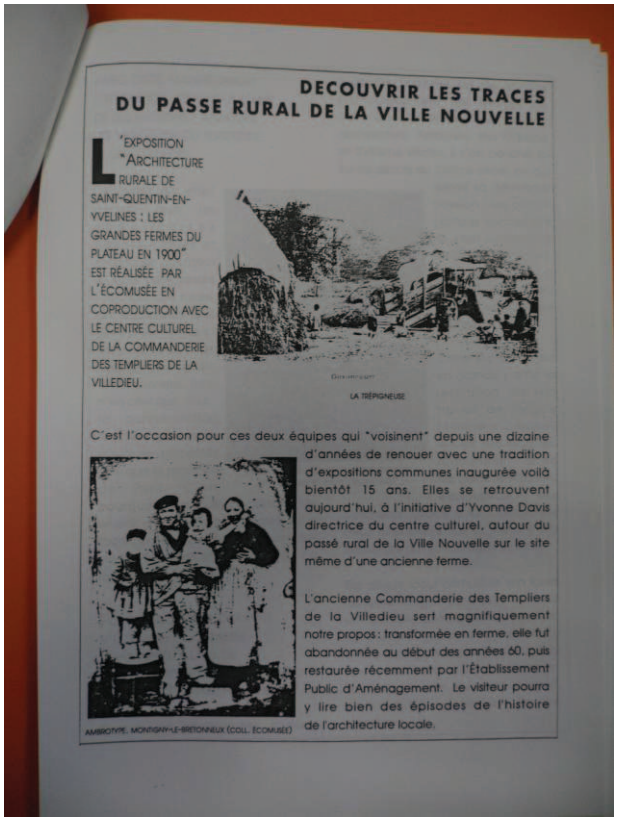
[1677] GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, « Chamfleury, an 20 », *Miroir* n° 5, 1990, pp. 7-27.

[1678] GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, « Les Arcades du lac : l'esprit des lieux », *Miroir* n° 6-7, 1993, pp. 5-44.

[1679] BARROSO, Eliane, et VAILLANT, Emilia, *Musées et sociétés : actes du colloque de Mulhouse Ungersheim,* juin 1991, Mulhouse : Musée sans frontière, 1993, 446 p.

[1680] San, « Compte rendu de la commission Culture du 8 et 16 décembre 1992 », annexe n° 1, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

bouleversements de la mécanisation, les travaux d'agrandissement des granges et l'installation de distilleries à haute cheminée des fermes de Trappes, Montigny ou Elancourt[1681]. Cette ruralité éternellement promue continue de prendre le pas sur le travail d'analyse contemporaine dont les germes peuvent être repérés dans la revue *Miroir*, plus particulièrement à travers le travail de Julie Guiyot-Harrold. Si l'équilibre du projet de l'écomusée est en effet ténu entre la « ruralité » et la « contemporanéité », c'est indiscutablement la première option qui conserve les faveurs de l'équipe.



DECOUVRIR LES TRACES
DU PASSE RURAL DE LA VILLE NOUVELLE

L'EXPOSITION "ARCHITECTURE RURALE DE SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES : LES GRANDES FERMES DU PLATEAU EN 1900" EST RÉALISÉE PAR L'ÉCOMUSÉE EN COPRODUCTION AVEC LE CENTRE CULTUREL DE LA COMMANDERIE DES TEMPLIERS DE LA VILLEDIEU.

LA TRÉPIGNEUSE

C'est l'occasion pour ces deux équipes qui "voisinent" depuis une dizaine d'années de renouer avec une tradition d'expositions communes inaugurée voilà bientôt 15 ans. Elles se retrouvent aujourd'hui, à l'initiative d'Yvonne Davis directrice du centre culturel, autour du passé rural de la Ville Nouvelle sur le site même d'une ancienne ferme.

L'ancienne Commanderie des Templiers de la Villedieu sert magnifiquement notre propos : transformée en ferme, elle fut abandonnée au début des années 60, puis restaurée récemment par l'Établissement Public d'Aménagement. Le visiteur pourra y lire bien des épisodes de l'histoire de l'architecture locale.

AMBIOTYPE, MONTIGNY-LE-BRETONNEUX (COLL. ECOMUSÉE)

Une association proche des arts et traditions populaires. « Architecture rurale à Saint-Quentin-en-Yvelines : les grandes fermes du plateau en 1900 », catalogue de l'exposition organisée par l'écomusée en 1993. Archives du Musée de la ville.

L'année 1995 scellera un changement dans la vie de l'écomusée. Dans le bilan qu'il effectue quelques semaines avant le renouvellement de l'équipe politique du San (suite aux élections municipales), le président de la commission Culture conclut son

[1681] On pourra consulter le catalogue de l'exposition de 1993 baptisée « Architecture rurale à Saint-Quentin-en-Yvelines : les grandes fermes du plateau en 1900 ». Cette exposition s'est déroulée du 1er juillet au 26 septembre 1993, à la Commanderie des Templiers, à la Villedieu (Elancourt). San, « Compte rendu de la commission Culture du 6 avril 1993 », annexe n° 3, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

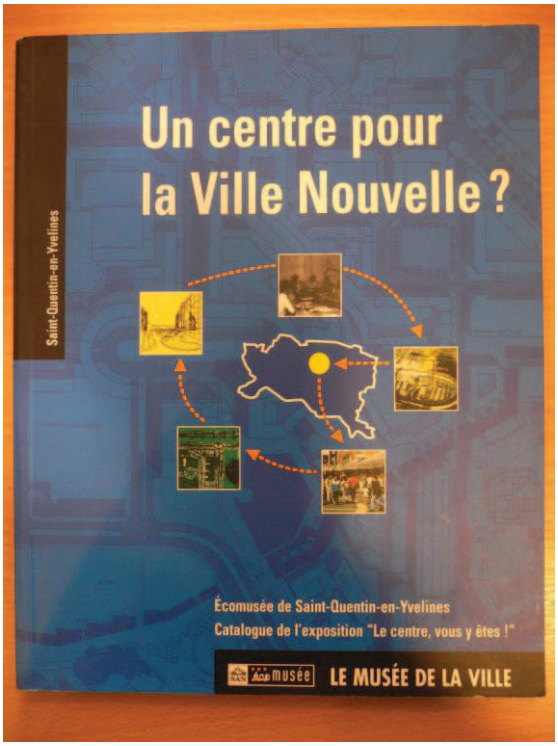
intervention en indiquant que les cinq années écoulées ont jeté les bases d'un développement culturel majeur à l'échelle de la ville nouvelle. Jean Gastines, dressant les grands axes de développement à venir, place surtout le sort de l'écomusée au premier plan des enjeux politiques de la mandature qui s'ouvre. L'association est appelée selon lui à devenir un musée unifié avec le domaine de Port-Royal. Son budget représente alors presque autant que le total de l'aide allouée aux actions culturelles de la ville nouvelle[1682].

Cette volonté de faire de l'écomusée un musée « en dur » n'est pas réellement une nouveauté. Emise dès les années 1970 par l'EPA, réitérée au début de la décennie suivante, elle est reprise par les aménageurs de la ville nouvelle depuis la fin des années 1980. En 1988, le nouveau directeur général de l'établissement public d'aménagement relance l'idée d'un « musée de la ville ». Jean-Paul Alduy effectue alors une série de démarches auprès du ministère de la Culture, notamment dans le cadre de la fin de l'EPA, que l'on sait inévitable[1683]. Le musée de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines pourrait témoigner de l'histoire de celle-ci en bénéficiant des fonds d'archives de l'établissement public, dans le cadre d'une quête identitaire dont témoignera bientôt la publication de plusieurs ouvrages d'histoire officielle[1684].

Cette quête est-elle la véritable cause de la réaction des élus de la ville nouvelle, et tout particulièrement de celle de Roland Nadaus ? On peut le penser. Dès le début des années 1990, comme pour mieux damer le pion à l'EPA, le président du San demande à la direction des Affaires culturelles du San de travailler à la redéfinition du projet de l'écomusée. Un audit, réalisé en 1991[1685], souligne la nécessité d'inscrire l'action culturelle de l'association dans l'histoire du XXe siècle, sur un « créneau » inoccupé à l'échelle nationale : les modes de vie contemporains. « *Il s'agissait alors de sortir d'une approche strictement historique pour amener une approche ethnographique reposant sur la pluridisciplinarité*[1686] », explique Jean-Pascal Dumas, directeur du Duc, le service administratif à la manœuvre. A cette époque, le San débloque des

[1682] Le budget 1994 de l'écomusée s'élève à 1 320 000 francs, celui de l'aide aux actions culturelles à 1 560 000 francs. San, « Compte rendu de la commission Culture du mercredi 3 mai 1995 », archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1683] GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, « L'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, acteur ou témoin de la ville nouvelle ? », *op. cit.*, p. 74.
[1684] Entre 1991 et 1994, l'EPA pilote et finance l'édition de près de dix ouvrages consacrés à l'histoire de la ville nouvelle. Ces ouvrages, fréquemment cités par nos soins, relèvent d'une histoire institutionnelle de l'agglomération. EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 1 à 6, 1991-1994 ; EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tomes 1 et 2, Paris, Cliomédia, 1993 et 1994
[1685] IFRI, Philippe et MARIE-SCIPION, Sylvie, *L'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, projet de développement*, 1990.
[1686] Entretien avec Jean-Pascal Dumas, 14 avril 2007.

crédits supplémentaires, dégage des moyens humains, aboutissant ainsi à « municipaliser » l'association. Après la réélection de Roland Nadaus à la tête du San, en 1995, cette évolution est particulièrement sensible à travers le changement de nom de la structure. On parle alors d'« Ecomusée-Musée de la ville », et non plus d'écomusée.



Catalogue de l'exposition « Le centre, vous y êtes ».
Source : Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Les thèmes des expositions annuelles témoignent de ce changement dans le projet culturel du Musée, et dans une certaine mesure de sa bascule dans ce que nous avons appelé plus haut la « contemporanéité ». Piloté par le syndicat intercommunal, tenu par les orientations politiques de Roland Nadaus et encadré par la direction universitaire et culturelle du San, l'écomusée-musée de la ville aborde désormais la ville nouvelle frontalement et au grand jour, adoptant au passage la méthode d'analyse et d'étude des sciences sociales portée par la nouvelle conservatrice et directrice. L'évolution est tout particulièrement sensible à travers l'exposition « Le centre, vous y êtes », organisée en 1995 (*cf image ci-dessus*). Les visiteurs peuvent y découvrir la genèse de l'aménagement du quartier de la gare de Saint-Quentin-en-Yvelines, théâtre d'un affrontement virulent entre les aménageurs de l'EPA et les élus

du Scaan[1687]. Exposant une analyse politique des rapports entre les différents acteurs, le chargé d'études historiques de l'écomusée, Jean-Dominique Gladieu, a recours à la neutralité de l'analyse politique afin de présenter au mieux les relations controversées entre les uns et les autres [1688]. Cette méthode lui permet d'avancer des conclusions en se prémunissant de toute accusation de partialité. A cette époque, l'association évoque également l'univers du *skate board*, emblématique d'une certaine pratique urbaine propre à la ville nouvelle. En 1997, l'exposition « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le *skate* » présente une analyse audacieuse des pratiques de glisse en ville nouvelle. Là encore, l'écomusée a fait appel à un spécialiste des sciences sociales, le sociologue Marc Touché, pour réaliser les entretiens et définir les séquences de l'exposition. L'écomusée – musée de la ville est la vitrine de l'histoire récente de la ville nouvelle.

A cette époque, l'écomusée est considéré comme un outil, à la fois pour l'administration culturelle du San (à laquelle il est désormais directement rattaché) et pour les élus de la ville nouvelle. Dans une note adressée en 1997 au directeur de la Culture, Julie Guiyot évoque en creux l'ambiguïté de cette situation. Traitant des relations qu'elle entretient avec les communes de la ville nouvelle, la conservatrice explique que de plus en plus de municipalités la sollicitent afin de réaliser un ouvrage d'histoire locale, alors même que l'équipe prépare un ouvrage de référence sur l'histoire intercommunale. La directrice et conservatrice du musée s'interroge quant au circuit de validation qu'il convient de mettre en place pour traiter les demandes des communes :

> « *(…) Les maires des sept communes s'adressaient, jusqu'à présent, directement au Conservateur. Doit-on leur demander d'écrire au Président du San ? Et devrais-je, comme je l'ai toujours fait, leur répondre ? (…) Quel fonctionnement proposez-vous de mettre en place ?*[1689] »

Désormais placé sous la responsabilité du San, l'écomusée semble alors hésiter entre plusieurs manières de travailler avec son nouveau pouvoir de tutelle. Pour

[1687] Cf *supra*, chapitre V.
[1688] GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in *Le Centre, vous y êtes*, catalogue d'exposition du Musée de la ville, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cliomédia, 1995, pp. 62-79.
[1689] GUIYOT-HARROLD, Julie, « Note à Jean-Pascal Dumas », 5 février 1997, archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, boîte 458 W 9.

l'exprimer autrement, il s'interroge sur la nature même du travail qu'il effectue désormais pour le compte du syndicat d'agglomération nouvelle. Dans quelle mesure l'écomusée-musée de la ville est-il devenu tout autant un acteur pesant sur le discours de la ville nouvelle, qu'un témoin de cette même ville nouvelle ? Julie Guiyot-Corteville pose nettement la question dans le tome XXXVII de la revue *Ethnologie française*, paru en 2003[1690]. Selon elle, aucune équivoque n'est possible : à compter des années 1990, l'écomusée constitue à la fois un lieu d'analyse et de recul à l'égard de la ville nouvelle, et un instrument de promotion pour celle-ci.

Un lieu d'analyse et de promotion de la ville nouvelle

Cette conclusion, à laquelle nous souscrivons, peut être illustrée par l'exposition sur le *skate board* présentée au public saint-quentinois en 1997. En centrant le propos sur une pratique de loisirs emblématique d'un mode de vie spécifique relevant de ce que les sociologues Christian Pociello[1691] et Alain Loret[1692] ont appelé les « sports californiens », l'équipe de l'écomusée prend d'emblée comme point de référence un système de valeurs particulièrement typé. Enracinée dans la contestation de la *Beat generation*, la pratique du *skate board* véhicule avec elle une culture qui repose sur la glisse, la sensation de liberté, la marginalité, la rébellion ou encore la recherche de l'extrême. Il n'est pas anodin d'organiser une exposition sur le *skate*, à Saint-Quentin-en-Yvelines, en 1997. Les villes nouvelles se prêtent en effet particulièrement à la pratique de ce loisir « made in USA » : revêtements bitumés fins permettant une meilleure glisse, paysages urbains comparables à ceux des banlieues américaines, appétence de la jeunesse pour le pop'art, présence sur le territoire de « bandes » de *skateurs* dans les années 1980[1693]… La pratique du *skate board* relève ici d'un contre-modèle qui s'oppose structurellement aux modèles sportifs dominants – football, gymnastique, judo, etc. –, de la même manière que la ville nouvelle se présente elle-même comme un contre-modèle face aux grands ensembles. A sa manière, « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le *skate* » contribue à donner une « âme », voire une identité, à la ville nouvelle, à un moment où celle-ci

[1690] GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, « L'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, acteur ou témoin de la ville nouvelle ? », *op. cit*.
[1691] POCIELLO, Christian, *Sport et société*, rapport Cordes, Paris, Vigot, Insep, Rosnay et Berland, 1985.
[1692] LORET, Alain, *Génération glisse*, Paris, Autrement, 1995.
[1693] CALOGIROU, Claire et TOUCHE, Marc, « Sport-passion dans la ville : le *skate board* », in *Terrain, revue d'ethnologie de l'Europe*, n° 25, septembre 1995, pp. 37-48.

est en quête d'elle même. On ne vit pas à Saint-Quentin-en-Yvelines comme on vit ailleurs.

Cette volonté de mettre en valeur l'« âme » de la ville nouvelle n'est, au regard de l'histoire saint-quentinoise, pas une nouveauté. Dans les années 1970, les travaux initiés par l'EPA en vue de « vendre » l'agglomération aux futurs habitants relevaient précisément de cette approche. Les campagnes de communication de l'établissement public, notamment celles parues sous forme de bande dessinée[1694], avaient pour vocation d'installer une culture locale spécifique. Le mode de vie de la ville nouvelle n'était – déjà – pas exactement le même que celui de « monsieur Tout-le-monde ». Les pratiques sociales et culturelles de l'agglomération étaient dépeintes comme fondamentalement différentes de celles des grandes villes ou de la « banlieue » traditionnelle. Forte d'une offre de spectacles variée, d'un maillage de transports en commun serré et d'un cadre de vie « vert et bleu », la vie en ville nouvelle relevait d'un écosystème socioculturel unique.

Le *skate board*, l'action des « pionniers » – sur laquelle l'écomusée se penche dans son exposition de 1998 – participent de ce même élan. Pour le San des années 1990 comme pour l'EPA vingt ans plus tôt, il est important d'assurer la promotion permanente de l'agglomération saint-quentinoise, où les valeurs environnementales (toujours présentes dans le dispositif de communication[1695]) s'articulent à des valeurs d'ordre culturel plus générales. Roland Nadaus lui-même le rappelle à l'occasion d'un dossier que le mensuel *Le Petit Quentin* consacre au mois de mai 1992 à « l'art et la ville » :

> « *(…) Il n'y a pas que les arts plastiques : théâtre, littérature, danse, poésie, cinéma, etc. Saint-Quentin-en-Yvelines puise également son âme dans l'art, et l'art de vivre…*[1696] »

L'écomusée semble s'être prêté de bonne grâce à ce jeu de la séduction. Que celui-ci soit souhaité par l'administration syndicale (la direction universitaire et culturelle)

[1694] Cf *Supra*, chapitre V.
[1695] La « ville verte et bleue » fait notamment l'objet de plusieurs articles dans le cinquantième numéro du *Petit Quentin. Le Petit Quentin* n° 50, décembre 1991, pp. 13 et 14.
[1696] « L'art et la ville », éditorial de Roland Nadaus, *Le Petit Quentin* n° 55, mai 1992, p. 3.

ou par les élus eux-mêmes, la structure aura largement soutenu cette politique promotionnelle et contribué à produire un discours sur la ville.

Nous formulons ici l'hypothèse selon laquelle son équipe emprunte en toute connaissance de cause, pour des raisons objectives, la voie du soutien au discours politique. En 1990, les membres de l'association viennent d'être renouvelés. Au duo composé de Martine Leybold et Florence Pizzorni succède Julie Guiyot-Harrold, qui sera bientôt secondée par Isabelle Barikosky. A l'inverse de ses prédécesseurs, la nouvelle conservatrice opte pour une approche intercommunale de son travail. Tout en maintenant des liens étroits avec les communes, notamment à travers des opérations d'animation réalisées auprès des écoles de la ville nouvelle, Julie Guiyot-Harrold joue la carte du développement de l'organisme qu'elle dirige. Elle sait que l'exploration de la thématique intercommunale lui est demandée par le San, et a pleinement conscience que le salut de l'écomusée passera nécessairement par son implication dans ce secteur. Les projets culturels qu'elle défend alors reposent à la fois sur des actions communales et des actions embrassant la ville nouvelle comme une entité propre.

La conservatrice semble, dans le même temps, en accord avec la philosophie de travail de Roland Nadaus, et plus particulièrement sur la nécessité de la professionnalisation des équipes.

Dès 1989, le président du San attache une importance particulière aux méthodes de travail des services et directions du syndicat, mais également à la politique de recrutement. Tout en multipliant les séminaires avec l'EPA, il régularise la pratique interne des séminaires de direction et recrute de plus en plus de spécialistes au sein de son administration. L'engagement qu'il met à faire travailler politiquement les élus des communes au conseil des maires ou au sein du comité syndical trouve ici son pendant administratif. Roland Nadaus a conscience que le salut de la ville nouvelle passe par le renouvellement de ses pratiques professionnelles. Il recrute des urbanistes, des économistes, des experts de la communication. L'action de sa direction des affaires universitaires et culturelles, et plus particulièrement de Jean-Pascal Dumas, très proche collaborateur du maire de Guyancourt, est à placer dans ce contexte.

Dès les années 1990, l'association de l'écomusée commence à avoir des réunions d'équipe régulières. Les analyses pluridisciplinaires prennent peu à peu le pas sur les

études d'histoire locale. A la demande de la directrice et conservatrice, les agents de l'écomusée procèdent désormais de manière structurée, réalisant des enquêtes de terrain avant de se lancer dans le travail de retranscription, puis dans l'analyse à proprement parler. L'écomusée s'ancre dans l'urbanisme et le patrimoine, qu'il confronte aux pratiques sociales des « pionniers ».

L'orientation porte ses fruits : en 1997, l'exposition « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le *skate* » est plébiscitée par plusieurs musées. Elle est demandée par la Foire de Printemps, à Marseille, mais également par une association culturelle d'art contemporain marseillaise, le musée de la ville d'Annecy et le musée parisien des Arts et traditions populaires. Fort de pratiques professionnelles structurées et consolidées par le recours à la méthodologie universitaire, l'écomusée – musée de la ville rayonne désormais à l'échelle nationale. Le San, principal financeur du projet, ne peut qu'en tirer d'indéniables bénéfices en termes d'image.

*

* *

Dans les années 1990, la marge de manœuvre du San est réduite. En 1992, son budget est contesté par la commune de Montigny-le-Bretonneux, qui en appelle au tribunal administratif[1697]. En cause, les subventions allouées à certaines associations sportives et culturelles dans le cadre des Jeux olympiques de 1992, auxquels participe une délégation d'élus de la « majorité » communautaire. Pris en charge par une association elle-même subventionnée par le San, le déplacement des élus est contesté par Nicolas About, le maire UDF de Montigny. Le 11 mai 1993, le tribunal administratif de Versailles invalide le budget 1992 du syndicat. Le juge remet fondamentalement en cause la politique de subvention de l'intercommunalité, et plus particulièrement les modalités dans lesquelles celle-ci est exercée[1698]. Désormais, le San devra signer une convention de délégation de gestion avec une commune avant de subventionner un événement à caractère sportif, culturel ou touristique.

L'impact de ce jugement dépasse le cadre saint-quentinois. Au début de l'année 1994, l'association des élus des villes nouvelles décide de mettre en place un groupe

[1697] Conseil municipal de Montigny-le-Bretonneux, 11 mai 1992.
[1698] « Commune de Montigny-le-Bretonneux c/ Syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines », jugement du tribunal administratif de Versailles, 11 mai 1993, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, 288 W 4.

de travail composé de directeurs de San et de représentants du GCVN, ceci afin de « *faire le point sur l'existant en matière de répartition de compétences entre les San et les communes*[1699] ». Le jugement du tribunal administratif de Versailles sert de base à la réflexion sur les relations désormais admises entre l'intercommunalité et les municipalités qui la composent.

Dans ce contexte délicat, le président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines parvient à redynamiser l'intercommunalité. En moins de dix années, le syndicat consolide sa place de structure phare de l'agglomération. Avec le conseil des maires, l'intercommunalité regagne la confiance des édiles locaux, désormais consultés lors des décisions les plus importantes. Le San se rapproche également de l'établissement public d'aménagement, plus particulièrement au niveau administratif, via des « séminaires de cadres » permettant aux techniciens des deux institutions d'échanger leurs points de vue. L'intercommunalité propose un sens nouveau à la ville, qui passe tout particulièrement par la culture, dans le respect des politiques publiques municipales.

S'ils doivent au contexte, ces changements ont été rendus possibles grâce à la personnalité même de Roland Nadaus. Jouant sur l'ensemble du registre de la gouvernance, sachant tour à tour négocier et se montrer pugnace, l'élu a incontestablement remodelé le poste de président du San, et à travers lui repositionné l'intercommunalité tant vis-à-vis des communes que de l'EPA. Son action témoigne de la marge de manœuvre dont peuvent disposer certains acteurs. Au-delà du « système » contraignant dans lequel il est amené à évoluer, par-delà les difficultés politiques qu'il rencontre avec l'aile communiste de sa majorité ou avec ses opposants de la droite locale, Roland Nadaus parvient à imposer une vision consensuelle de la ville nouvelle. Loin du chef d'entreprise que souhaitait incarner son prédécesseur, sa force est d'avoir su se poser en animateur actif de l'agglomération.

Le consensus auquel le président du San parvient entre 1989 et 1998 avec les conseils municipaux des communes est à rapprocher de la première mandature du syndicat intercommunal. Entre 1973 et 1977 comme entre 1989-1998, le Scaan tient

[1699] « Réunion du groupe de travail sur les compétences des San », lettre du secrétaire général du GCVN au directeur général des services du San de Saint-Quentin-en-Yvelines, 11 février 1994. Archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, 288 W 4.

compte de l'avis pluriel de l'ensemble des municipalités saint-quentinoises. A l'inverse, les mandatures 1977-1983 et 1983-1989, respectivement marquées par une forte politisation et par une tentation supracommunale, contribuent à entamer la relation de confiance entre le syndicat et ses membres. Nous serions tentés d'expliquer ces ruptures par la légitimité dont jouissent ces présidents communautaires respectifs. Roland Obel et Roland Nadaus ont en commun d'être maires, ce qui n'est le cas ni de Mario Urbanet, ni de Dominique Raimbault. Leur statut particulier, le fait qu'ils aient pleinement connaissance des problématiques communales a sans nul doute influé leur approche de l'intercommunalité, marquée par une articulation avec les communes.

Chapitre IX

La ville nouvelle à l'heure du « retour » dans le droit commun, 1998-2004

Au mois de janvier 1998, le président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines démissionne de ses fonctions. Ce départ est justifié par deux raisons : Roland Nadaus entend prendre du recul par rapport à la vie politique afin de se consacrer à l'écriture, l'une de ses passions ; il estime également avoir accompli sa tâche de « *bâtisseur* », et préfère céder sa place à des élus « *gestionnaires*[1700] ».

Le développement de la ville nouvelle est alors parvenu à un palier. Depuis plusieurs années, sa démographie est stabilisée autour de cent quarante mille personnes. L'agglomération dispose d'un centre commercial et d'équipements structurants. Elle attire chaque année des entreprises (désormais au nombre de 4200), et est dotée d'un réseau de transports publics qui dessert l'ensemble des communes. « *Saint-Quentin-en-Yvelines est, de l'aveu général, la plus réussie des villes nouvelles et c'est, aujourd'hui, un des pôles principaux des Yvelines et de l'Ouest de Paris*[1701] », explique Roland Nadaus, comme pour mieux justifier son départ.

La démission du président du San coïncide avec plusieurs évolutions opérées à l'échelle nationale. Posant avec de plus en plus d'acuité la question de la fin de l'opération d'intérêt national, l'Etat semble fermement décidé à fermer les EPA, notamment ceux d'Evry[1702], de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines. Intervenant après quarante années de travail accompli en partenariat avec les

[1700] Entretien avec Roland Nadaus, 3 juillet 2002.
[1701] « Au revoir », éditorial de Roland Nadaus, *Le Petit Quentin*, n° 118, p. 1.
[1702] MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne. Evry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003.

communes et le syndicat de coopération intercommunale, le départ des établissements publics d'aménagement augure d'un changement majeur au sein des trois institutions qui forment, *de facto*, le « gouvernement de la ville nouvelle ».

Le départ de Roland Nadaus intervient également dans un contexte marqué par le renouvellement des rapports entre l'Etat et la sphère locale. Depuis le début des années 1990, plusieurs lois d'aménagement du territoire modifient en profondeur les équilibres existants[1703]. Celles-ci trouvent leur concrétisation dans le projet législatif que déposent, début 1999, les services du ministère de l'Intérieur. Constatant l'absence de syndicats intercommunaux en milieu urbain, mais également la profusion de structures intercommunales proposées aux communes, l'Etat se lance dans un vaste processus de « simplification » de l'intercommunalité, qui deviendra bientôt la loi dite Chevènement. Celle-ci va avoir un effet direct sur les villes nouvelles. Voté le 12 juillet 1999, publié au *Journal officiel* le jour suivant, le texte place les San devant un choix statutaire en les invitant soit à se transformer en « communautés d'agglomération », soit à conserver leur structure d'origine.

Les services du Premier ministre, Lionel Jospin, lancent à la même époque un programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, dont le secrétariat général est confié à Jean-Eudes Roullier, fondateur du SGVN. Pendant six années, de 1999 à 2005, le « PHEVN » structurera ses travaux autour de plusieurs axes[1704]. Tentant de réaliser un bilan des villes nouvelles, il n'aura de cesse de s'interroger sur la notion d'« exemplarité » des agglomérations créées trente ans auparavant. Le programme aborde le sujet de l'intercommunalité[1705], sans véritablement traiter de l'impact de la loi Chevènement sur les villes nouvelles.

Dans quelle mesure le cadre communautaire a-t-il inspiré certaines des orientations reprises en 1999 par le législateur ? Cette interrogation récurrente fondera la première partie de notre chapitre. Analysant les débats relatifs à la loi Chevènement, qui formeront notre *corpus* de sources, nous tâcherons de déterminer

[1703] Nous faisons ici référence à la loi ATR n° 92-125 du 6 février 1992, ainsi qu'à la loi « Pasqua » (LOADT) sur les pays (4 février 1995).

[1704] Ces axes sont les suivants : identification et sauvegarde des archives, histoire, la ville et ses hommes, la ville dans son contexte local et régional, architecture, formes urbaines et cadre de vie. Les rapports et données diverses collectées par le PHEVN peuvent être consultés à l'adresse internet suivante : www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr.

[1705] Lire notamment : GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé par Alexandra Cocquière, Sonia Guelton, Pascal Planchet et Frédéric Theulé, juillet 2004.

les orientations communes et les éléments de divergence entre l'intercommunalité pratiquée en ville nouvelle depuis le début des années 1970, et l'intercommunalité que l'Etat entend promouvoir au tournant du XXIe siècle.

Dans un second temps, il s'agira pour nous d'analyser les conditions dans lesquelles la loi Chevènement est appréhendée, au début des années 2000, par le territoire saint-quentinois. Dans quelle mesure l'« intercommunalité de projet » promue par le ministère de l'Intérieur séduit-elle les élus de la ville nouvelle ? Nous répondrons à cette interrogation en étudiant les comptes rendus des bureaux et comités syndicaux du San, mais également en nous appuyant sur les archives municipales d'Elancourt, l'une des sept communes alors mobilisée par l'évolution du statut de la ville nouvelle.

Soulignons que ce chapitre s'inscrit dans le cadre de ce que l'on a coutume d'appeler l'histoire immédiate. Manque de recul, statut délicat de l'historien face aux témoignages qu'il mobilise, intervention de l'émotion dans l'analyse : les écueils inhérents à ce type d'approche sont connus, tout comme la méthode permettant d'en atténuer certains effets[1706]. La transparence quant au statut de l'historien apparaît comme un préalable permettant au lecteur de posséder certaines clés de lecture, et ainsi de conserver le recul nécessaire à l'égard de ce qui est dit. Sur ce point, nous nous devons de signaler notre engagement professionnel au sein du San de Saint-Quentin-en-Yvelines, où nous avons occupé entre 1999 et 2008 le poste de rédacteur en chef du *Petit Quentin*. Bien que le corpus de sources étudié dans ce chapitre ait été volontairement choisi en évitant tout conflit d'intérêt majeur entre le sujet étudié et notre activité d'alors, cette précision nous semble nécessaire à apporter.

[1706] SOULET, Jean-François, *L'histoire immédiate. Historiographie, sources et méthodes*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 2009, 248 p.

1. Les villes nouvelles et la loi Chevènement : une exemplarité réelle ou fantasmée ?

Dans la première partie des années 2000, la question de l'exemplarité des villes nouvelles est posée par une étudiante de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat[1707]. Elles est reprise par Philippe Estèbe, dans le cadre d'une journée d'études dédiée à l'intercommunalité de projet[1708]. A cette date, plusieurs élus locaux ont déjà donné leur sentiment sur le sujet. En 2003, dans son ouvrage mémoriel sur Evry, Jacques Guyard présente la ville nouvelle comme un laboratoire communautaire. Pour l'ancien président de l'Association des élus des villes nouvelles (AEVN), ex-président du San d'Evry, il ne fait aucun doute que la loi Chevènement a largement été inspirée par les agglomérations issues de la loi Boscher, puis par la loi Rocard. Jacques Guyard avance pour cela un argument d'ordre financier : si les San des villes nouvelles peuvent être considérées comme étant à l'origine des CA de la loi Chevènement, c'est avant tout parce qu'ils ont permis une mutualisation de la taxe professionnelle, générant des services publics de grande ampleur. « *Nous avons vu combien leur expérience a nourri la loi Chevènement et la réussite partout en France des communautés d'agglomération*[1709] », indique-t-il.

Cet avis est partagé par Robert Cadalbert, son successeur en 2001 à la présidence de l'AEVN. En 2004, dans la revue *Pouvoirs locaux*, le président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines rappelle combien la ville nouvelle a permis aux élus locaux saint-quentinois d'opérer un apprentissage de l'intercommunalité[1710]. A cette époque, les sociologues Anne Sauvayre et Didier Vanoni soutiennent, eux aussi, dans le cadre d'une étude de commande du PHEVN, une position très proche. Avec les Sca puis les San, les villes nouvelles ont joué un rôle précurseur en matière d'intercommunalité, expérimentant un mode de gestion politico-administrative innovant. « *Cette*

[1707] MORGES, Karine, *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de l'Isle d'Abeau*, Lyon, mémoire de fin d'études (DESS), 2003, notamment p. 5.

[1708] Il s'agit très précisément de la journée de clôture du PHEVN. ESTEBE, Philippe, « Les villes nouvelles en Ile-de-France : quelle exemplarité dans le système politique régional ? », in PHEVN, *Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, actes de la journée d'études du mardi 5 juillet 2005, Paris, Collection de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, pp. 9-17.

[1709] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 291.

[1710] « *Leur modèle d'intercommunalité a largement inspiré la loi Chevènement, et se généralise dans toute la France* ». CADALBERT, Robert, « L'apprentissage de l'intercommunalité », *Pouvoirs locaux*, n° 60, I/2004, p. 96.

organisation a fortement inspiré les dernières lois sur l'intercommunalité, notamment la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement[1711] », affirment-ils.

Tous les spécialistes ne sont pas de cet avis. Dans une enquête portant sur trente années d'intercommunalité en ville nouvelle, les juristes Jean-Pierre Lebreton et Jean-Philippe Brouant soutiennent la position inverse. Le fait que les San relèvent d'une « *intercommunalité singulière* » ne signifie pas qu'ils constituent une « *intercommunalité exemplaire*[1712] ». Catégorique, Jean-Philippe Brouant va jusqu'à affirmer que ni le projet de loi, ni les travaux parlementaires ne citent les San[1713]. « *Simple oubli, scotomisation ou dissimulation ?*[1714] ». La question n'ayant à ce jour pas été tranchée par quelque travail scientifique d'aucune sorte, il nous semble opportun de la traiter sous l'angle de la recherche historique, en nous basant sur l'intégralité des sources parlementaires disponibles[1715]. Nous pourrons y constater ceci : même s'ils sont discrets dans les débats, les San des villes nouvelles révèlent, en creux, de très nettes similitudes avec les communautés d'agglomération.

[1711] SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « L'intercommunalité à l'heure de la fermeture des EPA à Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, éditions Le Manuscrit, 2005, p. 361. Lire également SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités et gouvernance urbaine des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité », in *Fors, Recherche sociale*, n° 170, avril-juin 2004, p. 86.

[1712] BROUANT, Jean-Philippe et LEBRETON, Jean-Pierre, « Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques », in *Les Cahiers du Gridauh*, n° 13, série Histoire, Paris, 2005, pp. 13 et 15.

[1713] BROUANT, Jean-Philippe, « Les villes nouvelles, laboratoire de l'intercommunalité : analyse du cadre juridique », *Les Cahiers du Gridauh*, *idem*, p. 38.

[1714] *Ibidem*, p. 41. A noter qu'en psychologie, la scotomisation désigne le mécanisme de défense par lequel un sujet névrosé nie l'existence de faits vécus par lui, mais qui lui sont intolérables.

[1715] Ces documents sont les suivants. Pour l'Assemblée nationale : *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 1998-1999* (137 p.), présenté par Jean-Jack Queyranne, ministre de l'Intérieur par intérim ; analyse détaillée par article de la discussion du projet de loi ; *Avis de Didier Chouat, au nom de la commission des Finances* (85 p.) ; *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, député* (203 p.), comptes rendus intégraux des séances de l'Assemblée nationale des 4, 9, 10 et 11 février 1999. Pour le Sénat : *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale par M. Daniel Hoeffel* (tomes I et II, 207 et 259 p.) ; *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation par M. Michel Mercier* (221 p.) ; comptes rendus intégraux des séances du Sénat des 1er, 6, 7, 8, 27 et 29 avril, 4 mai 1999. Ces documents sont consultables au Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines (Intercommunalité, Loi Chevènement, boîte n°4).

1.1. Les San dans la loi Chevènement : cachez cette ville nouvelle, que l'on ne saurait voir

Les villes nouvelles ne sont que très rarement mentionnées par les parlementaires qui, en 1999, débattent sur la loi Chevènement. Plusieurs éléments de contexte peuvent permettre d'en saisir les raisons structurelles.

La loi portée par le ministre de l'Intérieur est d'abord à replacer dans le cadre du retour de la gauche au pouvoir, et plus particulièrement d'un renouvellement des élites socialistes de gouvernement. Quatre années après la déroute législative de 1993[1716], la victoire de 1997 scelle la fin de la première « séquence » socialiste, débutée seize années plus tôt avec l'accession de François Mitterrand au poste de président de la République. Au sein du gouvernement, on dénombre, en sus des dix-huit membres du PS, trois communistes, trois radicaux de gauche, une écologiste (Dominique Voynet) et un membre du Mouvement des citoyens (Jean-Pierre Chevènement).

Au cours des premiers mois de son existence, la « gauche plurielle » du gouvernement Jospin bénéficie d'une importante marge de manœuvre. Bien que la victoire aux législatives ait été courte (48,2 % des suffrages exprimés pour la gauche, 46,0 % à droite), le rapport de forces parlementaire est en sa faveur : le PS, le PCF, les radicaux, les Verts et le MDC totalisent 319 députés, contre 253 pour le RPR et l'UDF. Globalement, les forces de gauche ont repris 217 voix à la droite, et disposent d'une importante marge de manœuvre politique.

La gauche socialiste se montre alors fortement préoccupée par le phénomène de métropolisation, notamment dans ses conséquences sociétales. Les effets de ségrégation urbaine et d'enclavement, repérés dès la fin des années 1970, se précisent[1717]. Les quartiers dits « difficiles » sont désormais identifiés et soumis à des mesures curatives spécifiques – développement social des quartiers, contrats de ville, etc. La France doit tout à la fois faire face au multiculturalisme, à l'« ethnicisation », à des phénomènes de révoltes urbaines, à l'accroissement des déplacements, mais

[1716] Rappelons qu'à l'issue des législatives, seuls 68 députés socialistes et 24 communistes sont élus à l'Assemblée nationale, face à 485 députés de droite.
[1717] RONCAYOLO, Marcel, « Questions ouvertes : mobilité, ségrégation, exclusion : la leçon des 'crises' », *La ville aujourd'hui, mutations urbains, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Seuil, collection Points, 2001, p. 796.

également à l'individualisation des comportements ainsi qu'à l'apparition de nouveaux clivages sociaux que les analystes peinent encore à définir[1718]. Les référentiels de la politique de la ville évoluent alors : le développement social des quartiers est remplacé par le grand projet urbain, programmes de restructuration lourde concernant des sites en grande difficulté. Dans le même temps, les phénomènes de périurbanisation et de métropolisation prennent de l'ampleur. La ville s'étend de plus en plus, notamment en Ile-de-France où l'on assiste à la mise en place de stratégies résidentielles nouvelles de la part des ménages[1719]. Il semble alors opportun de repenser ce que d'aucuns qualifient de « *ville à trois vitesses*[1720] ».

La gauche socialiste se montre fortement préoccupée par ces transformations urbaines, et évolue dans la vision qu'elle a de la ville. Dans un rapport commandé à la fin de l'année 1997 par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry, elle prend acte de la transformation des agglomérations urbaines françaises, ainsi que de la nécessité qu'il y aurait à « *aller vers des villes équilibrées, harmonieuses, à dimension humaine, et qui seront aussi tournées vers le futur, l'innovation, accueillantes aux formations, aux emplois et aux activités de demain*[1721] ». Présenté comme « *un cri d'alarme* », ce texte de 250 pages opère un constat sans équivoque : la France est mise en demeure de s'inscrire dans un avenir urbain, alors même que nombre de ses quartiers connaissent des difficultés. La ségrégation, l'acceptation des zones de non droit, la précarité laissent le champ libre aux économies parallèles et finissent par mettre à mal le modèle républicain et démocratique[1722]. Pour Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans dont la particularité est d'être spécialisé à la fois sur

[1718] Nous faisons ici référence à l'évolution structurelle qui touche, au tournant des années 2000, les classes moyennes. En voie d'appauvrissement, elles changent progressivement d'état d'esprit et se trouvent touchées par une crise qui, au-delà de la question financière, relève du culturel. Cette crise sera, en 2006, théorisée par le sociologue Louis Chauvel. CHAUVEL, Louis, *Les classes moyennes à la dérive*, Paris, Le Seuil, 2006, 110 p.
[1719] BERGER, Martine, *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?*, CNRS Éditions, Espaces et Milieux, 2004, 317 p.
[1720] DONZELOT, Jacques, *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation*, Esprit Editions, mars-avril 2004.
[1721] Lettre de mission de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Jean-Pierre Sueur, in SUEUR, Jean-Pierre, *Demain, la ville*, rapport présenté à Martine Aurby, tome I, 13 février 1998, p. 2. Signalons que 26 membres composent la commission qui le rédige : des hauts fonctionnaires (Jean Daubigny, délégué interministériel à la Ville, Michel Dresch, inspecteur général de l'Equipement, Pierre Veltz, directeur de recherches à l'école nationale des Ponts et Chaussées…), des urbanistes (François Ascher, professeur à l'Institut français d'urbanisme), des architectes (Paul Chemetov), ou encore des universitaires (l'historienne Annie Fourcaut, le politologue Jean-Pierre Gaudin, l'économiste Simon Wuhl…).
[1722] SUEUR, Jean-Pierre, *Demain, la ville*, 1998, pp. 8-9.

des questions d'éducation et d'aménagement du territoire[1723], il est temps de définir les contours de la ville du XXIe siècle.

Deux positionnements forts de ce rapport permettent selon nous de prendre plus particulièrement la mesure du renouvellement de vision qu'ont alors les socialistes au sujet de la ville, au moment où la loi Chevènement s'apprête à être débattue :

- Le « rapport Sueur » soutient tout d'abord une approche unifiée de la question urbaine : les politiques publiques qui concernent le fait urbain doivent être globales pour être efficaces. L'insécurité, le chômage, la précarité éducative, l'inégalité urbaine relèvent traditionnellement de politiques sectorisées qu'il faut désormais regrouper en une seule et même « politique de la ville », aux contours fondamentalement renouvelés. « *Le temps de l'urbanisme est revenu*[1724] », indique sans détour le rapport, qui préconise le recours aux « *plans d'ensemble*[1725] », aux opérations de construction-démolition[1726], à la présence d'associations d'aide dans les quartiers[1727], mais encore à la généralisation de plans locaux d'insertion par l'économique[1728]. Il prend parti pour une politique « totale », à la fois économique et sociale, urbaine et associative.
- Le texte rédigé par Jean-Pierre Sueur prend acte du « phénomène d'agglomération » : face à la dilatation des espaces urbains, il propose de substituer aux contrats de ville des contrats d'agglomération cosignés par l'instance représentative de l'agglomération et l'Etat[1729]. Ce faisant, il milite ardemment pour que les communes françaises soient toutes intégrées dans des établissements publics de coopération intercommunale[1730]. Généralisées, les

[1723] Ancien élève de l'ENS Saint-Cloud, agrégé de Lettres modernes, Jean-Pierre Sueur a adhéré au PSU en 1967, avant d'intégrer la Parti socialiste en 1974. Secrétaire de la fédération du Loiret (1974-1981), il devient membre du comité directeur, puis du conseil national du PS dans les années 1980, alors même qu'il siège à l'Assemblée nationale en tant que député (élu pour la première fois en 1981). Spécialisé à la fois dans les questions d'éducation et d'aménagement du territoire, ce professeur de Lettres a été secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur dans les gouvernements Cresson et Bérégovoy, entre 1991 et 1993. Il a alors défendu, au nom du gouvernement, plusieurs projets de loi, notamment la loi sur l'Administration territoriale de la République, qui, en 1992, instaure les communautés de communes en France.
[1724] SUEUR, Jean-Pierre, *Demain, la ville*, *op. cit.*, p. 16.
[1725] *Idem.*
[1726] *Ibidem*, p. 19.
[1727] *Ibid*, p. 248.
[1728] *Ibid*, p. 240.
[1729] *Ibid*, p. 28.
[1730] « *Si l'intercommunalité est clairement indispensable aujourd'hui à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de la ville efficace, le dispositif existant, par son achèvement, n'est ni satisfaisant ni* suffisant. » *Ibid*, p. 76.

intercommunalités devront nécessairement répondre à deux questions : d'une part, la légitimité de l'action publique communautaire (vote des délégués au suffrage universel direct) ; d'autre part, le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet (les EPCI doivent prendre en charge le pilotage des projets d'agglomération)[1731].

Les préconisations du texte apparaissent donc particulièrement tranchées. Pour les socialistes, la ville devenue métropole induit un changement radical d'échelle de la gouvernance. D'un projet urbain centré sur la commune, nous passons à un projet qui prend acte des phénomènes de croissance urbaine. Ceci implique une redéfinition des contours du pilotage politico-administratif local, le niveau pertinent de la décision étant celui d'une intercommunalité dite « de projet », c'est-à-dire d'une intercommunalité politique. Le rapport Sueur tente par ailleurs une synthèse délicate entre la ville définie à l'aune de la société qui y vit, et la ville en tant que forme urbaine. La nouvelle « politique de la ville » qui s'y trouve définie embrasse à la fois le social et l'urbain, dans une visée non plus seulement curative – ce qu'est la politique de la ville depuis les années 1980 –, mais au contraire anticipatrice. Une inversion des logiques dont le but ultime est d'essence démocratique : « *l'enjeu, c'est notre capacité collective à 'vivre ensemble'* », peut-on lire, sans nul doute en écho au rapport Guichard (1976).

Le troisième et dernier élément de contexte qui nous semble opportun de rappeler concerne l'inscription du projet de loi Chevènement dans un continuum législatif, lui-même symptomatique du renouvellement des rapports que l'Etat entretient avec les pouvoirs locaux. En 1999, le texte que présente Jean-Pierre Chevènement fait explicitement référence aux lois générales les plus récentes en matière de coopération intercommunale, pour ne pas dire à la nécessité de poursuivre l'« acte I » des années 1982-1986. Face à la commission Gouzes, le ministre de l'Intérieur avance que sa proposition de loi « *s'annonce comme une nouvelle étape de la décentralisation*[1732] », propos qu'il réitère le 4 février au moment de la présentation de son projet de loi devant les députés[1733]. Jean-Pierre Chevènement explique alors que le renouveau de la coopération intercommunale tel qu'il le propose s'inscrit dans la continuité de la loi

[1731] *Ibid*, pp. 145-146.
[1732] *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, p. 39.
[1733] Assemblée nationale, Débats parlementaires, *Journal officiel de la république française.* Compte rendu intégral des séances du jeudi 4 février 1999, p. 951.

ATR de 1992[1734], laquelle entendait – déjà – rationaliser le paysage intercommunal et entériner le passage d'une coopération de gestion à une coopération de projet[1735]. Il remonte également, afin de justifier sa démarche, aux actes législatifs de 1890, 1959 et 1966, créant respectivement les syndicats de communes, les Sivom, les districts urbains et les communautés urbaines[1736]. Pour le gouvernement Jospin, la coopération intercommunale doit de nouveau être renforcée : incontestable succès en zone rurale, la loi ATR est un échec en zone urbaine[1737]. Jean-Pierre Chevènement le reconnaît devant les députés : des régions entières, et tout particulièrement des villes, demeurent à l'écart du mouvement d'intercommunalité, alors même que l'agglomération est devenue un trait dominant de la société française. « *Une civilisation de la ville se cherche. Elle reste encore largement à construire*[1738] », explique le ministre de l'Intérieur, dont le discours se révèle sur ce point très proche des accents du rapport Sueur[1739]. Afin de répondre aux exigences de la ville du XXIe siècle, il est devenu impératif que l'Etat simplifie l'architecture générale de l'intercommunalité, poursuivant par là même le dialogue qu'il entretient avec les pouvoirs locaux dans le cadre de la décentralisation.

Ce large détour préliminaire par des éléments de contexte nous éclaire sur les raisons qui expliquent l'absence quasi totale de référence aux villes nouvelles dans les débats. Qu'il s'agisse du projet de loi présenté par Jean-Jack Queyranne, des rapports Chouat (commission des Finances), Gouzes (Assemblée nationale), Hoeffel (Sénat), ou des échanges qu'ont les députés puis les sénateurs entre février et mai 1999, les villes nouvelles ne sont presque jamais citées par les contributeurs. Lorsqu'ils se trouvent mentionnés, les syndicats d'agglomération nouvelle le sont toujours à titre

[1734] Loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992, dite loi ATR.
[1735] KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en France,* Paris, Montchrestien, 2000, p. 48.
[1736] *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 1998-1999*, *op. cit.*, pp. 3-4.
[1737] Eric Kerrouche rappelle que les formules de coopération à fiscalité propre enregistrent à partir de 1992 une augmentation sans précédent, passant de 466 structures à 1 680 au moment du vote de la loi Chevènement. Quantitativement importante, cette évolution ne doit pas masquer une réalité qualitative plus délicate : 60 % de regroupements créés rassemblent moins de 10 000 habitants, le nombre de municipalités regroupées restant à la fois relativement faible et inégalement regroupés au plan géographique. Surtout, l'intercommunalité qui s'est développée à partir de la loi ATR s'est faite essentiellement dans les territoires ruraux (création de 1 348 communautés de communes entre 1992 et 1999), et non dans les territoires urbains (5 communautés de villes créées à la même époque). Sur ce point, la loi est considérée comme un échec. KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en* France, *op. cit.*, pp. 51-52.
[1738] Assemblée nationale, Débats parlementaires, *Journal officiel de la république française.* Compte rendu intégral des séances du jeudi 4 février 1999, p. 951.
[1739] « *La crise sociale, le chômage, l'insécurité, les déséquilibres économiques et les fractures sociales, culturelles et scolaires se concentrent malheureusement dans les agglomérations.* » *Idem*.

indicatif, parce qu'ils font partie du panel des intercommunalités en exercice. Ainsi, dans le rapport Gouzes, les San sont-ils nommés au moment d'établir un panorama des établissements publics de coopération intercommunale en vigueur. Leur singularité est, d'emblée, mise en avant. Créés « *pour les besoins spécifiques des villes nouvelles* », ils doivent être considérés « *comme un cas à part du secteur de l'intercommunalité*[1740] ». Même chose dans le « rapport Chouat », réalisé au nom de la commission des Finances : les San figurent dans un tableau récapitulatif visant à faire le point sur les caractéristiques et les compétences des EPCI en activité en France[1741]. Et s'ils sont présents dans le projet de loi que défend, en l'absence de Jean-Pierre Chevènement[1742], Jean-Jack Queyranne, c'est en écho au système fiscal qui les régit[1743]. Ces deux entrées se retrouvent dans le rapport Hoeffel ainsi qu'au cours des débats parlementaires : lorsque l'on y évoque les villes nouvelles, c'est soit pour mentionner leur existence dans le tableau des intercommunalités en vigueur, soit pour rappeler les règles financières qui les régissent.

Cette mise à l'écart dont font l'objet les agglomérations régies par la loi Rocard n'échappe pas totalement à la vigilance de certains élus. Le député Daniel Vachez le signale le 4 février 1999, expliquant au passage qu' « *avec les communautés urbaines, les agglomérations nouvelles constituent la forme la plus avancée de coopération intercommunale*[1744] ». Les arguments mis en avant par le député socialiste, tout à la fois membre de l'AEVN, maire d'une commune de Marne-la-Vallée (Noisiel) et président de l'Epamarne, entendent surtout attirer l'attention sur l'évolution statutaire des San dans le cadre de la loi Chevènement. Ils ne provoquent aucun débat au sein du Parlement.

Dès lors, comment expliquer l'absence remarquée de la mention faite aux villes nouvelles dans le cadre des échanges sur la loi Chevènement ? Deux arguments peuvent être avancés.

[1740] *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, p. 25.
[1741] *Avis de Didier Chouat, au nom de la commission des Finances*, *op. cit.*, p. 6.
[1742] Rappelons que le ministre de l'Intérieur est, en septembre 1998, victime d'un accident opératoire qui l'amènera à s'absenter du gouvernement pendant plusieurs mois. Il est alors remplacé par Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'Outre-mer.
[1743] Il est alors indiqué que les communautés d'agglomération créées pourront bénéficier du régime de la taxe professionnelle d'agglomération, à l'instar du régime dont bénéficient les San. *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 1998-1999*, *op. cit.*, p. 10.
[1744] Assemblée nationale, 2e séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 991.

Tout d'abord, la loi Chevènement développe une vision globalisée de la ville. Le rapport *Demain, la ville* de Jean-Pierre Sueur tente une synthèse ambitieuse entre les réalités sociale, économique et urbaine. Cette approche est structurellement en rupture avec la réalité juridique qui est celle des villes nouvelles depuis leur création. Dans les lois Boscher, puis Rocard, le législateur insiste plus sur l'aménagement urbain que sur la réalité sociale de l'agglomération, l'aménagement du territoire et l'organisation politico-administrative semblant prévaloir, à ce stade, sur la question sociale[1745].

Ensuite et surtout, la loi Chevènement s'inscrit dans l'histoire d'une intercommunalité de droit commun, par opposition à une intercommunalité où l'intérêt national joue à plein. Les rapports préliminaires, le projet de loi ainsi que les interventions du ministre de l'Intérieur ancrent la démarche dans le sillage de la loi ATR de 1992. Les textes évoquent également la loi originelle de 1890, les décrets de 1959 sur les districts urbains et les Sivom, ainsi que la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines[1746]. A cette occasion, il n'est à aucun moment question d'un statut dérogatoire pour les nouvelles communautés d'agglomération que l'Etat entend créer. La loi Chevènement se tient ici à distance relative de toute mesure exceptionnelle, donc des opérations d'intérêt national que sont les villes nouvelles.

Ces raisons expliquent selon nous la mise à l'écart qui caractérise les villes nouvelles dans le cadre du projet de loi Chevènement. A-t-on affaire à un oubli, à une dissimulation ou à une scotomisation de l'objet, pour reprendre la triple interrogation de Jean-Philippe Brouant[1747] ? La thèse de l'oubli doit selon nous être évacuée d'entrée : les sources consultées montrent que les services du ministère de l'Intérieur connaissent parfaitement la réalité des San, et notamment leur réalité financière, mentionnée à plusieurs reprises. Celle de la scotomisation mériterait d'être approfondie, sans doute en réalisant une série d'entretiens – à commencer par celui du ministre de l'Intérieur de l'époque.

En l'absence de telles sources, nous serions enclins à défendre ici la théorie d'une dissimulation partielle de la réalité des villes nouvelles. S'il a parfaitement conscience

[1745] Celle-ci a en revanche été traitée par les institutions qui fondent les villes nouvelles, à commencer par le SGVN et les EPA. Cf *supra*, chapitre V.
[1746] Lire à ce sujet la présentation générale de Jean-Pierre Chevènement devant les députés. Assemblée nationale, Débats parlementaires, *Journal officiel de la république française.* Compte rendu intégral des séances du jeudi 4 février 1999, p. 951.
[1747] Cf *supra.*

de l'existence des syndicats d'agglomération nouvelle, l'Etat définit en 1999 le cadre de la coopération intercommunale en prenant pour institutions de référence trois structures : les communautés urbaines issues de la loi de 1966, les communautés de communes créées par la loi de 1992 et les communautés d'agglomération, nouvellement créées. C'est volontairement qu'il laisse de côté les villes nouvelles, sans doute tout autant pour des raisons techniques – ce que soutient Jacques Guyard[1748] – qu'à cause de la relation contrainte et datée entre l'Etat et les pouvoirs locaux[1749]. Lors du débat à l'Assemblée nationale, le porte-parole du RPR, Gilles Carrez, fait allusion aux San dans le cadre de la mise en commun de la taxe professionnelle, qu'il critique. Les syndicats des villes nouvelles y font figure de repoussoir :

> « *N'oublions pas que les plus anciens* [syndicats intercommunaux]*, c'est-à-dire les syndicats d'agglomération nouvelle, l'ont fait parce que cela a été imposé par l'Etat*[1750]. »

L'une des preuves de cet état de fait est sans doute à chercher dans les travaux préliminaires réalisés par l'Assemblée nationale : s'il indique avoir procédé à l'audition de l'AMF, de l'AMGF ou encore de l'ADCF, le rapport de Gérard Gouzes ne revendique aucun contact avec l'Association française des villes nouvelles[1751]. Figures d'exception, symboles d'un temps révolu, les villes nouvelles sont laissées de côté par le législateur, pour qui elles ne seraient en quelque sorte qu'un programme d'aide publique à achever.

[1748] « *Jean-Pierre Chevènement, attaché à la clarté de son projet qu'il sent bien compris par l'opinion, est réticent à le 'polluer' par un amendement nécessairement long et technique pour permettre la transformation des San en communautés d'agglomération*. » GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, pp. 210-211.

[1749] Assemblée nationale, 1ère séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 972.

[1750] *Idem*, p. 966.

[1751] Le rapport de G. Gouzes mentionne la liste suivante : Association des maires de France (AMF), Association des districts et communautés de France (ADCF), Association des maires des petites villes de France (AMPVF), Association des maires des villes moyennes (AMVMF), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et Association des présidents de Conseil général. *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, député*, *op. cit*., p. 203.

1.2. La construction d'une figure urbaine, levier commun de l'action pour les CA comme pour les villes nouvelles ?

Le constat d'une absence des villes nouvelles dans les échanges parlementaires de 1999 ne doit pas nécessairement nous amener à en conclure une absence d'exemplarité des San. Bien que placées à l'écart des débats sur la loi Chevènement, les villes nouvelles présentent en effet un certain nombre de ressemblances structurelles avec les mesures soutenues en 1999 par le ministère de l'Intérieur. Certains débats de 1970 (loi Boscher), puis de 1983 (loi Rocard) peuvent ici être rapprochés de ceux de 1999, justifiant au moins pour partie la filiation revendiquée par Jacques Guyard et Robert Cadalbert[1752]. L'élection des représentants de l'intercommunalité au suffrage universel, l'opposition entre forces « communalistes » et forces communautaristes se posent par exemple en des termes très proches, à quelques années d'intervalle. Mais c'est surtout l'impératif urbain qui, en 1999 comme en 1970, relie les deux moments. Dans le cas des villes nouvelles comme dans celui des communautés d'agglomération, l'argument déclencheur de la loi est comparable.

Points de convergence : élection des représentants communautaires au suffrage universel direct et conflits d'échelle

L'élection des élus communautaires au suffrage universel direct est abordée une première fois dans le rapport rédigé par Gérard Gouzes au nom de la commission des Lois constitutionnelles. Le député socialiste y prend ouvertement parti en faveur de la présence d'élus municipaux au sein des groupements communautaires. « *La sanction par le suffrage universel est donc possible*[1753] », indique-t-il, celle-ci n'étant pour lui que la suite logique d'une recherche de transparence dans le fonctionnement des structures intercommunales. Gérard Gouzes est alors appuyé par un autre socialiste, Bernard Roman, qui dépose un amendement destiné à ouvrir le débat au sein de l'Assemblée nationale. Pour ce dernier, il est nécessaire que les conseils des communautés urbaines, l'une des trois formes d'intercommunalités retenues dans le

[1752] Cf *supra*.
[1753] *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, p. 38.

cadre de la loi[1754], soient désignés en respectant la formule de la démocratie directe. Représentant la forme la plus élaborée de la coopération intercommunale, les communautés urbaines peuvent en effet disposer d'un budget susceptible de dépasser celui des grandes villes. Le député socialiste estime ainsi qu'il ne faut pas « *opposer les légitimités*[1755] », et considère le suffrage universel direct comme « *une garantie de respect de l'identité de nos communes*[1756] ». Il sera, le 4 février, lors du débat parlementaire, soutenu par le député Jean-Michel Marchand (Verts).

Jean-Pierre Chevènement n'est pas favorable à une telle mesure. Pour le ministre de l'Intérieur, l'élection des délégués communautaires au suffrage universel ne pourra pas être mise à l'ordre du jour tant qu'une véritable « *communauté d'intérêts* » n'aura pas pris corps. Il l'indique une première fois à la commission Gouzes[1757], une seconde fois dans son discours de présentation au Parlement. « *L'heure ne semble pas encore venue*[1758] », estime-t-il, dans la mesure où, selon lui, les communes ne sont pas encore prêtes à se couler dans des formes trop rigides d'intercommunalité. Cette fermeté n'empêche pas le débat d'avoir lieu au Parlement, notamment à travers les interventions de Michel Crépeau[1759] (groupe RCV), de Jacky Darne[1760] (PS) ou de Jean-Michel Vaillant[1761] (Verts). Nous y retrouvons des arguments démocratiques très proches de ceux qui, en 1983, lors des débats parlementaires sur la loi Rocard, avaient largement nourri les échanges parlementaires[1762].

L'autre débat qui traverse les travées parlementaires, commun aux villes nouvelles et aux communautés d'agglomération, concerne la résistance que les forces « communalistes » livrent aux forces « communautaristes ». L'affaire est toute autant classique qu'elle est ancienne : depuis les années 1960 et le soutien, par l'Etat

[1754] Rappelons que la loi Chevènement entend clarifier la carte de l'intercommunalité en favorisant trois formes d'EPCI : les communautés de communes (syndicat de moins de 50 000 habitants, à vocation rurale), les communautés urbaines (plus de 50 000 habitants, à vocation urbaine) et les communautés urbaines (au-delà de 500 000 habitants).
[1755] *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, p. 93.
[1756] *Idem*.
[1757] *Ibidem*, p. 42.
[1758] Assemblée nationale, première séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 954.
[1759] *Idem*, p. 966.
[1760] *Ibidem*, p. 971.
[1761] « *La coopération intercommunale ne trouvera sa légitimité aux yeux des citoyens que si elle est incarnée dans des institutions réellement démocratiques. C'est pourquoi les membres des assemblées intercommunales doivent être élus au suffrage universel direct.* » Prise de parole de Jean-Michel Marchand, Assemblée nationale, 2e séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 986.
[1762] Cf *supra*, chapitre VI.

gaullien, d'une intercommunalité intégrée, nous assistons au sein du Parlement à une opposition plus ou moins franche, plus ou moins larvée, entre les défenseurs des intérêts des communes, et les hérauts d'un pouvoir supérieur : le pouvoir intercommunal[1763]. Chacun promeut une échelle d'aménagement du territoire différente.

Les élus communistes incarnent à eux seuls, et une nouvelle fois, la défense des intérêts communaux. Membre de la commission Gouzes, Jacques Brunhes y intervient à plusieurs reprises afin que les compétences des syndicats communautaires soient préalablement votées par les conseils municipaux des communes, mais également afin que les compétences exercées par le syndicat communautaire soient restreintes par rapport au projet de loi[1764]. Lors du débat parlementaire, la députée Muguette Jacquaint explique au sujet du projet de loi « *qu'il s'agit plus ici de mettre en place des mécanismes conduisant à la supra-communalité que de favoriser les coopérations intercommunales*[1765] ». Quant à Michel Vaxès, il défend, au nom du groupe communiste dont il est le porte-parole, un article additionnel affirmant solennellement que la coopération intercommunale est librement choisie par les élus des communes[1766]. Certes moins virulent que lors des débats relatifs à la loi Boscher ou à la loi Rocard[1767], partie prenante du gouvernement Jospin de « majorité plurielle » et affaibli électoralement depuis les années 1970, le Parti communiste finira par s'abstenir lors du vote de la loi à l'Assemblée nationale. « *Nous avons exprimé notre désaccord sur le principe de l'élection des délégués de la communauté urbaine au suffrage universel direct (…). Nous ne renoncerons pas à écarter le danger qui pèse sur la démocratie locale, sur l'expression citoyenne, sur la démocratie directe*[1768] », indique Michel Vaxès au moment des explications de vote.

Face au PCF et aux défenseurs de la commune, plusieurs représentants ont une position opposée. C'est le cas de Michel Crépeau, président du groupe RCV (Radical-Citoyen-Vert). Le 4 février, le président de la communauté de villes du Pays rochelais estime qu'il est devenu nécessaire de voter un texte de référence sur l'intercommunalité. Il invoque pour cela une triple nécessité : la simplification du

[1763] On se reportera, sur ce point, à nos chapitres I et III, respectivements consacrés aux modèles intercommunaux et à la loi Boscher.
[1764] *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, pp. 84 et 131.
[1765] Assemblée nationale, 2e séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 984
[1766] Assemblée nationale, 3e séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 1010.
[1767] Cf *supra*, chapitres III et VI.
[1768] Assemblée nationale, 3e séance du 11 février 1999, *Journal officiel*, p. 1402.

cadre communautaire en France, la liberté accrue pour les établissements publics de coopération intercommunale, et enfin un financement conséquent alloué aux territoires[1769]. Au-delà du jeu politicien qu'ils se doivent de jouer, certains élus de la droite font également savoir leur soutien de principe au fait communautaire. Gilles Carrez (RPR) reconnaît ainsi, le 4 février, que le projet de loi « *va dans la bonne direction*[1770] ». Tout en demeurant critique[1771], il salue la réduction des inégalités territoriales que permettra le texte, notamment au niveau des services publics. « *L'intercommunalité est souvent critiquée, avec quelque raison il faut le reconnaître, à cause des frais généraux supplémentaires (…) qu'elle provoque. (…) Je souscris à la rédaction du Gouvernement, qui encadre assez strictement le recours à la fiscalité sur les ménages et qui protège le contribuable*[1772]. »

L'appel à une France urbaine

Bien que communes aux échanges sur les villes nouvelles et sur les communautés d'agglomération, l'élection des représentants communautaires au suffrage universel direct et l'opposition entre députés « communalistes » et « communautaristes » sont loin de constituer l'essence même du débat qui prend corps en 1999 autour du projet de loi Chevènement. Celui-ci se noue principalement autour de considérations fiscales, de l'opposition supposée entre urbanité et ruralité, et de la simplification nécessaire des structures intercommunales.

Ce dernier point constitue, pour le législateur, l'un des principaux leviers justifiant la loi. Le nouveau texte sur l'intercommunalité que propose le ministère de l'Intérieur en 1999 joue en grande partie sur un argument qui repose sur trois mots : le fait urbain. Jean-Pierre Chevènement en expose les principaux contours le 4 février, alors qu'il présente le projet de loi devant les députés de l'Assemblée. Pour l'Etat, à la fin des années 1990, la ville et l'agglomération sont devenues un fait incontournable de la société française. Un modèle nouveau de société se dessinerait, appelant à une grande capacité d'adaptation du côté des territoires. « *Le fait urbain – et sa traduction,*

[1769] Assemblée nationale, 1ère séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 966.
[1770] *Idem*, p. 972.
[1771] Gilles Carrez s'interroge notamment sur le fait que le projet de loi repose en grande partie sur la taxe professionnelle, laquelle est, au moment de la discussion parlementaire, en train d'être réformée par le ministre de l'Economie et des Finances, Dominique Strauss-Kahn. *Ibidem*, p. 973.
[1772] *Ibid*, p. 974.

l'agglomération – est devenu aujourd'hui un trait dominant de la société française[1773] », peut-on lire dans le projet de loi du ministère de l'Intérieur.

Cet argument conceptuel est repris par nombre de députés. Pour Robert Poujade, « *une civilisation de la ville se cherche et reste largement à construire*[1774] ». Le représentant RPR évoque directement le rôle structurant des agglomérations en France, la nécessité de mettre à leur disposition des moyens de grande ampleur, le défi qui est lancé à des villes françaises structurellement faibles de relever le gant de la compétition à l'échelle de l'Europe[1775] :

> « *Les villes auraient à gagner à une réforme profonde et hardie de notre organisation territoriale, réforme qui clarifierait les compétences, qui favoriserait de vraies contractualisations, qui donnerait à une politique d'aménagement du territoire des bases plus solides et pérennes*[1776]. »

Pour ce député comme pour d'autres, les espaces urbains renouvelés sont les seuls en mesure d'engager des politiques exigeantes, en capacité de réduire les inégalités. Le représentant socialiste Bernard Roman ne dit pas autre chose lorsqu'il en appelle à la création de « *grandes métropoles régionales d'équilibre* » ainsi qu'à un « *schéma directeur de développement économique*[1777] ». Nous ne sommes ici pas très éloignés de certains des arguments développés par l'Etat en 1969, lorsqu'André Bord en appelait à la maîtrise du « *développement excessif des grandes métropoles* » ainsi qu'à leur « *extension désordonnée, génératrice de conditions de vie particulièrement difficiles pour les habitants*[1778] ».

Cet appel à une civilisation urbaine va de pair avec une série d'arguments qui, combinés les uns aux autres, composent ce que nous pourrions appeler une

---

[1773] *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 1998-1999* (137 p.), *op. cit.*, p. 5.
[1774] Assemblée nationale, 2e séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 983.
[1775] Sur ce point, on se reportera notamment à : LAIGLE, Lydie, *Vers des villes durables, les trajectoires de quatre agglomérations européennes,* Paris, Puca, 2009 ; SASSEN, Saskia, *La globalisation, une sociologie*, Paris, Gallimard, 2009 ; SASSEN, Saskia, « Mondialisation, des métropoles globales aux méga-régions », *Les Cahiers de l'IAU îdF,* n° 151, p. 6 ; BUCHOUD, Nicolas (dir.), *La ville stratégique/ Changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux*, Lyon, Certu, 2008.
[1776] *Idem*.
[1777] Assemblée nationale, 2e séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 996.
[1778] André Bord, séance du 18 décembre 1969, Assemblée nationale, *Journal officiel*, p. 5044.

« mécanique rhétorique », perpétuellement mise en avant en matière d'aménagement du territoire. L'idée d'une « France des villes » qu'il conviendrait de structurer dans un ensemble institutionnel intercommunal est en effet à mettre en relation avec plusieurs éléments argumentaires qui reviennent sans coup férir dans les textes relatifs à l'aménagement du territoire et à l'organisation territoriale, et ce depuis l'après-guerre. A chaque fois, plusieurs arguments sont mobilisés. Nous en avons comptabilisé six. Chacun d'entre eux converge vers la nécessité de réformer l'existant :

- L'émiettement communal issu de la Révolution française doit être dépassé : le projet de loi Chevènement et les débats font régulièrement référence à cette idée[1779]. Le législateur part du constat selon lequel le découpage des communes réalisé en 1789 pose au pays un problème structurel d'organisation territoriale. A ce titre, même si elle est reconnue par les textes comme une réalité intangible[1780], la commune constitue un héritage lourd à gérer.
- L'inégalité des territoires est un handicap : Jean-Pierre Chevènement explique à plusieurs reprises que la France est marquée par d'importantes différences d'ordre économique, social et politique. Certains quartiers se sont transformés au fil des ans en quasi-ghettos, et la montée des communautarismes y bat en brèche l'expression des valeurs républicaines[1781].
- Le territoire de la ville ne correspond plus à ses limites administratives : il existe désormais de trop grandes différences entre la réalité physique des agglomérations et les entités politiques ou juridiques capables de prendre des options de long terme[1782]. Ces différences justifient un alignement entre les frontières administratives et les frontières physiques.
- La réforme est rendue nécessaire par des moyens d'expertise objectifs : le projet de loi Chevènement s'appuie sur des conclusions de l'Insee, selon lesquelles les trois quarts de la population française vivraient dans moins de quatre cents « aires urbaines[1783] ». La plupart d'entre elles rempliraient ce que les experts appellent une « fonction urbaine » : développement économique,

[1779] *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 1998-1999* (137 p.), présenté par Jean-Jack Queyranne, *op. cit.*, pp. 3-4.
[1780] On lira à ce sujet le rapport Gouzes, p. 11.
[1781] Assemblée nationale, 1ère séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 951.
[1782] *Idem*.
[1783] Rapport Gouzes, p. 30 ; discours de Jean-Pierre Chevènement à l'Assemblée nationale, 1ère séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 952.

aménagement de l'espace, transports, logement, politique de la ville. Ce recours à l'expertise n'est pas très éloigné de celui qui, de nature démographique celui-là, justifie la mise en place des villes nouvelles dans les années 1960[1784].

- La rationalité est le seul et unique recours possible : face à l'héritage révolutionnaire, à l'inégalité territoriale ainsi qu'à l'inadéquation entre plusieurs niveaux de territorialité, il est devenu primordial de mettre en place une approche structurée, claire et rigoureuse de l'organisation locale. L'intercommunalité apparaît en 1999 comme une solution « naturelle », parce que désormais ancrée dans les mœurs.
- Il est urgent de mobiliser des moyens financiers incitatifs et puissants : les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale créés devront, pour être efficaces, disposer d'importants moyens budgétaires. En 1999, la généralisation de la TPU ainsi que le recours à une dotation globale de fonctionnement (DGF), déjà mise en place dans les villes nouvelles, devraient permettre aux nouvelles communautés d'agglomérations ainsi qu'aux communautés de communes de remplir les objectifs stratégiques qui leur sont assignés. C'était déjà le cas en 1970 avec les Sca, et en 1983 avec les San.

Ces divers éléments rhétoriques font-ils système ? La question mériterait selon nous d'être approfondie, dans le cadre d'une étude dédiée. En l'état actuel de nos connaissances, nous nous en tiendrons à évoquer une litanie qui charrie, pêle-mêle, l'urbanité et l'avenir, la rigueur rationaliste de l'expertise et l'égalitarisme républicain. Ses contours semblent épouser ceux de l'ère moderne telle qu'elle se dessine dans la seconde partie du XXe siècle. Née après-guerre, mise en place sous les IVe[1785] et Ve Républiques, elle mobilise les valeurs keynésiennes et puise sa force dans la réalité volontariste de l'Etat banquier, planificateur et aménageur du pays[1786].

[1784] Loïc Vadelorge parle à ce sujet d' « *argument démographique* ». VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine*, HDR, vol. 2, « La création des villes nouvelles, contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle », 2008, ronéotypé, p. 91 et suivantes. Lire également FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, Institut Paul-Delouvrier, PHEVN, 2004, pp. 57 et suivantes, et CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Le Seuil, 1994, pp. 227-275.

[1785] Eugène Claudius-Petit incarne, notamment, ces élus pour lesquels l'Etat doit clairement jouer son rôle. CLAUDIUS-PETIT, Eugène, « Contribution à un urbanisme français », in *Urbanisme*, n° 115, mai 1945, cité in POUVREAU, Benoît, *Un politique en architecture. Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, Editions du Moniteur, 2004, p. 316.

[1786] BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, Presses universitaires de France, 1993 ; ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil, 1990.

Au cours des années 1960, cet ensemble à la fois théorique et rhétorique se cristallise sur la question de l'aménagement du territoire. Il permet de justifier la mise en place d'une ample réforme de la sphère locale, laquelle repose alors sur l'intercommunalité et la fusion des communes[1787]. Confrontés à l'essor urbain de la France de l'après-guerre, les gouvernements Debré et Pompidou prennent – déjà – acte de l'absence d'homogénéité du territoire. « *Le vrai sujet de préoccupation, donc de réforme, est celui que posent les grandes agglomérations*[1788] », explique l'un des pères fondateurs de la Ve République dès 1963, en défendant une conception à plusieurs étages de l'aménagement du territoire. En 1999 comme quarante ans plus tôt, l'Etat continue de porter un regard rationaliste face au morcellement communal, aux inégalités territoriales, à l'urbanisation rampante.

Ancré dans une indéniable réalité historique, cet appareil rhétorique s'impose depuis plusieurs années comme un levier d'action pour le législateur. Argumentaire « passe-partout » mobilisé dès lors que l'Etat ambitionne de se lancer dans une réforme structurelle, il semble n'avoir d'autre objet que de justifier l'innovation. Pour qu'il y ait *aggiornamento*, il faut bien qu'il y ait nécessité de s'adapter aux transformations sociales, économiques et historiques de son temps, c'est-à-dire, en un mot, au progrès. Nous retrouvons dans ce fatras plusieurs mots-clés au sens plus ou moins précis : « émiettement communal », « inégalités territoriales », « zonage » (vivement critiqué dans le rapport Sueur), « pragmatisme », « efficacité », « rationalité », « simplification », « proximité », « démocratie », « innovation », « frontières indéterminées »… La « *petite fabrique des territoires*[1789] », ainsi que l'a qualifiée le géographe Martin Vanier, fonctionne avec chacune de ces notions, qui en constituent tour à tour les figures repoussoirs et les horizons à atteindre.

La « pertinence » des territoires, leur « rationalisation » à l'aune d'un idéal d'aménagement marqué par l'intercommunalité constituent un mode opératoire pour l'Etat : nous souscrivons ici pleinement à la thèse défendue par le politiste Jean-Marc Offner[1790]. De la loi ATR de 1992 à la loi Chevènement de 1999, des villes nouvelles de

[1787] Cf *supra*, chapitres I et III.
[1788] DEBRE, Michel, *Au service de la Nation*, Paris, Stock, 1963, p. 232.
[1789] VANIER, Martin, « La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », in *Revue de géographie de Lyon*,70(2), 1995, p. 93.
[1790] OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, pp. 27-47, URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-p-27.htm

1970 aux « pays » de la loi Pasqua de 1995, le législateur mobilise un argumentaire aux fondements identiques. Il a recours à l'expertise, manifeste un intérêt prononcé pour les notions de réseaux et de hiérarchie, stigmatise le manque d'organisation de l'espace urbain, et se pose en régulateur[1791]. Tout comme les Scaan des « centres urbains nouveaux » de 1965, les communautés d'agglomération de la loi Chevènement puisent leur justification dans ce volontarisme étatique. Même si les contextes sont radicalement différents – la France gaulliste des années 1960 n'est bien sûr pas la même que celle des années 1990 –, le levier dialectique de l'action gouvernementale est fondamentalement le même, le « jeu d'acteur » et les éléments de justification comparables. « *Nous vivons dans un monde nouveau ; nos villes doivent s'adapter au monde moderne*[1792] », expliquait déjà Pierre Sudreau en 1960 : quarante années plus tard, Jean-Pierre Chevènement ne renierait pas les paroles de l'ancien ministre de la Construction de Michel Debré.

1.3. L'intercommunalité selon la loi Chevènement : une architecture communautaire analogue à celle des villes nouvelles

Les éléments formels tels qu'ils viennent d'être exposés ne sont pas les seuls à établir des ponts entre l'intercommunalité mise en place dans les villes nouvelles et l'intercommunalité que dessine la loi Chevènement. Sur le fond, nous pouvons relever plusieurs éléments participant d'une analogie très forte sur le plan de l'architecture communautaire. Qu'il s'agisse des San ou des communautés d'agglomération, le « *meccano administratif*[1793] » proposé à la sphère locale repose en effet sur une architecture comparable. Celle-ci s'inscrit dans une triple réalité : un territoire « de projet » aux contours généralistes et où la spécificité communale doit être respectée, des compétences larges, un système fiscal à la fois technique et puissant.

[1791] VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine*, HDR, *op. cit.,* p. 73. Lire également VADELORGE, Loïc, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », in *Espaces et sociétés*, n° 119, 4, 2004, pp. 37-54.
[1792] SUDREAU, Pierre, *De l'inertie en politique*, Paris, Stock, 1985, p. 110, cité in VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine*, HDR, *op. cit.,* p. 75.
[1793] Nous empruntons ce terme à Loïc Vadelorge. VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine*, HDR, *op. cit.,*p. 2.

L'une des ambitions premières de la loi Chevènement consiste à mettre en place un territoire « *homogène, historiquement et géographiquement viable*[1794] ». Pour ce faire, le texte propose de simplifier et de rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des structures de coopération intercommunale. Face à la multiplicité des formes juridiques d'intercommunalité, il propose une armature reposant sur trois structures : la communauté de communes (créée en 1992), la communauté d'agglomération et la communauté urbaine (héritage de la loi de 1966). A travers cette mesure, il vise à créer une entité politique en capacité de prendre l'ensemble des décisions pertinentes pour l'avenir du territoire. Dans le cas particulier des agglomérations, la structure communautaire est appelée à agir au niveau des « aires urbaines » qui se sont développées en France, et dont l'Insee a établi la définition[1795].

L'intercommunalité que l'Etat appelle de ses vœux se présente comme une intercommunalité dite « de projet », c'est-à-dire une intercommunalité de type fédératif, que l'on oppose traditionnellement à l'intercommunalité associative[1796]. La nouvelle formule rassemble plusieurs communes autour d'un but commun aux contours relativement généraux. Tel qu'il se trouve défini, le projet consiste en effet à « *élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire*[1797] ». Il laisse la part belle à la participation des élus locaux, ce que déplore par exemple la commission parlementaire présidée par le député Gérard Gouzes :

> « *Il est certain que cette définition a été donnée dans la perspective de laisser aux communes un maximum de liberté dans le soin de définir ce que seront les projets des futures communautés d'agglomération. Il est dommage cependant*

[1794] Rapport Gouzes, p. 36.
[1795] Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, il existe en France 141 aires urbaines, pour l'essentiel définies par des critères économiques. Chaque aire urbaine présente au moins 5 000 emplois et un taux de déplacements de 40 %. L'ensemble des aires urbaines ainsi définies concentrent, à l'échelle nationale, 75 % de la taxe professionnelle et 70 % de la taxe d'habitation. *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, p. 48.
[1796] L'intercommunalité associative désigne les structures communautaires à compétence unique qui, à l'image des syndicats d'eau et d'électricité issus de la loi de 1890, ont constitué ce que nous avons appelé dans notre chapitre I la « première intercommunalité ». L'intercommunalité « fédérative » désigne des syndicats à compétences multiples et au pouvoir financier étendu – celle-là même qui s'est développée à partir de la Ve République.
[1797] *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, p. 61.

que ce choix qui, certes, garantit aux communes une certaine souplesse, se soit fait au détriment d'une définition plus volontariste[1798]. »

Ce déficit de clarté peut être justifié par plusieurs raisons. La première est d'ordre stratégique. Il s'agit pour le législateur de ne pas heurter la seconde chambre du Parlement, et de passer ainsi l'obstacle du Sénat. Lieu traditionnel de la défense des libertés locales – tout particulièrement des libertés communales –, ce dernier ne doit pas être en mesure de dénaturer le projet de loi en l'amputant de certains de ses aspects phare. Il ne le fera pas, malgré quelques prises de paroles aux accents conservateurs. Celle de Yann Gaillard, sénateur RPR de l'Aube, est à ce titre symptomatique. « *La coopération associative répond aux besoins tels qu'ils sont ressentis sur le terrain* », argumente-t-il le 6 avril, se prononçant en creux pour une approche traditionnelle de la coopération intercommunale[1799]. Bien que reconnaissant le progrès que représente l'intercommunalité de type fédératif, Yann Gaillard rappelle combien les syndicats spécialisés, de nature monovalente (ramassage des ordures ménagères, eau et électricité), demeurent le « *bruit de fond*[1800] » de la coopération intercommunale. Ce faisant, le représentant du Sénat affirme la nécessité qu'il y a toujours, en matière communautaire, de respecter le socle communal.

Le caractère flou du projet de loi présenté par le ministère de l'Intérieur en 1999 peut également s'expliquer par la nécessité qu'il y a de respecter l'identité des communes engagées dans le processus communautaire. Jean-Pierre Chevènement l'indique dès son premier discours devant le Parlement : il est désormais acquis que les communes constituent la base même de l'organisation territoriale à la française[1801]. L'intercommunalité, loin de nier ce fait historique, en prend au contraire acte. « *Nos communes ont su depuis longtemps se regrouper, d'abord pour gérer des services spécialisés, ensuite pour orienter le développement local*[1802] ».

[1798] *Idem*.
[1799] Sénat, débats parlementaires, *Journal officiel*, séance du mardi 6 avril 1999, p. 2148.
[1800] *Idem.*
[1801] Lire également sur le sujet le rapport Gouzes qui, prenant acte des politiques de regroupement volontariste (type loi Marcellin), prend le parti d'une intercommunalité reposant sur les communes. « Concilier la liberté communale et la solidarité territoriale », *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, op.cit.*, pp. 11-27.
[1802] Jean-Pierre Chevènement, Assemblée nationale, 1re séance du 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 951.

Les villes nouvelles ne sont pas si éloignées que cela de cet objectif. Certes, l'option « communaliste » n'est pas celle qui se trouve retenue, à la fin des années 1960, au moment de la création de syndicats communautaires d'aménagement des villes nouvelles. Loin s'en faut : rappelons qu'à l'époque, l'Etat privilégie la formule de la fusion, voire de la ville unique[1803]. Mais le contexte évolue radicalement au début des années 1980. En 1983, la loi Rocard modifie l'architecture institutionnelle des ex-« centres urbains nouveaux », au point que Jacques Guyard a pu parler de « *marche en avant importante de l'intercommunalité*[1804] », voire de « *révolution silencieuse de l'intercommunalité*[1805] ». Alors que le gouvernement Mauroy s'attache à peaufiner l'« Acte I » de la décentralisation, le législateur y affirme le rôle majeur de la commune au cœur du système des villes nouvelles[1806]. Cette légitimation du pouvoir communal au sein d'un système intercommunal particulièrement intégré constituera désormais le principe de l'équilibre institutionnel entre les communes et le syndicat intercommunal.

Les compétences, et tout particulièrement leur étendue, constituent le second point de convergence entre villes nouvelles et loi Chevènement. Dans un cas comme dans un autre, le législateur a été particulièrement vigilant afin que l'institution de coopération intercommunale dispose d'un large éventail d'intervention.

En 1970, les compétences assignées au Sca de ville nouvelle sont identiques à celles définies quatre ans plus tôt dans le cadre de la loi sur les communautés urbaines[1807]. En 1983, la loi Rocard maintient le caractère étendu de l'action intercommunale. Le San exerce des compétences « *en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers, de la création des voies nouvelles et du développement économique*[1808] ». Il est déclaré compétent en matière d'investissement pour la réalisation des équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles engagées sous forme de zones

[1803] Cf *supra*, chapitres I et III.
[1804] Table ronde sur la construction communautaire et les relations entre l'intercommunalité et les communes, in PHEVN, *Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, actes de la journée d'études du mardi 5 juillet 2005, *op. cit.*, p. 75.
[1805] *Idem*, « En guise de conclusion », p. 109.
[1806] Cf *supra*, chapitre VI. Lire également THEULE, Frédéric, « La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi d'aménagement, loi militante ou loi d'élus ? » in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, *op. cit.*, pp. 271-294.
[1807] Cf *supra*, chapitre I.
[1808] Loi n° 83-636 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, dite loi Rocard, article 16 ; *Code général des collectivités territoriales*, article L 5333-1.

d'aménagement concerté ou de lotissement comprenant plus de trente logements, quelle que soit leur localisation.

En 1999, les compétences définies pour les communautés d'agglomération sont également larges, et se présentent sous la forme de blocs[1809]. Le premier bloc, obligatoire, concerne le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire (schéma directeur, schémas de secteur…), l'équilibre social de l'habitat (PLH…) et la politique de la ville. Le second bloc, dit « optionnel », concerne la voirie et les parcs de stationnement d'intérêt communautaire, l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement, et enfin la construction, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs. L'institution intercommunale doit exercer au moins trois de ces cinq compétences. Le troisième et dernier bloc désigne les compétences « facultatives ». Librement déterminées par les élus de la communauté d'agglomération, elles sont soumises aux délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux des communes.

Dans un cas comme dans un autre, l'action de la structure intercommunale s'inscrit dans un large éventail. Sca, San, CA : nous avons bel et bien affaire à une intercommunalité « intégrée », c'est-à-dire particulièrement puissante. Nous nous trouvons également face à une intercommunalité au sein de laquelle il est primordial de dégager l'« intérêt communautaire ». Cet axe de travail structure la décision communautaire des villes nouvelles depuis les années 1980. Il est, au moment du vote de la loi Chevènement, parfaitement assimilé par les élus locaux qui siègent au sein des syndicats d'agglomération nouvelle. Et peut expliquer, pour une large part, le phénomène naturel d'appropriation qu'ont ces élus pour les nouvelles formules d'intercommunalité.

Il en va de même du système fiscal exposé par la loi Chevènement, qui constitue selon nous l'élément phare de notre « Meccano administratif ». Relativement complexe, celui-ci est au cœur des débats parlementaires, et notamment de la négociation que le ministre de l'Intérieur entame avec le Sénat au mois d'avril 1999. Pour résumer, le système proposé repose sur la généralisation de la taxe professionnelle unique, qu'il lie étroitement avec une dotation spécifique : la dotation globale de fonctionnement (DGF).

[1809] On se reportera ici sur les dispositions institutionnelles de la communauté d'agglomération telles qu'elles se trouvent définies dans le chapitre VI, section 4, de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999. In *Journal officiel*, 13 juillet 1999, pp. 10361-10362.

La généralisation de la TPU, et plus particulièrement son unification au sein des territoires urbains, constitue sans conteste l'objectif premier de la loi. Selon les services du ministère de l'Intérieur, l'institution d'une taxe professionnelle unique d'agglomération contribue, sur un territoire intercommunal, à réduire les disparités des taux d'imposition entre les communes[1810]. Or, il se trouve que les groupements intercommunaux à TPU sont peu nombreux en France : au 1er janvier 1999, seulement 98 EPCI (hors syndicats d'agglomération nouvelle) appliquaient la TPU, soit moins de 6 % de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale. Les experts constatent par ailleurs que ce régime fiscal, surtout prévu pour la coopération en milieu urbain, ne séduit que des intercommunalités à la démographie modeste : 70 % de groupements fonctionnant avec la TPU comptent moins de 20 000 habitants, les groupements supérieurs à 100 000 habitants étant rares[1811]. Ces mêmes experts remarquent enfin que les communautés de villes, pour qui un tel régime relève de l'obligation légale, ne sont qu'au nombre de cinq…

Quatre mesures incitatives sont ainsi prévues, par le législateur, afin de favoriser la mise en place de la taxe professionnelle unique :

- Tout d'abord, il est indiqué dans le projet de loi que les communautés d'agglomération qui seront créées avant le 1er janvier 2005 recevront une dotation globale de fonctionnement de 250 francs par habitant (38,11 €). Attrayant, ce régime est supérieur de 30 francs à la moyenne des DGF perçues par les communautés de villes, les communautés de communes et les communautés urbaines.
- Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération qui opteront pour la TPU auront la faculté de percevoir un complément de ressources prélevé sur les impôts ménages. Une telle mesure doit offrir aux groupements intercommunaux des garanties de stabilité vis-à-vis de leurs entrées fiscales et budgétaires.
- Troisièmement, le projet de loi propose que chaque groupement ayant opté pour la TPU puisse « délier les taux » en cas de baisse des taux des impôts ménages votés par les communes membres. Jusqu'alors, chaque intercommunalité en capacité de voter le taux d'imposition de la taxe

[1810] *Projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, op.cit.*, pp. 9-10.
[1811] En 1999, les EPCI à TPU qui dépassent les 100 000 habitants sont au nombre de six : Marseille, Rennes, Aix-en-Provence, Avignon, La Rochelle et Perpignan. *Avis de Didier Chouat, au nom de la commission des Finances*, *op. cit.*, p. 19.

professionnelle devait en effet mécaniquement suivre l'orientation globale générée par les communes membres[1812].

- Enfin, la transformation des EPCI à fiscalité additionnelle en EPCI à TPU sera favorisée par l'assurance d'une progression du versement, par l'Etat, de la dotation globale de fonctionnement.

Technique, ce régime se veut incitatif. Entre 1999 et 2005, le ministère de l'Intérieur entend favoriser la création d'une cinquantaine de communautés d'agglomération. Les fonds globaux prévus pour atteindre cet objectif se montent, pour l'Etat, à 2,5 milliards de francs (381,1 millions €), soient 500 millions de francs par an en moyenne (76,2 millions d'euros).

Ainsi exposée, l'architecture communautaire de la loi se révèle très proche, dans l'esprit, de celle que pratiquent communément les acteurs des villes nouvelles. Depuis leur origine, ces dernières bénéficient en effet d'un régime fiscal attrayant. Chaque année, leur développement est assuré par des versements d'Etat qui, en quarante ans, ont permis d'assurer l'édification de logements, la mise en place de systèmes d'eau et d'assainissement, la construction d'équipements, de routes, de Zac, etc. Spécifique dans les années 1970, la fiscalité des syndicats intercommunaux des villes nouvelles était également complexe : les Sca percevaient alors l'intégralité des quatre taxes à l'intérieur des zones d'agglomération nouvelle (Zan), les communes percevant les mêmes taxes, selon des taux qu'elles fixaient elles-mêmes, hors Zan.

A partir de la loi Rocard, les San perçoivent la taxe professionnelle et ont la possibilité de mettre en place une TPU[1813] (ce qu'aucun syndicat ne fera), cependant que chacune des communes membres perçoit les trois autres taxes sur son territoire propre. Les syndicats d'agglomération nouvelle sont également bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement (celle-ci se monte à 258,78 francs par habitant[1814]), laquelle progresse en moyenne de 30 % entre 1988 et 1994[1815]. Ils ont

[1812] Dans le cas où la moyenne des communes avait voté une hausse des impôts ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti), le syndicat était en capacité de voter lui-même une augmentation du taux d'imposition de la TP. Dans le cas inverse, il devait suivre la tendance moyenne, et statuer sur une TP en baisse. Ceci est appelé, par les spécialistes en finances, le « mécanisme de liaison des taux ». GUELTON, Sonia, « Une fiscalité communautaire », in *Les Cahiers du Gridauh*, « Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques », n° 13, 2005, p. 108.

[1813] Loi Rocard, article 26. GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, *op. cit.*, p. 210.

[1814] Contre 471,70 francs pour les communautés urbaines, 121,99 francs pour les communautés de villes et 103,26 francs pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle. *Avis de Didier Chouat, au nom de la commission des Finances*, *op. cit.*, p. 21. Sur le caractère proche des San et des communautés d'agglomération,

enfin la possibilité de recourir à la fiscalité additionnelle[1816], ce qu'ils ne font d'ailleurs pas[1817]. Autant dire qu'en 1999 les villes nouvelles sont déjà familières avec le système de fiscalité communautaire que le ministère de l'Intérieur présente devant les députés le 4 février, puis devant les sénateurs le 6 avril. Depuis dix-sept ans, n'expérimentent-elles pas un système fiscal qui repose à la fois sur la TPU et la DGF ? Même les communautés urbaines, qui figurent pourtant parmi les formules de regroupement les plus intégrées en France, ne peuvent mettre en avant de tels atouts[1818].

Un territoire de projet au sein duquel la commune constitue la pierre angulaire de la décision, des compétences larges, un système fiscal à l'architecture identique : l'intercommunalité qui se développe en ville nouvelle et l'intercommunalité que Jean-Pierre Chevènement appelle de ses vœux à la fin des années 1990 comportent de très nets points de convergence. Est-ce si surprenant que cela ? Au regard de l'analyse historique, les Sca des villes nouvelles se révèlent finalement très proches des communautés urbaines, celles-ci complétant le trio syndical sur lequel repose la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Nés de dissensions entre le ministère de l'Intérieur de Christian Fouchet et l'AMF en 1967 et 1968, ces Sca étaient calqués sur l'exemple des communautés urbaines[1819]. Vent debout contre l'ensemble urbain proposée par l'Etat, l'Association des maires de France avait alors réussi à intégrer dans le projet de loi une formule d'intercommunalité respectant à la fois les communes et le droit commun, et reprenant trait pour trait les compétences de la formule communautaire de 1966.

Quarante années plus tard, c'est en quelque sorte le reflet des syndicats de villes nouvelles que l'on distingue dans la forme de la communauté urbaine. Comme les communautés urbaines, les syndicats de ville nouvelle incarnent l'essence d'une

---

on lira également CHOMENTOWSKI, Victor, « Les aspects financiers de l'intercommunalité en ville nouvelle : mécanismes, instruments, fonctions, spécificités », in PHEVN, *Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, actes de la journée d'études du mardi 5 juillet 2005, *op. cit.*, p. 57.

[1815] BŒUF, Jean-Luc, « Décentralisation et recomposition des territoires », *Problèmes politiques et* sociaux, n° 870, Paris, La Documentation française, 2002, cité in VADELORGE, Loïc, « Comment faire l'histoire de l'intercommunalité en villes nouvelles ? », *Gouverner les villes nouvelles*, *op. cit.*, pp. 255-256.

[1816] Loi Rocard, article 28.

[1817] GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final, *op. cit.*,. pp. 87 et suivantes (Saint-Quentin-en-Yvelines), 150 et suivantes (Evry), 230 et suivantes (L'Isle d'Abeau).

[1818] *Avis de Didier Chouat, au nom de la commission des Finances*, *op. cit.*, p. 19.

[1819] Cf *supra*, chapitre III.

intercommunalité intégrée. Et, s'ils ne sont pleinement assumés en tant que telle par le législateur contemporain, c'est sans doute en raison de cette forme de consanguinité. Opérations d'intérêt national mises en place contre l'avis des sphères locales, produits du volontarisme étatique gaullien, les villes nouvelles ne pourront jamais être reconnues comme les enfants légitimes de l'intercommunalité française, cette intercommunalité qui puise ses racines à la fois dans le droit commun et la décentralisation.

2. Saint-Quentin-en-Yvelines en quête d'un projet de territoire

Dans la seconde partie de l'année 1999, quelques semaines après le vote de la loi Chevènement, le San consacre l'une de ses éditions aux trente années de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. Comportant un ensemble de données historicisées, le document est conçu comme une photographie, thématique par thématique, de l'agglomération. « *Il s'agit à la fois d'un bilan, d'une vision historique et d'un état des lieux* », explique le consultant à qui la mission a été confiée[1820].

L'intercommunalité saint-quentinoise semble alors atteindre une forme de maturité. Dans un rapport publié par le ministère de l'Intérieur en 2000, Saint-Quentin-en-Yvelines est décrite comme une agglomération parvenue à un certain niveau de plénitude. La ville nouvelle est déclarée « *consolidée*[1821] », notamment en raison du niveau élevé de son potentiel fiscal, et se situe à « *un stade avancé de développement*[1822] » en matière d'activités. Sur le plan territorial, l'expérience partagée de trente années d'intercommunalité a permis de bâtir un périmètre varié, où les « *anciennes cités ouvrières* » et les « *jeunes villes champignons*[1823] » parviennent à coexister les unes avec les autres. Même ses relations avec des institutions longtemps opposées à son essor semblent s'être apaisées. Saint-Quentin-en-Yvelines constitue désormais l'un des points d'appui affichés par le conseil général des Yvelines dans le cadre du schéma départemental d'aménagement, stratégique puisqu'il engage les Yvelines sur une période de quinze années. Autrefois opposée au développement du « centre urbain nouveau » de l'Ouest parisien, l'institution départementale entend conforter le dynamisme économique de la ville nouvelle afin d'asseoir sa propre ambition[1824].

En dépit de ces résultats encourageants, plusieurs points d'incertitude se dessinent. En 1999, la fermeture annoncée de l'établissement public d'aménagement

---

[1820] Cahiers de l'Observatoire du Syndicat d'agglomération nouvelle, présentation de Joël Demasson aux Etats-généraux de la ville nouvelle, 10 décembre 1999, archives de la CA. Boîte « Etudes et analyses ».
[1821] Ministère de l'Intérieur, *Rapport sur la situation financière et les compétences des syndicats d'agglomération nouvelle et des communes des villes nouvelles en 1998. Ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines*, juillet 2000, ronéotypé, p. 25.
[1822] *Idem*, p. 4.
[1823] *Ibidem*, p. 28.
[1824] Conseil général des Yvelines, séance du 29 novembre 2002, *Un projet stratégique pour les quinze prochaines années. Un schéma départemental d'aménagement pour un développement équilibré des Yvelines*, pp. 18, 28 et 34, archive personnelle. Lire également les actes du débat départemental *Pour un développement équilibré des Yvelines*, novembre 2001-mars2002, Conseil général des Yvelines, Umy, archive personnelle.

et la perspective de voir le San muter en communauté d'agglomération préfigurent la fin de l'opération d'intérêt national qui, depuis le début des années 1970, constitue le cadre de développement de la ville nouvelle. Le contexte national apporte par ailleurs son lot d'interrogations : la taxe professionnelle, moteur du développement local depuis 1983, est en passe d'être modifiée par le ministère de l'Economie et des Finances, ce qui risque de remettre en cause le développement économique saint-quentinois[1825]. Quant à l'offre de logements, elle se révèle pour partie insuffisante au regard des besoins qu'expriment les habitants[1826].

Ces divers éléments provoquent, du côté des élus locaux, une profonde réflexion, où la nécessité d'effectuer le bilan de trente années d'intercommunalité va de pair avec celle d'affirmer une ambition renouvelée. Les maires de Saint-Quentin-en-Yvelines affichent de plus en plus leur volonté de peser sur le devenir de l'agglomération, et de définir ensemble un « projet partagé par tous ». Dans quelle mesure ce projet parviendra-t-il à se concrétiser, tout particulièrement au moment du débat local sur le passage du San en communauté d'agglomération ?

2.1. La ville nouvelle trente ans après : la permanence de plusieurs enjeux de développement

A Saint-Quentin-en-Yvelines, le débat sur l'avenir de la ville nouvelle débute au cours de l'été 1999 avec la mise en place de la commission Etudes et Grands projets. Présidée par Roland Nadaus, désormais ex-président du San[1827], cette commission à visée conjoncturelle est réunie pour la première fois le 28 septembre. Elle rassemble des élus issus des sept communes de Saint-Quentin-en-Yvelines, en présence du directeur général des services et de la directrice des Affaires juridiques du San.

[1825] La réforme de la taxe professionnelle s'articule autour de la suppression de la part dite « salaires » de cet impôt, entre 1999 et 2004.

[1826] C'est ce que laisse entendre, le 13 octobre 1999, la réunion publique qui se tient à l'hôtel de ville de La Verrière. Organisée à l'initiative du maire, elle réunit les habitants et le monde associatif de la commune, en présence du président du San, Robert Cadalbert. « Lettre du cabinet du maire au président du San », 13 septembre 1999, archives de la Communauté d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, boîte « Evolution San-CA ».

[1827] Roland Nadaus a démissionné le 31 janvier 1998, après l'avoir annoncé quelques semaines auparavant. Il est remplacé depuis par Robert Cadalbert, élu issu comme lui de la commune de Guyancourt. Lire à ce sujet « Au revoir ! », éditorial de Roland Nadaus, *Le Petit Quentin* n° 118, février 1998, pp. 1-2.

Clairement impulsée par le vote, quelques semaines auparavant, de la loi Chevènement[1828], cette commission a pour objectif d'identifier les enjeux qui se posent désormais à la ville nouvelle. Il y est question des modalités de création des communautés d'agglomération, du fonctionnement de l'intercommunalité tel que défini par la loi du 12 juillet 1999, des compétences communautaires, du processus d'évolution imposé par la loi ainsi que des modifications engendrées sur le fonctionnement des syndicats d'agglomération nouvelle[1829]. Point de départ de la réflexion commune des élus locaux, le travail qui y est produit intervient dans un contexte local où les enjeux institutionnels, politiques, économiques et sociaux sont en pleine mutation.

La fin programmée de l'EPA : quelles conséquences ?

Au plan institutionnel tout d'abord, l'action de la commission Etudes et Grands projets coïncide avec la fin de l'établissement public d'aménagement, régulièrement évoquée par l'Etat dans les CA de l'EPA[1830]. Créé en 1970, l'EPA entre fin 1999 dans une période transitoire de trois années, au cours desquelles il s'agira pour ses administrateurs de définir les modalités de transfert de ses compétences aux collectivités locales. Que va devenir l'institution d'aménagement de la ville nouvelle, dont l'action opérationnelle demeure toujours effective sur plusieurs dossiers stratégiques, à l'image du grand projet de ville Trappes-La Verrière[1831] ou encore de la Zac Montfort-Thorez de Trappes[1832] ? Le 22 décembre 1999, la question est posée lors du conseil d'administration qui réunit les élus locaux, les représentants du gouvernement (ministères de l'Economie, de l'Equipement, du Logement et des Transports…), de l'Etat (préfet des Yvelines) et de la technostructure (DDE, Sggou, qui a succédé au SGVN en 1998…). Le secrétaire général du Sggou évoque le calendrier et la méthode, le devenir des personnels de la structure ainsi que celui de

[1828] « *La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est maintenant votée. Elle modifie le dispositif de l'intercommunalité à fiscalité propre tout en tenant compte des dispositions antérieures* » : « Compte rendu de la commission Etudes et Grands projets, Avenir de l'intercommunalité », 28 septembre 1999, archives de la CA, p. 2.
[1829] Comptes rendus de la commission Etudes et Grands projets, Avenir de l'intercommunalité », 28 septembre et 16 novembre 1999, archives de la CA.
[1830] Procès-verbal n° 106 du conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1999, pp. 3-9.
[1831] *Idem*, p. 5.
[1832] Le 25 octobre 1999, le conseil municipal de Trappes a délibéré sur le lancement de la concertation relative à cette zone d'aménagement concerté. L'EPA a acquis les terrains de cette zone auprès de l'Etat, et viendra appuyer le travail de la commune de Trappes pendant plusieurs années. Procès-verbal n° 106 du conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 2000, p. 13.

la politique de la ville. Il précise également la date de la fin de l'EPA, « *envisagée vers 2003-2004*[1833] ». Le président de l'établissement public, par ailleurs maire de La Verrière, rappelle l'attachement des élus à cet outil pluridisciplinaire et réactif qu'est l'EPA. Selon Pierre Sellincourt, ce dernier peut tout à la fois se prévaloir d'une vision globale des problèmes, d'une expérience de terrain, d'une culture d'entreprise reposant entre autres sur le souci de l'équilibre financier des opérations, et d'une gestion souple. Il répond également à un besoin qui perdure tant au niveau de l'aménagement « traditionnel » qu'au niveau de la restructuration urbaine. Soulignons au passage cet étonnant plaidoyer d'un maire qui, à l'instar des élus saint-quentinois, aura combattu la mainmise de l'EPA sur l'urbanisation de la ville nouvelle…

Le contrat constitue l'une des formules phares de la mutation relationnelle qui se dessine alors. Symptomatique de la culture émergente de la médiation souhaitée par le législateur à l'échelon local, ce mode de fonctionnement est appelé à participer du renouvellement de la démocratie territoriale, dans la mesure où il imposerait aux acteurs une procédure de négociation explicite. Jean-Pierre Gaudin évoque à ce sujet le remplacement d'une hiérarchie verticale entre le centre et la périphérie, par une culture qualifiée d'horizontale, entre des acteurs locaux pluriels[1834]. Force est de constater qu'en 1999 cette approche achève de gagner les villes nouvelles. Ainsi, au cours du CA de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines du mois de décembre 1999, le préfet propose la mise en place d'un « contrat de développement » liant l'Etat à la ville nouvelle. Destiné à mettre en place un programme d'investissements sur cinq ans une fois l'EPA fermé, il est appelé à fixer les objectifs à atteindre pour les élus locaux. « *Ce n'est pas parce que l'Etat a décidé de se retirer d'une structure, qu'il se retire d'un territoire* », explique le préfet. « *Ce contrat manifestera tout l'intérêt que l'Etat consacre au développement de l'agglomération dans le cadre du droit commun. L'Etat accompagnera le San dans ces évolutions*[1835]. » En ville nouvelle comme ailleurs, le gouvernement local « *change d'échelle*[1836] ».

[1833] Procès-verbal n° 106 du conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1999, p. 6. Soulignons l'absence de précision quant à la date de cette fermeture. Dans les villes nouvelles, la fin des EPA est un processus long, comme le montre le témoignage de Jacques Guyard. GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, *op. cit.*, p. 175.
[1834] GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
[1835] Procès-verbal n° 106 du conseil d'administration de l'EPA du 22 décembre 1999, p. 5.
[1836] BALME, Robert, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in BALME, Robert (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.

La fermeture annoncée de l'établissement public d'aménagement fait entrer le système de gouvernement local dans une période d'incertitude. Avec la disparition de l'EPA, c'est en effet l'une des trois institutions qui structurent la ville nouvelle depuis son origine qui va disparaître. L'équilibre chèrement acquis entre les communes, le syndicat communautaire et l'établissement public est appelé à être mis à mal, Saint-Quentin-en-Yvelines entrant dès lors dans une période de restructuration de ses forces institutionnelles.

Les élus semblent accueillir cette nouvelle avec une certaine satisfaction. En 2003, le président du San, Robert Cadalbert, rappelait lors d'une journée d'études dédiée à la fermeture des EPA combien l'action de ces derniers avait pu paraître « *ambiguë* » aux élus locaux. « *Le projet de la ville nouvelle a d'abord été un projet d'Etat, porté par les établissements publics d'aménagement. Au démarrage, il ne faut pas oublier que nous étions dans l'idée d'une ville unique, qui niait les spécificités de chaque commune*[1837]. » Les maires et les élus du syndicat intercommunal semblent avoir conservé un souvenir douloureux de certains bras de fer avec les techniciens de l'EPA. Vingt années après, le dossier du centre-ville, pour citer l'un des éléments les plus emblématiques de la discorde qui a pu exister entre les élus et les techniciens, demeure vivace dans la mémoire collective[1838]. Pour certains, il ne fait aucun doute que l'EPA est toujours demeuré le bras armé de l'Etat au niveau local, en même temps qu'il s'est comporté en institution technocratique. Aussi, nul ne peut s'étonner de constater qu'au moment de la fin des établissements publics d'aménagement, plusieurs voix militent pour leur fermeture, comme en attestent certains entretiens menés par les sociologues Anne Sauvayre et Didier Vanoni dans le cadre d'une mission confiée par le Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles. « *Globalement, il fallait se séparer de l'EPA…*[1839] », avance de manière lapidaire un élu de la commune de Vauréal, située sur le territoire de Cergy-Pontoise.

[1837] Groupe de recherches interdisciplinaires de Saint-Quentin-en-Yvelines, « La fermeture des EPA », 15 janvier 2003. Archive personnelle.
[1838] Cf *supra*, chapitre V. Lire également GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in Ecomusée, *Un centre pour la ville nouvelle ?*, Saint-Quentin-en-Yvelines, catalogue d'exposition, 1998, pp. 62-79.
[1839] SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités et gouvernance urbaine des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité », *Fors, Recherche sociale*, n° 170, avril-juin 2004, *op. cit.*, p. 84.

Les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines partagent-ils globalement cet avis ? La question mérite d'être posée, dans la mesure où nous n'avons ici affaire qu'à des sources orales. Dans les archives consultées, que ce soit celles de l'EPA (CA) ou du San (comptes-rendus du comité syndical), rien de nous permet de valider les déclarations par des faits tangibles. Il faut admettre que la fermeture programmée des EPA pose aux élus locaux des questions fondamentales quant au devenir de la ville nouvelle. A vocation technique, les EPA ont toujours su jouer un rôle structurant auprès du San et des communes. Attachés à une certaine neutralité, à la base de pratiques nouvelles dans le secteur de l'urbanisme[1840], leurs techniciens accordent une importance primordiale à certaines valeurs professionnelles qui, à l'image de l'innovation, ne peuvent les assimiler à des agents de l'Etat[1841]. Pour le présenter autrement, les établissements publics constituent des espaces professionnels ouverts, souples et pluridisciplinaires, traversés par des lignes de forces internes plurielles, qui ne peuvent les assimiler à la technostructure d'Etat. Les cadres qui les composent peuvent même, pour certains, être définis comme de véritables « pionniers » de la ville nouvelle. Des figures locales telles que Michel Mottez à Evry[1842], Mireille Lucas[1843] et Yves Draussin pour Saint-Quentin-en-Yvelines, tout à la fois techniciens, habitants de la ville nouvelle et investis sur le terrain associatif, dessinent le profil d'acteurs engagés à plusieurs égards sur le devenir de l'agglomération.

Les EPA incarnent par ailleurs une forme de stabilité, dans un paysage (notamment politique) qui s'est toujours trouvé en mutation permanente. Ils sont les garants d'une certaine idée de l'intérêt général, les dépositaires d'une image de la ville nouvelle reposant sur des valeurs qui lui sont propres. Le développement économique, le souci de réaliser des opérations urbaines viables financièrement, l'impératif d'une analyse sociodémographique de la ville figurent parmi celles-ci. Pendant trente années, cette grille d'étude a permis aux EPA d'assister

[1840] On lira sur cette question les travaux de Jean-Charles Fredenucci et Viviane Claude : CLAUDE, Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Paris, Parenthèses, collection Eupalinos, 2006, CLAUDE, Viviane et FREDENUCCI, Jean-Charles, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, Rapport final du PHEVN, mars 2004, dactyl ; FREDENUCCI, Jean-Charles, « L'impératif de la méthode et l'actualisation de l'urbanisme », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, Manuscrit.com, collection Manuscrit université, 2004, pp. 167-182 ; FREDENUCCI, Jean-Charles, « L'urbanisme d'Etat : nouvelles pratiques, nouveaux acteurs », *Ethnologie française*, 1, 2003, p. 13-20.

[1841] Lire à ce sujet VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine*, HDR, vol. 2, « La création des villes nouvelles, contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle », *op. cit.*, p. 212 et suivantes.

[1842] MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne. Evry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2002.

[1843] Mireille Lucas est la démographe de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines depuis la seconde moitié des années 1970. Habitante de la ville nouvelle, elle est l'une des analystes les plus aguerries de l'évolution de l'agglomération.

techniquement les communes comme le syndicat intercommunal dans toutes les phases d'aménagement de l'agglomération. Dans sa thèse consacrée à L'Isle d'Abeau, Stéphane Rabilloud analyse de quelle manière l'Epida a su, pendant trente années, jouer un rôle de médiation auprès des élus locaux[1844]. Structurés par leur armature techniciste, les établissements publics constituent un indéniable élément de solidité dans un environnement social, économique et politique changeant.

Cette dimension est, au début des années 2000, parfaitement identifiée par les élus locaux. « *L'EPA était quand même le gage d'un certain intérêt général, même si c'était très technique et technocratique parfois*[1845] », explique Alexis Biette en 2004. Le maire de Voisins-le-Bretonneux est alors très conscient du fait que la fermeture des établissements publics d'aménagement modifiera en profondeur les rapports institutionnels entre les communes, le syndicat intercommunal et les habitants. Dans certains cas extrêmes, l'EPA pouvait être désigné comme fautif dès lors qu'une décision délicate était prise en termes d'aménagement. Que des habitants se plaignent, que le San entre en désaccord, et l'EPA pouvait être désigné en tant que bouc émissaire afin d'absorber le mécontentement[1846] :

> « *Le fait que les élus aient désormais tout le pouvoir de décision va changer certaines choses, et notamment le fait que l'EPA ne pourra plus être le paravent entre les élus et les habitants*[1847]. »

[1844] Stéphane Rabilloud montre, par exemple, de quelle manière l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau a, pendant trente ans, offert un cadre technique nécessaire à l'aménagement de l'agglomération. RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuité d'un moded'action publique. Le cas de l'Isle d'Abeau*, Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, sous la direction de Frank Scherrer, Université de Lyon 2, 2007. http://demeter.univ-lyon2.fr/sdx/theses/lyon2/2007/rabilloud_s ; lire également RABILLOUD, Stéphane, « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale ? » in VADELORGE, Loïc (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, Manuscrit.com, collection Manuscrit université, 2004, p. 143.

[1845] SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités et gouvernance urbaine des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité », in *Fors, Recherche sociale*, n° 170, *op. cit.*, p. 82. Alexis Biette reprend ici les propos qu'il a tenus le 15 janvier 2003, lors de la journée d'études organisée à Saint-Quentin-en-Yvelines sur la fermeture des EPA.

[1846] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, p. 129.

[1847] *Idem.*

Une situation politique stable

Le second élément de contexte qui évolue en ce début des années 2000 est d'ordre politique. Depuis quelques années, le paysage municipal local se transforme pour deux raisons qui doivent être articulées l'une avec l'autre. En 1995, les élections locales voient émerger deux maires issus d'une nouvelle génération. A Voisins-le-Bretonneux et à Elancourt, Alexis Biette (UDF) et Jean-Michel Fourgous (RPR), tous deux quadragénaires, remportent les élections municipales[1848]. Dans le même temps, à Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About prend du recul avec la vie locale. Elu le 24 septembre 1995 au Sénat, il commence à déléguer de plus en plus la gestion des affaires communales à son équipe, préférant se consacrer à son rôle de président de la commission des Affaires sociales. En octobre 2004, trois années après sa cinquième élection consécutive au poste de maire de Montigny-le-Bretonneux, il cède sa place à son premier adjoint, Michel Laugier, qui a longtemps occupé les fonctions de directeur de cabinet à la mairie. L'un de ses principaux adversaires, Roland Nadaus, a déjà opéré un mouvement identique. Démissionnaire de la présidence du San en janvier 1998, il a cédé en 2002 sa place de maire de Guyancourt à François Deligné.

Conjugués à l'avènement de maires issus d'une nouvelle génération, les retraits progressifs de Nicolas About et Roland Nadaus peuvent être considérés comme un tournant dans la vie politique saint-quentinoise. Pendant une vingtaine d'années, leurs échanges – la plupart du temps conflictuels – ont structuré les débats communautaires[1849]. Contemporains de la ville nouvelle, l'un comme l'autre a agi en tant que « bâtisseur », et pris des décisions structurantes pour l'agglomération. A la fin des années 1990, l'achèvement urbain annoncé de Saint-Quentin-en-Yvelines, où les deux derniers quartiers de la ville nouvelle ont été livrés[1850], favorise leur retrait. En 1995, Roland Nadaus le rappelait :

> « *Saint-Quentin-en-Yvelines arrive dans sa dernière phase de construction. Nous devons poursuivre notre développement économique, continuer notre action dans les domaines culturel et universitaire*[1851] ».

[1848] Cf notre volume d'annexes, « élections municipales » (cartographie), Partie 4.
[1849] Cf *supra*, notamment notre chapitre VIII.
[1850] Il s'agit du quartier de la Clef de Saint-Pierre, à Elancourt, et du quartier de Villaroy, à Guyancourt.
[1851] « Déclaration de Monsieur Roland Nadaus, président du San de Saint-Quentin-en-Yvelines », comité syndical du San, mercredi 12 juillet 1995, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

En 1999, en dépit de ce changement, l'accession de Robert Cadalbert au poste de président du San s'effectue sans rupture. Vice-président du San en charge des finances après avoir officié à la communication, le successeur de Roland Nadaus est issu du conseil municipal de Guyancourt, où il a été élu pour la première fois en 1983. En s'installant à la présidence du San, il assure que son mandat se fera sous le signe du « *changement dans la continuité*[1852] », selon la formule consacrée. Il prend acte de l'excellent bilan dont peut se prévaloir Saint-Quentin-en-Yvelines, notamment au plan économique et social. Pour lui, il s'agit avant tout de poursuivre les efforts consentis, de gérer les équipements et services qui ont été créés dans les années passées. « *Nous sommes passés d'une ère de "bâtisseurs" à une ère de gestionnaires* », estime Yves Macheboeuf, autre élu du San issu de la commune de Guyancourt et observateur averti des changements opérés à cette époque[1853]. Robert Cadalbert est, de tous les présidents de la ville nouvelle, le premier à n'avoir pas siégé au sein du Scaan.

A cette époque, la ville nouvelle connaît une période de stabilité. En 2001, les élections municipales se sont soldées par la réélection des majorités sortantes[1854]. Jean-Michel Fourgous (RPR) à Elancourt (52,13 %), Nicolas About (UDF) à Montigny-le-Bretonneux (66,46 %), Roland Nadaus (PS) à Guyancourt (67,24 %), Jacques Lollioz (PS) à Magny-les-Hameaux (57,90 %), Alexis Biette (UDF) à Voisins-le-Bretonneux (59,23 %) ou Pierre Selllincourt (PCF) à La Verrière (63,70 %) ont été confirmés dans leurs fonctions. Il n'y a qu'à Trappes où la majorité, tout en demeurant à gauche, a changé : Guy Malandain (DVG), élu avec 63,54 % des voix, a remplacé le communiste Jacques Monquaut. Pour la commune, gouvernée par le PC depuis la période de l'entre-deux-guerres, il s'agit là d'une rupture. Rien ne change en revanche au sein du San, le rapport de forces entre la gauche et la droite demeurant identique[1855].

[1852] « Le changement dans la continuité », éditorial de Robart Cadalbert, *Le Petit Quentin*, n° 119, p. 1.
[1853] Entretien du 5 mars 2004. Au moment de cette déclaration, Yves Macheboeuf est vice-président de la CA en charge de la communication, et surtout ex-animateur du groupe de travail « Intercommunalité » qui, entre 2002 et 2003, a travaillé collégialement afin d'affiner le passage du San en CA.
[1854] Voir notre volume d'annexes : « élections municipales, carte de 2001 », Partie 4.
[1855] Le passage de témoin entre le PS et le PC a eu lieu, au San, en 1983. Cf *supra*, chapitre VII.

A l'issue des élections municipales de 2001[1856], le président communautaire est reconduit à son poste à l'unanimité des suffrages exprimés[1857]. Même chose en 2002, au moment où le remplacement du maire sortant de Guyancourt entraîne au syndicat une nouvelle élection[1858]. Autrefois conflictuelles, les relations droite-gauche semblent s'aplanir. Il faut dire que le nouveau président se présente comme un homme de consensus. En 1998, il confirme le système de gouvernance initié par Roland Nadaus neuf ans plus tôt en reconduisant le conseil des maires. Robert Cadalbert va plus loin en renforçant la présence des communes de droite au sein du bureau communautaire : alors qu'il vient d'être élu, il crée au bureau syndical trois postes supplémentaires de conseillers pour les communes d'Elancourt, de Montigny et de Voisins-le-Bretonneux[1859]. Il poursuivra cette démarche d'ouverture en permettant en 2001, puis en 2002, aux communes d'« opposition » d'accéder à des vice-présidences[1860].

Cette approche politique de la main tendue, où l'accord gauche-droite est systématiquement recherché, peut être expliquée de plusieurs manières. Elle peut d'abord être vue dans sa dimension stratégique : disposant d'une majorité très ténue au sein du comité syndical (22 voix face à 20), la gauche saint-quentinoise se doit de travailler en bonne intelligence avec les élus de la droite. L'ouverture peut également être analysée comme la conséquence logique du parcours qui est celui du nouveau président du San : Robert Cadalbert, qui n'est pas maire et n'a jamais brigué aucun mandat électif en son nom propre, est peu coutumier des luttes électorales. Plutôt que d'imposer, il agit en ayant le souci du compromis. Troisième et dernier élément d'explication, la recherche du consensus apparaît comme la condition première d'une entente sur le nouveau « projet de ville » que les élus doivent construire, au moment même où la fin de la ville nouvelle se profile. Stratégie, caractéristique d'un homme,

[1856] Cf notre carte, annexe n° 2.
[1857] Compte rendu du comité syndical du San, 20 avril 2001, p. 3. Cf notre volume d'annexes, « personnel politique », Partie 4.
[1858] Compte rendu du comité syndical du San, 12 décembre 2002, p. 4. Cf notre volume d'annexes, « personnel politique », Partie 4.
[1859] « Intervention de Monsieur Robert Cadalbert », annexe n° 2 au compte rendu du comité syndical du 5 février 1998, p. 5.
[1860] Compte rendu du comité syndical du San, 12 décembre 2002. Voir également notre volume d'annexes, Partie 4.

contexte : ces trois éléments contribuent, au tournant du siècle, à transformer une vie politique locale jusqu'alors connue pour son « *climat conflictuel*[1861] ».

Un contexte économique fragile ?

Au tournant de l'an 2000, la ville nouvelle demeure en équilibre fragile. Les résultats économiques sont pourtant encourageants : avec un taux d'activité proche de 70 % (*cf graphique ci-après*), supérieur de près de 8 points au taux régional, Saint-Quentin-en-Yvelines apparaît comme la plus performante des villes nouvelles de la région parisienne[1862]. Dans les documents officiels de communication, il est indiqué que « *la réussite économique est sans doute le facteur le plus solide de la cohésion de la ville nouvelle*[1863] ». Saint-Quentin-en-Yvelines peut se targuer de quatre-vingt-six-mille emplois, et un taux d'emploi supérieur à un…

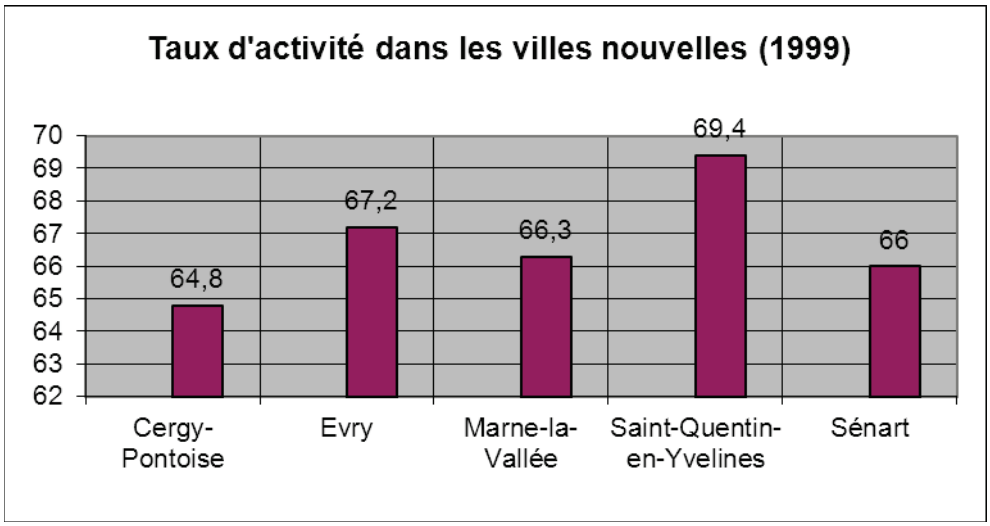
Pour autant qu'il demeure exact, ce constat ne doit pas masquer une réalité : en termes d'emploi comme de croissance, la ville nouvelle n'est pas à l'abri d'un revirement de situation. Les grandes sociétés du territoire – Bouygues, BMW, la Sodexho… – regroupent en effet 80 % des emplois. La filière automobile, dont l'entreprise locomotive est sans conteste le Technocentre Renault (10 000 emplois) et qui draine dans son sillage nombre de sous-traitants, fournit plus d'un tiers des emplois et rend la ville nouvelle particulièrement vulnérable à une crise de ce secteur. Un déficit de développement frappant les métiers de l'automobile aurait sans nul doute un impact aussi rapide que radical pour Saint-Quentin-en-Yvelines. Techniciens et élus ont parfaitement conscience de cette dépendance, et perçoivent au début des années 2000 la nécessité qu'il y a d'attirer des entreprises appartenant à des secteurs divers. Pour cela, ils développent des infrastructures de transports spécifiques. « *En matière économique, […] il ne faut pas sous-estimer l'importance, pour les entreprises, des conditions de dessertes et de la vie urbaine de*

[1861] En 2000, le rapport du ministère de l'Intérieur sur l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines fait état d'un « *climat conflictuel* » et de « *tensions politiques* » qui, depuis l'origine, caractérisent l'agglomération. Ministère de l'Intérieur, *Rapport sur la situation financière et les compétences des syndicats d'agglomération nouvelle et des communes des villes nouvelles en 1998. Ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines*, juillet 2000, *op. cit.*, p. 5.

[1862] Se montant à près de 70 %, le taux d'activité de Saint-Quentin-en-Yvelines est le plus performant des villes nouvelles, cependant que son taux de chômage est le plus bas. En terme démographique, l'agglomération présente un taux de croissance annuel de 5,8 %, la moyenne des cinq villes nouvelles de la région parisienne s'élevant à 4,7 %. Insee, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004. Cf notre volume d'annexes, « villes nouvelles, indicateurs démographiques et économiques (1999) », Partie 3.

[1863] EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, 1993-2003*, Paris, Cliomédia, p. 100.

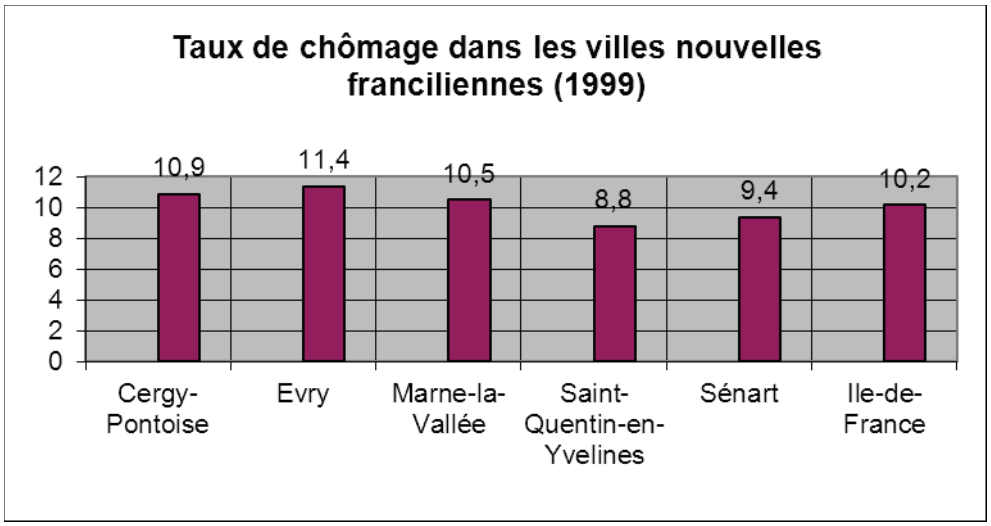
proximité[1864]», écrit le dernier directeur général de l'EPA en 2003. Robert Cadalbert et Pierre Sellincourt, respectivement président du San et de l'EPA, ne disent pas autre chose lorsqu'ils expliquent tous deux combien les questions de transports et de mobilité constituent, pour le monde économique comme pour les habitants, une priorité[1865].



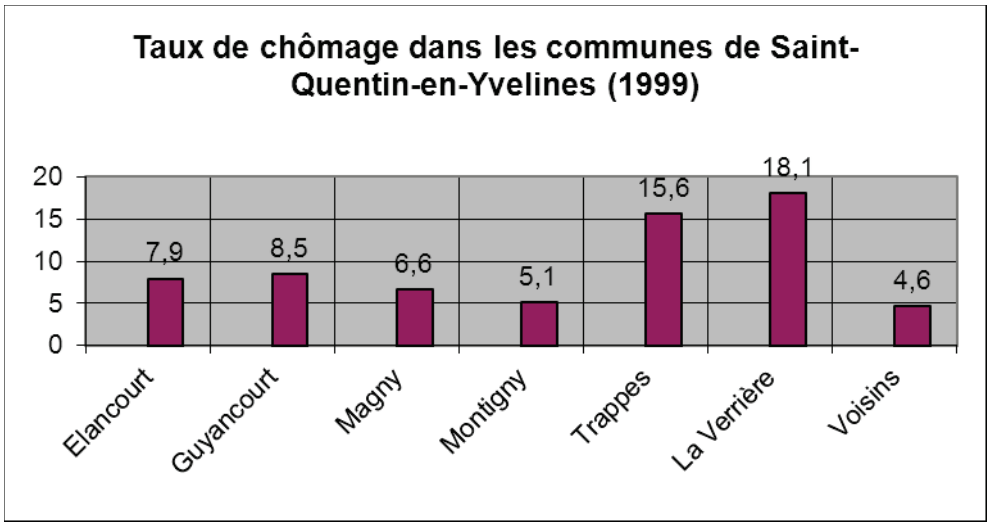
Source : Insee, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004.

L'agglomération nouvelle est également en proie à d'importantes inégalités. Même si son taux de chômage est, là encore, supérieur de trois points à la moyenne francilienne et le plus bas de toutes les villes nouvelles de la région parisienne, il enregistre de très forts écarts entre les différentes communes, passant de 4,6 % à Voisins-le-Bretonneux, à 18,1 % à La Verrière (*cf graphique ci-dessous*)[1866]. A Saint-Quentin-en-Yvelines, le revenu s'est accru deux fois moins vite que la moyenne régionale entre 1984 et 2000[1867].

[1864] Jean-Michel Malerba, éditorial, in EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, 1993-2003*, Paris, Cliomédia, p. 7.
[1865] On lira à ce sujet l'éditorial de Pierre Sellincourt dans l'ouvrage *Saint-Quentin-en-Yvelines, 1993-2003,* ainsi que le discours de Robert Cadalbert, qui déclare dès 1998 : « *Notre effort continuera à porter sur la qualité du service offert aux usagers des transports en commun et à la réalisation prochaine du TCSP sur le tronçon saint-quentinois et la construction de la gare routière* ». Pierre Sellincourt, éditorial, in EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, 1993-2003*, *idem*, p. 5. « Intervention de Monsieur Robert Cadalbert », annexe n° 2 au compte rendu du comité syndical du 5 février 1998, p. 4.
[1866] INSEE, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004, p. 53.
[1867] L'augmentation se monte à 19 % pour l'Ile-de-France, contre 8,3 % pour la ville nouvelle. Observons toutefois que le revenu moyen demeure proche de la moyenne régionale. IAURIF, *Saint-Quentin-en-Yvelines dans son environnement, état des lieux et perspectives d'évolution*, étude commandée par le San de Saint-Quentin-en-Yvelines (Observatoire de la ville), 2003, pp.35-36.



Source : Insee, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004.



Source : Insee, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004, p. 53.

Ces inégalités trouvent leur concrétisation logique dans les secteurs social et démographique. Alors que l'agglomération s'apprête à intégrer le droit commun, une étude réalisée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile-de-France montre que les hypothèses de construction des logements à Saint-Quentin-en-Yvelines sont en décalage avec les besoins de la population résidente et des personnes qui y travaillent. En 1999, le nombre annuel de logements livrés est redescendu à un

niveau jamais atteint depuis que la ville nouvelle a été créée[1868]. Il existe de très fortes inégalités pour ce qui est du logement social : moins de 8 % à Voisins-le-Bretonneux, près de 75 % à Trappes.

La vitalité démographique de la ville nouvelle s'étiole. Selon les prévisions, la population globale de l'agglomération devrait désormais stagner : 142 506 habitants en 1999, 143 478 en 2008. Entre 1990 et 1999, le solde migratoire est devenu négatif, de plus en plus de jeunes étant engagés dans un processus de « décohabitation ». Elevés, les loyers de Saint-Quentin-en-Yvelines empêchent la nouvelle génération des habitants de s'y installer. Autrefois prévus pour des familles avec enfants, les logements sont désormais occupés par une ou deux personnes, population vieillissante dont la progéniture a depuis quelques années quitté le foyer familial. Désormais, plus d'un Saint-Quentinois sur quatre est âgé de plus de quarante ans, contre un peu plus d'un sur cinq quinze années plus tôt[1869]. La ville nouvelle présente un parc de logements ainsi que des profils sociaux de plus en plus différenciés.

Les élus communautaires ont parfaitement identifié ces enjeux. Au mois de janvier 1999, puis en janvier 2000, les vœux de nouvelle année que Robert Cadalbert adresse à la population saint-quentinoise se veulent modestes : il y a encore fort à faire à Saint-Quentin-en-Yvelines. Le président du San y dresse un tableau complet des grands enjeux à venir : emploi, solidarité, développement économique soutenu et politique de transports renouvelée[1870]. Il n'omet pas de mentionner l'évolution du statut de la ville nouvelle, appelé à marquer une troisième étape dans la vie communautaire après celles de 1970 et 1983[1871]. La ville nouvelle se situe à un moment-clé de son histoire, et en a parfaitement conscience. Pour y faire face, elle ne va pas hésiter à inviter les habitants à participer au débat communautaire.

[1868] 1031 logements ont été livrées entre 1990 et 1999, contre 1482 entre 1982 et 1990, 2170 entre 1975 et 1982, et 1236 entre 1968 et 1975. IAURIF, *Saint-Quentin-en-Yvelines dans son environnement, état des lieux et perspectives d'évolution*, *idem*, p.20.
[1869] Voir également sur le sujet : SAN, Observatoire de la ville, *De pierres et d'hommes : bâtir une ville. Trente ans de ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines*, 1999, p. 7.
[1870] Robert Cadalbert, « Vers une année nouvelle, ensemble à Saint-Quentin-en-Yvelines », *Le Petit Quentin*, janvier 1999, n° 128, p. 1.
[1871] Robert Cadalbert, « L'expérience au service du futur », *Le Petit Quentin*, janvier 2000, n° 139, p. 1.

2.2. Une intercommunalité renouvelée pour Saint-Quentin : l'inscription des citoyens dans le débat communautaire

La réflexion sur le devenir de l'intercommunalité est très tôt marquée par l'inscription du débat dans la sphère de la citoyenneté. Au cours de la première réunion de la commission Etudes et grands projets, au mois de septembre 1999, Roland Nadaus propose d'ouvrir la réflexion aux habitants de l'agglomération à travers l'organisation d'états généraux. Mis en place en quelques semaines, ceux-ci vont se dérouler les 10 et 11 décembre 1999, dans l'enceinte d'un lieu emblématique et structurant pour les élus : l'université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines. Au préalable, un questionnaire sera envoyé à chacun des 52 000 foyers de la ville nouvelle. Quatre ateliers ponctueront l'événement : avenir de l'intercommunalité, urbanisme-logement-transports-environnement, éducation-jeunesse-culture-loisirs-sports et développement économique-emploi-solidarité[1872].

> « *Ces états généraux devraient permettre à chaque responsable d'avoir un même niveau d'information sur les politiques publiques menées en ville nouvelle et d'entamer une réflexion sur l'avenir du San de Saint-Quentin-en-Yvelines*[1873]. »

Cette réflexion est rapidement suivie par la mise en place, à Saint-Quentin-en-Yvelines, d'un conseil de développement appelé Codesqy. Conformément à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) du 25 juin 1999, dite « loi Voynet », cette création repose sur la volonté des élus locaux. Annoncé par le président du San le 7 janvier 2002, ce conseil sera composé d'une cinquantaine de membres « *issus de la société civile*[1874] ». Il aura pour mission de « *seconder les élus de la ville nouvelle dans la préparation d'un contrat d'agglomération*[1875] », lequel devra voir le jour dans le courant de 2003. Cette année-là, les élus locaux se prononceront sur le devenir de l'agglomération, et plus particulièrement la transformation du San en communauté d'agglomération.

[1872] Compte rendu de la commission Etudes et Grandes projets, Avenir de l'intercommunalité, 16 novembre 1999, p. 2.
[1873] Compte rendu de la commission Etudes et Grandes projets, Avenir de l'intercommunalité, 28 septembre 1999, p. 5.
[1874] « Fiche de présentation du Codesqy », p. 1, comité syndical du 8 avril 2004, archive personnelle.
[1875] *Idem.*

Un contexte favorable au renouvellement des rapports entre la population et les élus

Exprimé sous cette forme, l'appel à la population constitue quasiment une première en ville nouvelle[1876]. Depuis la création du syndicat intercommunal, cette option a rarement été choisie par les élites locales : il faut remonter à l'époque de Roland Obel pour retrouver trace d'un échange de nature comparable entre les élus communautaires et les habitants. Le 13 avril 1976, un débat est ainsi organisé, à l'initiative des élus socialistes et communistes du Scaan, à la Maison pour tous d'Elancourt. L'objectif est similaire à celui qui anime le San en 1999, dans la mesure où il s'agit de débattre de l'orientation de la politique communautaire[1877]. Organisé afin d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les difficultés budgétaires que rencontre l'intercommunalité[1878], cet événement vise à prendre le pouls des Saint-Quentinois avant d'opter pour une stratégie vis-à-vis de l'Etat. Il est à replacer dans le mouvement de politisation qui gagne à cette époque le Scaan, sous l'impulsion de l'Union de la gauche[1879]. Il s'inscrit également dans le contexte autogestionnaire de la seconde partie des années 1970, du « droit à la ville[1880] » et de la démocratie participative. Vingt-trois ans plus tard, si ces idéaux utopiques et révolutionnaires ne se posent plus dans des termes identiques, de nouvelles forces sont à l'œuvre afin que les populations puissent avoir droit de cité dans le cadre de la sphère locale.

Depuis le début des années 1990, en effet, les projets d'aménagement des territoires s'appuient de plus en plus fréquemment sur la « société civile ». Ce terme peut englober des réalités plurielles. Nous l'employons en assimilant deux notions, liées à la citoyenneté et à la mobilisation du corps social civil. La « société civile saint-quentinoise » est ici définie comme l'ensemble des citoyens engagés sur le territoire

[1876] La question a notamment été abordée par Loïc Vadelorge, dans sa communication sur la participation citoyenne en villes nouvelles. « La participation des habitants dans la ville, XIXe-XXe siècles, approches historiennes », journée d'études du 8 juin 2008, Centre d'histoire sociale du XXe siècle (Annie Fourcaut, Loïc Vadelorge), non publiée.
[1877] On lira à ce sujet le compte rendu du comité syndical du Scaan en date du 20 avril 1976. Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1878] Cf *supra*, chapitre IV.
[1879] *Idem.*
[1880] LEFEBVRE, Henri, *Espace et politique*, Paris, Economica, 2000, p. 11.

de la ville nouvelle, soit parce qu'ils y habitent, soit parce qu'ils y travaillent, soit parce qu'ils y exercent une activité d'influence (association). Elle revêt une double connotation, institutionnelle et non institutionnelle : la société civile regroupe de simples habitants comme des militants associatifs, syndicaux ou encore consulaires. Elle exclut les élus de l'agglomération ainsi que le groupe des « experts » de l'EPA. Cette définition peut être rapprochée de celle que donne l'Union européenne à cette époque[1881]. Elle diffère des « forces vives » telles que définies par le général de Gaulle, dans la mesure où il ne s'agit pas de renouveler entièrement l'ordre social existant, mais d'encourager la participation citoyenne dans un cadre existant[1882].

La société civile est la plupart du temps présentée comme un ingrédient indispensable à la bonne « gouvernance ». Nous la retrouvons dans plusieurs textes nationaux réglementaires, à l'image de la loi sur l'Administration territoriale de la république du 6 février 1992. Dans le sillage de la décentralisation, le législateur souhaite créer les conditions d'une démocratie opérante à l'échelle locale. Le droit à l'information, mais également celui à la consultation via le référendum local, y sont affirmés. Les populations doivent être tenues informées du débat budgétaire et économique et des commissions consultatives des services publics instituées, avec pour objectif de permettre l'expression des usagers de ces services.

En 1999, la loi d'orientation pour l'Aménagement et le développement durable du territoire met en avant la nécessité d'associer les citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques locales, mais encore à l'évaluation des projets qui en découlent[1883]. Affichant la nécessité d'inscrire les territoires dans le cadre de choix stratégiques cohérents, le texte propose l'instauration de schémas de services

---

[1881] « *La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les "partenaires sociaux"), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Églises et communautés religieuses.* » COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, 73 p. (http://europea.eu.int/comm/governance/index_fr.htm) ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p. 36 (*idem*). Lire également OFFERLÉ, Michel, *La société civile en question*, Paris, La Documentation française, 2003.

[1882] La définition des « forces vives » que donne Patrick Guiol dans le *Dictionnaire de Gaulle* indique que le général liait étroitement la participation des citoyens au renouvellement de l'ordre social, pour partie responsable des dictatures ayant provoqué la Seconde guerre mondiale. GUIO, Patrick, article « Participation » in *Dictionnaire de Gaulle*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 2006.

[1883] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'Aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 1er, *Journal officiel*, 29 juin 1999, p. 9515.

collectifs sur des secteurs aussi variés que l'information et la communication, les postes et télécommunications, le secteur sanitaire et social[1884]. La loi Chevènement qui est votée quelques jours plus tard reprend à son compte l'idée selon laquelle la démocratie locale doit être développée. Chaque année, le président du syndicat intercommunal doit adresser un « *rapport retraçant l'activité de l'établissement*[1885] », accompagné du compte administratif agréé. Ce document est appelé à faire l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique, en présence des délégués de la commune à l'organe communautaire. Ces derniers doivent rendre compte au moins deux fois par an, au conseil municipal, de l'activité de l'EPCI, et le président de ce dernier peut y être entendu, à sa demande ou à celle du maire[1886].

Cette inscription du citoyen dans le cadre législatif doit également être mise en perspective avec un mouvement initié par l'Europe[1887]. Dans les années 1990, la Commission européenne et le Conseil énoncent l'avènement de la « société civile » dans le cadre d'un système de gouvernance en pleine mutation[1888]. Les citoyens sont de plus en plus appelés à jouer un rôle de médiation, dans un contexte marqué par une crise de confiance des populations à l'égard de leurs élus[1889]. En 2001, le *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, publié par la Commission, officialise un certain nombre de propositions visant à renforcer la participation[1890]. L'idée est de renouveler le lien entre élus et populations grâce à un dialogue ouvert avec les citoyens et le monde associatif. Il s'agit également, pour l'Europe, de développer des relations plus étroites avec les territoires et leurs politiques publiques. En 1999, la LOADT s'insère ainsi dans la politique de cohésion économique et sociale de l'Union

[1884] *Idem*, article 11.
[1885] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, article 40, *Journal officiel*, 13 juillet 1999, p. 10 373.
[1886] *Idem.*
[1887] BALME, Richard et CHABANET, Didier, « Dialogue social européen et transformation des négociations collectives », in *Politiques européennes,* 4, 2001, pp. 119-140.
[1888] MICHEL, Hélène, « La "société civile" dans la "gouvernance européenne" », in *Actes de la recherche en sciences sociales* 1/2007 (n° 166-167), p. 30-37.
[1889] En France, entre 1974 et 2002, la proportion d'abstentionnistes au premier tour de l'élection présidentielle a augmenté de 80 %, passant de 15,8 % à 28,4 %. GAXIE, Daniel, « L'abstention électorale : entre scepticisme et indifférence », 2007, article disponible sur internet : www.ses.ens-lyon.fr (rubrique Dossiers). Lire également GAXIE, Daniel, « Les critiques profanes de la politique. Enchantements, désenchantements, réenchantements », in BRIQUET, Jean.-Louis et GARRAUD, Philippe (dir.), *Juger la politique*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2001 ; SUBILEAU, Françoise et TOINET, Marie-France, *Les chemins de l'abstention*, Paris, La Découverte, 1993.
[1890] Commission européenne, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, 73 p. Adopté le 25 juillet 2001, ce document est disponible sur internet : http://europea. eu. int/ comm/ governance/ index_fr. htm.

européenne[1891]. Quant à la loi Chevènement, si sa vocation est avant tout nationale, elle doit aussi être comprise en écho à l'approche métropolitaine de l'Union en matière de politiques publiques d'aménagement du territoire. Plusieurs parlementaires en font état lors des débats préparatoires au vote : pour le député Gérard Gouzes[1892], la notion d'agglomération doit être institutionnalisée en France en ce qu'elle répond aux défis européens à venir ; le sénateur Jean-Paul Delevoye affirme pour sa part que la loi doit s'articuler entre les contrats de plan, l'aménagement du territoire et les fonds européens[1893].

Le Codesqy : les limites d'une démarche participative

L'appel à la société civile formulé au tournant des années 2000 par les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines entend tisser de nouveaux liens avec les habitants. Le 6 décembre 2001, en bureau syndical, Robert Cadalbert annonce aux représentants des communes saint-quentinoises sa décision de créer une instance représentative de la société civile. « *La dynamique de concertation et l'action développée par le San [...] amènent ce dernier à organiser une nouvelle forme de "gouvernance locale"*[1894] », peut-on lire dans le compte-rendu. Cette création a pour finalité d'élaborer un projet d'agglomération aux contours particulièrement larges puisqu'il s'agit tout à la fois de déterminer « *les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources*[1895] ». Au moment où le San travaille avec l'Etat à un projet de protocole de sortie de l'opération d'intérêt national, le Codesqy doit constituer, pour le San et les élus des communes, une précieuse aide à la décision.

Le 7 janvier 2002, le président du San officialise cette création devant le comité syndical, l'installation du conseil de développement intervenant quelques semaines

[1891] « *La mise en œuvre de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne est coordonnée avec les orientations du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*. » Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire *op. cit.*, article 5, *Journal officiel*, 29 juin 1999, p. 9517.
[1892] Débat parlementaire de l'Assemblée nationale, 4 février 1999, *Journal officiel*, p. 954.
[1893] Sénat, séance du mardi 6 avril 1999, *Journal officiel*, p. 2145.
[1894] Compte rendu du bureau syndical du jeudi 6 décembre 2001, p. 4, archives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.
[1895] *Idem.*

plus tard, le 8 avril. L'assemblée se compose de cinquante membres, tous proposés par l'équipe de direction politico-administrative du San, validés en comité syndical et regroupés en trois collèges : le collège économique et social (20 personnes), le collège « associations de loisirs » (15 personnes) et le collège des personnes qualifiées (15 personnes). On y retrouve des dirigeants associatifs (Amis des Médiathèques et de l'Ecomusée, associations culturelles et sportives de la ville nouvelle…), des responsables syndicaux (CGT, CFDT, CGC, FO…), des membres consulaires (CCIV, chambre des métiers des Yvelines…), des élus d'organisations professionnelles (Medef) et corporatistes (Unef, Association de commerçants et d'usagers des services publics, associations d'enseignants et de parents d'élèves…), mais encore des représentants des communes (services municipaux de la vie associative de chacune des sept communes de Saint-Quentin-en-Yvelines, représentants de conseils de quartiers…). Le président de l'assemblée est un dirigeant d'entreprise ignymontain qui, bien que n'habitant pas la ville nouvelle, est particulièrement investi sur le terrain associatif et entrepreneurial[1896].

Pour le président du San, cette démarche symbolise à la fois le départ et l'aboutissement de l'initiative entamée quelques mois plus tôt à travers la tenue des états généraux, poursuivie par les Assises de la vie associative et la célébration du centenaire de la loi de juillet 1901 sur les associations. Il s'agit également de faire face à des défis d'avenir : après trente années d'aménagement, l'agglomération saint-quentinoise s'apprête à fermer l'EPA et à intégrer le droit commun dans le cadre de la fin annoncée de la ville nouvelle. « *Je l'ai dit lors de la cérémonie des vœux et je le répète ce soir, nous allons passer d'un projet de ville nouvelle initié et imposé par l'Etat à un projet partagé par les élus, la population et tous les partenaires de Saint-Quentin-en-Yvelines* », explique-t-il le jour même de l'installation du Codesqy. « *C'est dans ce contexte que le comité syndical de la ville nouvelle a décidé de créer ce conseil de développement*[1897]. »

Pendant la première année de son existence, le Codesqy, dont le soutien administratif et logistique est assuré par le San, va se structurer de lui-même autour de trois thématiques : l'attractivité du territoire, l'activité de la ville nouvelle et la

[1896] Son nom est Philippe Marguerit. Expert-comptable de formation, il dirige un cabinet dont le siège social est à Montigny-le-Bretonneux. Philippe Marguerit est notamment investi au sein de la Maison de l'entreprise, structure créée en 1999 à l'initiative du San afin de favoriser l'aide à la création d'entreprise sur le territoire de l'agglomération.
[1897] Discours de Robert Cadalbert, séance d'installation du Codesqy, 8 avril 2002, archive personnelle.

solidarité. Il va surtout traverser une période d'isolement, les contacts formels se révélant rares entre le syndicat intercommunal et les représentants de la société civile saint-quentinoise. Une année après son installation, ses représentants prennent ainsi l'initiative de solliciter un échange avec les élus locaux, afin de faire état de leurs réflexions et de leur poser une série de questions. La réunion intervient dans le cadre du bureau syndical du San, en présence des maires de la ville nouvelle.

Le San va-t-il se transformer en communauté d'agglomération ? Les élus pourraient-ils s'engager dans la défense d'un projet commun relatif à l'implantation d'un équipement administratif de type sous-préfecture ou tribunal de grande instance? L'activité économique pourrait-elle être maintenue par des actions spécifiques, notamment de concertation avec les communes limitrophes de la ville nouvelle ? Un festival pourrait-il améliorer la solidarité entre les générations ? Les représentants de la société civile attirent particulièrement l'attention des élus sur le déficit d'image qui affecte Saint-Quentin-en-Yvelines : urbanisme non concerté, difficultés d'appartenance des communes à l'agglomération, signalétique à améliorer aux entrées de ville. « *Il n'y a pas d'images et d'identité fortes qui permettent aux habitants de partager une communauté de destin, d'appartenance.[…] Les élus voudront-ils sortir de leurs limites communales pour travailler, en commun, à cet objectif ?*[1898] » Les membres du Codesqy insistent également sur la nécessité de travailler en concertation avec les élus locaux, ce qui ne semble pas être le cas. « *Il n'est pas question dans notre esprit que le Codesqy travaille en circuit fermé*[1899] », indique son président aux élus communautaires, rappelant au passage la finalité de la mission qui a été confiée à la société civile saint-quentinoise. Selon Philippe Marguerit, l'assemblée doit s'assumer pleinement à la fois en tant qu'« *outil d'expression démocratique* » et « *outil de démocratie participative*[1900] ». La société civile de la ville nouvelle peine à définir le sens profond de son action.

Ce démarrage en demi-teinte offre un bel exemple de limites propres à toute démarche participative. Il convient tout d'abord de remarquer que le conseil de développement, tel que mis en place à Saint-Quentin-en-Yvelines, s'articule difficilement avec l'action du San. Les réflexions qui y sont menées le sont

[1898] « Questions aux élus du San de Saint-Quentin-en-Yvelines », réunion du bureau syndical du 24 avril 2003, archives municipales d'Elancourt, boite 71W4.
[1899] Discours introductif de Philippe Marguerit, 24 avril 2003, archives municipales d'Elancourt, boite 71W4.
[1900] *Idem.*

parallèlement à celles du comité syndical, le cloisonnement étant pour l'essentiel de mise entre la société civile et la société politique.

Il faut dire que le risque de confusion est réel. Les représentants du Codesqy sont-ils là pour impulser des politiques publiques aux élus locaux, au risque de se substituer à ces derniers ? La question renvoie classiquement à la problématique de la légitimité politique en démocratie, et ce depuis la Révolution française[1901]. Elle est à rapprocher des travaux récents de Pierre Rosanvallon sur l'existence, en France, d'une citoyenneté en pleine mutation, dont l'objet consisterait tout à la fois à interpeller, à discuter, à proposer, dans une acception rousseauiste du terme[1902], sans pour autant représenter l'ensemble du corps social.

Quelle est la légitimité de la « population civile saint-quentinoise » qui s'exprime à travers son conseil de développement ? Triés sur le volet par les élus locaux, les membres du Codesqy représentent un effectif limité – cinquante personnes –, tant au regard du nombre total de la population de l'agglomération (143 000 personnes) que vis-à-vis du nombre de structures associatives existant en ville nouvelle (2 500 selon le guide des associations[1903] publié à la fin des années 1990 par le San). Au sein du collège « associations de loisirs », on ne compte par exemple qu'une seule association sportive[1904]… Les membres du Conseil sont pour nombre d'entre eux des « pionniers » de la ville nouvelle, parfois d'anciens élus qui ont choisi de prolonger leur action locale dans le cadre associatif[1905]. Tout ceci interroge sur la légitimité qu'ont les membres du conseil de développement à émettre un avis sur la ville nouvelle : dans quelle mesure se déploierait-il ici une citoyenneté de nature intermédiaire, dont l'entrée serait institutionnelle, et qui ferait la part belle à des Saint-Quentinois engagés dans la vie locale ? Où sont les « vrais » habitants, ceux qui constituent de simples usagers de l'agglomération ?

[1901] On lira sur le sujet ROSANVALLON, Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004 et ROSANVALLON, Pierre, *La Démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

[1902] ROSANVALLON, Pierre, « Les voies nouvelles de la souveraineté du peuple », cours d'histoire moderne et contemporaine du politique, Collège de France, année 2006. Lire également ROSANVALLON, Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006, pp. 301-302.

[1903] SAN, *L'Initié Associations*, édition 1997, 128 pages (cf volume d'annexes, Partie 5).

[1904] Il s'agit de l'Entente athlétique Saint-Quentin centre Yvelines, dédiée à l'athlétisme.

[1905] Nous pensons ici à Jean Flattot, ancien élu d'Elancourt (1989-1995) et président de la Confédération nationale du logement, mais également à François Neveu, ex-maire de cette même commune (1969-1971) qui siège au Codesqy en qualité de président de l'Association des amis de l'Ecomusée.

Là se situe peut être le point faible de la démarche initiée en 1999 par le San. A la recherche de la « société civile », les élus n'en rencontrent finalement que la partie qu'ils connaissent le mieux, celle des habitants engagés dans la vie locale. Avec les autres, large majorité invisible parce que simple « consommatrice » de services, le lien semble d'autant plus difficile à tisser que la ville nouvelle demeure une entité largement méconnue, comme le montre notamment le travail sur les « mots de la ville » mené par le laboratoire Printemps de l'UVSQ[1906]. Pour les sociologues Anne Sauvayre et Didier Vanoni, une telle situation n'est pas imputable au seul cas saint-quentinois. Ce serait en fait l'ensemble des San qui souffriraient d'une « *impossible reconnaissance par les habitants*[1907] ». A Saint-Quentin-en-Yvelines comme à Cergy-Pontoise, le syndicat intercommunal serait le plus souvent réduit à un ensemble de panneaux indicateurs, au mieux à un réseau des bus de la ville nouvelle, sur lesquels le logo du San figure de manière très visible. Quant au président de l'institution communautaire et à ses élus, ils souffriraient d'un très large déficit de reconnaissance, comme le montre une enquête menée en 1999 à Saint-Quentin-en-Yvelines. D'après ce baromètre, près d'un Saint-Quentinois sur deux ne serait pas en mesure de citer le nom d'élus de la ville nouvelle et le président du San ne serait connu que par 6 % des personnes interrogées[1908]. Près de sept personnes sur dix se sentiraient plus habitantes de leur commune que de Saint-Quentin-en-Yvelines (28%). Même si la satisfaction exprimée à l'égard des politiques sectorielles menées par l'intercommunalité est observée – corroborant sur ce point les résultats des états généraux –, l'étude conclut : « *le président du San est méconnu, et l'image du San est moins satisfaisante qu'en 1996*[1909] ». Entre les Saint-Quentinois et les institutions en charge de la ville nouvelle, à l'heure du « retour » dans le droit commun, il est indéniable que les liens restent encore largement en devenir.

[1906] Le travail d'analyse effectué entre 1999 et 2004 par le laboratoire Printemps de l'UVSQ montre combien le terme « Saint-Quentin » est indifféremment employé, par les habitants, pour désigner le centre commercial, le quartier Saint-Quentin, le centre de l'agglomération ou encore la ville nouvelle elle-même. François Leimdorfer attire notamment l'attention sur « *la position ambigüe quant à Saint-Quentin-ville et Saint-Quentin-centre* ». LEIMDORFER, François, « Un, deux, trois ou quatre Saint-Quentin (en-Yvelines) ? Choix de nom, choix de ville », in LEIMDORFER, François (dir.), *Dire sa ville, les mots de Saint-Quentin*, rapport conclusif, laboratoire Printemps, unité associée au CNRS-ESA, recherche financée par le San de Saint-Quentin-en-Yvelines, janvier 2004, p. 22.
[1907] SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « Identités et gouvernance urbaine des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité », *op. cit.*, p. 84.
[1908] SCP, « Saint-Quentin-en-Yvelines, baromètre du San », juillet 1999, p. 4.
[1909] *Idem*, p. 18.

2.3. Le passage du San en CA : quel « projet de territoire » pour Saint-Quentin-en-Yvelines ?

Dans les années 2002-2003, le passage annoncé du San en communauté d'agglomération agit comme un catalyseur sur les acteurs de la vie locale. Relayé dans le journal communautaire, à la télévision ainsi qu'à la radio locale, le débat qui s'instaure peut permettre aux habitants de mieux accéder aux enjeux de l'agglomération dans laquelle ils vivent. Les échanges peuvent également avoir une vertu fédérative au sein du groupe des élus locaux : pour la première fois de leur histoire, ceux-ci se trouvent véritablement en capacité de maîtriser leur destin, dans le cadre de la loi Chevènement.

D'après les textes, le passage du San en CA doit être prononcé à la majorité dite « des deux tiers » de l'assemblée communautaire[1910]. Il doit ainsi être accepté par la commune de Montigny-le-Bretonneux, qui est la plus peuplée de l'agglomération depuis 1990. Cet élément se révèle déterminant, dans la mesure où il impose *de facto* à la majorité de gauche de composer avec les élus de l'« opposition », la commune ignymontaine étant depuis 1977 gérée par une équipe municipale de la droite centriste. Fin 2002, le San crée un « groupe de travail sur l'avenir de l'intercommunalité » dont l'animation est assurée par Yves Macheboeuf, vice-président du syndicat d'agglomération nouvelle en charge du secteur de la communication. Il se compose des représentants de chacune des communes (les maires le plus souvent), de la direction générale des services du San ainsi que de plusieurs directions (les Finances et la Communication notamment). L'objectif est de définir le cadre de l'évolution communautaire dans le respect des deux axes majeurs exposés par la loi Chevènement : la cohérence historique, culturelle et géographique du territoire de la ville nouvelle, et la mise en place d'une répartition harmonieuse des compétences entre les communes et le syndicat communautaire. Les élus locaux ont jusqu'à la fin de l'année 2003 pour dégager un consensus sur l'avenir de Saint-Quentin-en-Yvelines, les discussions progressant alors que le comité syndical

[1910] Le passage en CA sera considéré comme recevable dès lors que deux tiers des élus du comité syndical du San, représentant la moitié au moins des populations, ou la moitié des élus représentant au moins les deux tiers de la population de la ville nouvelle, auront validé ce choix. A noter que cette majorité doit nécessairement comprendre la commune de Montigny-le-Bretonneux, dont la population est la plus importante d'après le recensement général de la population de 1999 (35 216 habitants, contre 28 812 à Trappes). Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *Journal officiel*, 13 juillet 1999, article 48, p. 10375. Sur le recensement de 1999, SGGOU (Vincent Fouchier), « Evolution de la population par commune dans les villes nouvelles franciliennes », *Résultats du RGP 1999*, p. 189.

peaufine avec l'Etat la rédaction du décret de sortie de l'OIN[1911] et que l'EPA doit être prochainement fermé[1912].

Le travail qui s'engage est particulièrement stratégique : il ne s'agit ni plus ni moins que de redéfinir en profondeur les contours de la politique à mener sur le territoire. Au-delà des travaux sur la future institution communautaire, et notamment du vote sur le passage en CA qui intervient finalement lors du comité syndical du 17 septembre 2003, il convient pour les communes saint-quentinoises de dégager un consensus autour d'objectifs communs, de mettre en place des axes de développement et de se fixer des échéances. Le président du San ainsi que les maires le reconnaissent à de nombreuses reprises lors de leurs interventions : à travers la question qui leur est posée, il convient de passer d'un « *projet de ville imposé par l'Etat à un projet de ville voulu par les communes*[1913] ». Quel est ce projet, et comment peut-il être défini ?

Première constatation : les questions liées à l'évolution du périmètre ainsi qu'à l'exercice des compétences communautaires font consensus.

Il faut dire qu'en 2002-2003 les communes de Saint-Quentin-en-Yvelines peuvent se prévaloir d'une histoire déjà ancienne : le territoire qui y a été défini en 1973, puis au moment de la loi Rocard en 1983, comporte une logique établie. Tout à la fois bassin de vie, bassin d'activités et bassin d'emplois, la ville nouvelle développe des politiques publiques relativement cohérentes et unifiées dans des secteurs aussi divers que l'aménagement du territoire, le développement économique, les transports ou la politique culturelle. Saint-Quentin-en-Yvelines remplit ainsi la condition géographique et démographique édifiée par la loi Chevènement, en vertu de laquelle l'agglomération doit constituer un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul

[1911] Compte rendu du comité syndical du San, 3 octobre 2002.
[1912] Rappelons que la fin de l'EPA est prononcée le 31 décembre 2002, une « mission de liquidation » prenant le relais entre le 1er janvier et le 31 décembre 2003. Cf *supra*.
[1913] Ces mots sont ceux que prononce le premier adjoint au maire de Montigny, lors du comité syndical du 25 avril 2002. Michel Laugier reprend ici, mot pour mot, les termes employés par le président du San depuis 2001, notamment lors du bureau syndical du 6 décembre 2001. On notera que Gérald Favier, premier adjoint au maire de la commune d'Elancourt, évoque lors du bureau syndical du 11 septembre 2003 la « *nécessité de se mettre d'accord sur un projet d'agglomération* » en évoquant le passage en CA. Comptes rendus disponibles aux archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

tenant et sans enclave, autour d'une ou de plusieurs communes de plus de 15 000 habitants[1914].

Quant aux compétences de la communauté d'agglomération, elles se révèlent proches de celles du San. Une communauté d'agglomération à Saint-Quentin-en-Yvelines pourrait ainsi intervenir dans des domaines variés, englobant tout à la fois le secteur économique, l'urbanisme et la politique de la ville (compétences obligatoires, *cf tableau ci-après*), les grands réseaux d'eau et d'assainissement et les équipements culturels et sportifs (compétences optionnelles), mais également le soutien aux politiques publiques locales du sport, de la culture, des affaires scolaires et universitaires (compétences facultatives).

Tableau 5

Les compétences de la CA de SQY

Compétences obligatoires	Développement économique, aménagement de l'espace communautaire (Scot, création et réalisation de Zac, organisation des transports urbains…), équilibre social de l'habitat (PLH, politique du logement d'intérêt communautaire…), Politique de la ville.
Compétences optionnelles	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, eau, assainissement, construction et entretien d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
Compétences facultatives	Actions dans les domaines du sport, de la culture, des affaires scolaires et universitaires et des affaires sanitaires et sociales ; programmes et investissements dans le domaine de l'urbanisme (interventions et réserves foncières, opérations d'aménagement…) ; programmation et investissement en matière de réseaux divers (feux tricolores, éclairage public…) ; réalisation d'équipements nécessités dans le cadre de Zac de plus de 30 logements ; mise en œuvre de la réglementation applicable aux lotissements de plus de 30 logements ; compétences d'autorisation des sols exercés en lieu et place des maires ; entretien et gestion d'équipements d'intérêt communautaire ; réseaux ; espaces verts ; art urbain ; compétences conventionnelles : politique de soutien au sport, à la culture, aux affaires scolaires et universitaires et aux affaires sociales ; autres conventions de gestion de services et d'exécution de tous travaux ou études pour le compte des communes membres.

Source : archives municipales d'Elancourt[1915].

« *La transformation est sans effet sur les compétences exercées au lieu et place des communes membres*[1916] », indiquent les services du San aux élus du groupe de

[1914] Cf article 60 de la loi Chevènement. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *Journal officiel*, 13 juillet 1999, p. 10379.
[1915] « Note de synthèse », 19 février 2003, in archives d'Elancourt, boite 71W4.

travail sur l'avenir de l'intercommunalité au début de l'année 2003. La réalité est un peu plus nuancée que cela, dans la mesure où, de fait, le San de Saint-Quentin-en-Yvelines exerce traditionnellement des compétences un peu plus étendues que celles prévues par la loi Chevènement. Afin que l'action de la CA puisse épouser strictement les contours de celle du San, les élus locaux vont devoir interpréter les textes législatifs en « étirant » la liste initiale des compétences telle que définie dans la loi du 12 juillet 1999. Le bloc des compétences facultatives sera la variable d'ajustement des élus locaux, conseillés en cela par les services administratifs du San.

Véritable liste à la Prévert, la liste des compétences dites « facultatives » apparaît particulièrement large. Il semblerait ici que les élus aient tenu à maintenir le *statu quo*. Une première série de compétences vise à reconduire certaines dispositions de la loi Rocard de 1983 : c'est par exemple le cas des dispositions relatives aux Zac de plus de trente logements, de celles concernant les feux tricolores, ou de celles relatives à l'entretien ainsi qu'à la gestion des équipements d'intérêt communautaire. D'autres visent à maintenir l'influence du San sur le secteur associatif, sous l'œil bienveillant des communes. Telle que définie plus haut, la « politique de soutien au sport, à la culture, aux affaires scolaires et universitaires et aux affaires sociales » désigne ainsi les subventions allouées chaque année par l'intercommunalité à certaines associations municipales. Il s'agit là de poursuivre la politique des conventions dites « de délégation de gestion » qui, sous la mandature de Roland Nadaus, ont permis aux San et aux communes de parvenir à une entente autour du monde associatif[1917].

Seconde constatation : la fiscalité aimante l'essentiel des débats. Robert Cadalbert le reconnaît au moment du vote définitif : les transferts financiers constituent le point le plus sensible[1918] .

Les subventions de l'intercommunalité font en effet l'objet, très tôt, d'un certain nombre d'études, prises en charge par un cabinet spécialisé, missionné par le groupe de travail qu'anime Yves Macheboeuf sur l'avenir de l'intercommunalité[1919]. Dans un

[1916] *Idem*, p. 4.
[1917] On se souvient que le San avait, entre 1983 et 1989, pris quelques libertés avec le monde associatif, n'hésitant pas à subventionner des associations à vocation municipale. A la fin des années 1990, à l'issue de nombreux débats houleux mais également d'un arbitrage judiciaire, la solution des « conventions de délégation de gestion » avait été mise en place, satisfaisant les deux parties. Cf *supra*, chapitres VII et VIII.
[1918] « *Sur le point maintenant le plus sensible, celui des transferts financiers entre l'intercommunalité et les communes, là encore il n'y aura pas de véritable changement* », « Discours de Robert Cadalbert », compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, annexe n° 1, p. 3.
[1919] On se reportera ici à l'entretien qu'Yves Macheboeuf nous a consacré. Cf notre volume d'annexes, Partie 2.

premier temps, les simulations vont porter sur les dotations de l'Etat aux communes et à la structure intercommunale, ainsi que sur les mécanismes de calcul du « potentiel fiscal » pris en compte pour déterminer certaines de ces dotations. Très vite, l'attention des spécialistes et des élus se focalise sur deux types de subventions, versées indépendamment de la dotation globale de fonctionnement et destinées à maintenir les communes à un niveau d'aide équivalent à celui du San :

- l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération aux communes membres ;
- la dotation de solidarité communautaire (DSC), facultative et fondée sur trois critères obligatoires (population, potentiel fiscal et niveau de charges de chaque commune).

Pour les élus, l'objectif est simple : il ne faut pas que les communes accusent la moindre perte de revenus financiers en évoluant du San en CA. Le maire de La Verrière le rappelle au mois de juillet 2003, dans une lettre qu'il adresse au président du San. Destinée à « *faciliter la structuration des débats* », cette missive fait état d'une inquiétude, liée à l'éventualité d'une perte de ressources fiscales pour les trois communes de l'agglomération concernées par la politique de la ville – à savoir La Verrière, Trappes et Magny-les-Hameaux. Pierre Sellincourt y définit un préalable à toute concertation : que le mode de répartition de la richesse soit établi avant tout débat d'orientation. Il y énonce également les deux principes qui doivent, selon lui, guider le choix final : « *en cas d'augmentation de la richesse fiscale de l'EPCI, premièrement l'enveloppe de la DSC doit progresser dans une véritable proportion, deuxièmement cette progression doit bénéficier à chacune des trois parts*[1920] » de la DSC.

Yves Macheboeuf, l'animateur du groupe de travail sur l'avenir de l'intercommunalité, admet que cette approche est partagée par l'ensemble des représentants des communes :

> « *Le premier élément, au regard des communes, a été la question des dotations ; nous avons énormément travaillé sur cet aspect et, jusqu'à l'été*

[1920] Lettre de Pierre Sellincourt à Robert Cadalbert, président du San, archives municipales d'Elancourt, boite 71W4.

2003, malgré les études financières, les élus ont eu de gros doutes, qui étaient du reste partagés par d'autres villes nouvelles[1921] ».

A cette époque, les élus de Saint-Quentin-en-Yvelines assistent à plusieurs réunions consacrées à la loi Chevènement, dans le cadre de l'Association des élus des villes nouvelles dont Robert Cadalbert est devenu le président en 2001. Ils craignent tout particulièrement que les communes peinent à conserver un niveau élevé de financements[1922].

En réalité, après des calculs affinés, le niveau de ressources se révélera légèrement supérieur à celui permis dans le cadre des San. Les projections effectuées sur cinq ans indiquent en effet que la dotation de solidarité communautaire perçue par l'intercommunalité saint-quentinoise s'accroîtra de plus de 12 %, passant de 9,9 millions d'euros en 2003 à 11,3 millions d'eurosen 2008[1923]. « *Le doute a ainsi été levé à la fin de l'été 2003* », se rappelle Yves Macheboeuf.

Le 17 septembre 2003, les élus du San se prononcent à l'unanimité en faveur du passage du San en CA. La concorde est de mise : du maire PCF de La Verrière au maire RPR d'Elancourt, des élus UDF de Montigny aux socialistes guyancourtois ou magnycois, tous se félicitent de la décision prise. « *Il est décisif pour l'équilibre de notre intercommunalité que la part de la richesse saint-quentinoise soit préservée*[1924] », déclare Pierre Sellincourt. Le maire de Montigny, Michel Laugier, salue quant à lui un « *moment historique* » :

« *Ce soir, j'ai bien entendu vos propositions. Tout d'abord sur la dotation de solidarité communautaire avec la stabilité des dotations pour nos communes et l'application de nouveaux critères en 2005 pour une période de 4 ans qui nous amènera à une meilleure lisibilité, à une adéquation avec le développement de nos villes*[1925]. »

[1921] Entretien avec Yves Macheboeuf, 5 mars 2004.
[1922] On lira à ce sujet les différents documents de travail établis par le San et le cabinet FCL entre mars et juin 2003, archives municipales d'Elancourt, boite 71W4.
[1923] *San de Saint-Quentin-en-Yvelines, transformation du San de Saint-Quentin-en-Yvelines en communauté d'agglomération*, conseil des maires du 5 septembre 2003, p. 21, archives municipales d'Elancourt (boite 71W4).
[1924] « Intervention de Pierre Sellincourt », Compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, annexe n° 2, p. 2.
[1925] « Déclaration de Michel Laugier », Compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, annexe n° 3, p. 1.

Le maire de Voisins-le-Bretonneux voit de son côté « *le premier acte souverain de [l']assemblée*[1926] ».

Ce *satisfecit* repose sur une incontestable réalité : en se transformant en CA, Saint-Quentin-en-Yvelines entre dans une nouvelle étape de son histoire. Statutairement, la rupture est indéniable : en acceptant de faire évoluer le San en communauté d'agglomération, les élus saint-quentinois quittent le statut d'OIN et tournent le dos à une structure (le San) dont le nom était étroitement lié à la ville nouvelle. D'après Yves Macheboeuf, cet argument symbolique aurait pesé chez de nombreux maires, pour qui l'entrée dans le droit commun coïncidait avec une autonomie « retrouvée » :

> « *Inconsciemment, tous les élus se sont dits : "on devient matures". (…) Le statut de CA est lié à une forme de stabilité car il s'agit d'une formule contemporaine d'intercommunalité ; le San, c'était le passé*[1927] ».

Ce moment entraîne un renouvellement des rapports entre les maires et le syndicat intercommunal : les communes de la droite locale gagnent en représentation comme en pouvoir. Cette évolution est illustrée par la création de trois nouvelles commissions respectivement dédiées à la sécurité, aux technologies de l'information, et à l'évaluation des investissements[1928]. Présidées par trois représentants des communes de l'« opposition », celles-ci permettent aux communes d'Elancourt, de Voisins-le-Bretonneux et de Montigny-le-Bretonneux d'être représentées au sein de l'exécutif communautaire. 1983-2003 : cela faisait exactement vingt années[1929] qu'à Saint-Quentin-en-Yvelines l'intercommunalité n'avait pas eu en son sein de vice-présidences issues des communes dites d'« opposition ».

La réapparition des communes de droite au cœur même de la décision communautaire signe le retour d'une certaine idée de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines. En proposant aux maires d'Elancourt, de Voisins et de Montigny-le-Bretonneux d'intégrer les vice-présidences de la CA, le président du San

[1926] « Déclaration d'Alexis Biette », Compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, annexe n° 4, p. 1.
[1927] Entretien avec Yves Macheboeuf, 5 mars 2004.
[1928] Ces trois commissions sont annoncées au comité syndical du 17 septembre. Leur création sera officielle à compter du comité du 16 octobre 2003. Compte rendu du comité syndical du 16 octobre 2003.
[1929] Il faut remonter à la période du Scaan, entre 1973 et 1983, pour retrouver la trace d'une représentation équilibrée, au sein de l'exécutif, de toutes les sensibilités municipales. Cf *supra*, notamment nos chapitres IV et VII.

renoue en quelque sorte avec l'esprit d'équité qui prévalait, au début des années 1970, au sein des structures intercommunales en France. A cette époque, il était de coutume de permettre à chaque municipalité d'être représentée au sein de l'institution communautaire, la plupart du temps sans tenir compte de l'importance démographique de chaque commune[1930]. En 2003, l'heure n'est certes plus à cet égalitarisme forcené, et l'organisation qui est celle de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines ne peut pas exactement être comparée au Scaan des années 1973-1983. Le contexte (notamment démographique) a changé, et le cadre législatif avec lui. L'approche qui est celle du San de Saint-Quentin-en-Yvelines au début des années 2000 relève en réalité d'un système mixte entre une conception politique de l'intercommunalité, et une approche de nature égalitariste des pouvoirs. Majoritaires au sein des communes, les élus de la gauche saint-quentinoise vont continuer de détenir l'essentiel du pouvoir d'agglomération en présidant les commissions les plus stratégiques. Mais, dans le même temps, l'intercommunalité sera gouvernée avec des élus dits d'« opposition », dans le cadre très officiel du bureau communautaire et des vice-présidences.

Cette évolution notable du fonctionnement du San est le fait le plus volontiers mis en avant par les élus locaux au moment du passage en communauté d'agglomération. Au soir du 17 septembre 2003, les élus de la droite locale saluent tous la « nouvelle intercommunalité » qui se met en place, et plus particulièrement les rapports nouveaux que la « majorité » de gauche du San entretient désormais avec son « opposition ». Le représentant de la commune de Montigny-le-Bretonneux, Michel Laugier, met ainsi l'accent sur le « *changement* » qui s'opère depuis que Robert Cadalbert a pris en charge la présidence du San et évoque « *une volonté d'entrouvrir enfin les portes du château* » :

> « *Soyons lucides, le plus difficile n'est pas le passage du San à la Communauté d'agglomération puisque les compétences sont les mêmes et que rien ne va changer dans la vie des Saint-Quentinois. Le plus important est de savoir ce que nous souhaitons faire ensemble : [...] une meilleure intercommunalité.*

[1930] Cette approche renvoie à la culture de l'intercommunalité telle qu'elle se dessine au moment de la mise en place des syndicats de communes, à la fin du XIXe siècle. Cf *supra*, notre chapitre I.

Les grands enjeux économiques, urbanistiques et sociologiques sont derrière nous à Saint-Quentin-en-Yvelines. Nous avons désormais en commun une dette importante à gérer, nous devons terminer l'aménagement de nos communes et réhabiliter les premiers quartiers construits.
Alors mes chers collègues faisons-le tous ensemble ! [1931]»

Ne pas faire « plus d'intercommunalité », et réaliser une « meilleure intercommunalité » : cet avis semble partagé par un autre élu de l'« opposition », Alexis Biette. Pour le maire de Voisins-le-Bretonneux, le changement qui se produit en ce 17 septembre 2003 a trait à la modification des règles politiques internes de l'agglomération. « *Il nous appartient d'assumer nous-mêmes notre destin en s'accordant ensemble sur les règles de vie communes*[1932] ». Alexis Biette se montre tout particulièrement satisfait de constater que le fonctionnement de Saint-Quentin-en-Yvelines va désormais permettre « *à toutes les communes à travers leurs représentants de participer à la vie de celle-ci* ; *c'est pour moi le gage d'une volonté partagée de faire fonctionner notre structure dans le sens d'une plus grande démocratie en faisant appel à toutes les bonnes volontés, de quelque côté qu'elles viennent*[1933]. » « *La confiance est en voie de restauration*[1934] », résume de son côté le maire d'Elancourt, Jean-Michel Fourgous.

Ainsi défini, le projet intercommunal de Saint-Quentin-en-Yvelines se présente avant tout sous le jour d'un débat politique interne. Pour les élus locaux, l'avenir se dessine d'abord en fonction de la nature profonde des rapports que les communes entretiendront désormais avec la structure communautaire. Il n'est pas tant question d'options stratégiques sur le développement économique, l'aménagement du territoire ou la politique de transports que de considérations sur la participation de chaque commune aux échanges ; il ne s'agit pas tant de définir une politique culturelle ou associative que de veiller à ce que les communes dites d'« opposition » puissent avoir droit de cité ; il ne convient pas tant d'évaluer la politique de la ville ou

[1931] « Déclaration de Michel Laugier », Compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, annexe n° 3, p. 2. A noter que le montant de la dette du San s'élève, en 2003, 33,7 millions d'euros, soit 30% des dépenses en investissement consenties par l'intercommunalité. *Budget primitif 2003, San de Saint-Quentin-en-Yvelines,* p. 7. Archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines..
[1932] « Déclaration d'Alexis Biette », Compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, annexe n° 4, p. 1.
[1933] *Idem*, p. 2.
[1934] Compte rendu du comité syndical du 17 septembre 2003, p. 3.

d'évoquer la mixité en termes de logements que de rebattre les cartes de l'équilibre droite-gauche au sein du conseil communautaire. Le « projet de territoire » tel qu'il se profile en 2003 est centré sur la question de la gouvernance bien plus que sur un hypothétique programme de développement pour l'agglomération nouvelle.

Yves Macheboeuf reconnaît la spécificité politique de ces débats. Selon lui, un profond échange pédagogique a été réalisé au cours des six ou sept réunions qui se sont déroulées entre la fin de l'année 2002 et l'automne 2003 au sein du groupe de travail sur l'évolution de l'intercommunalité :

> « *Dès le début, le président du San et moi avons pris conscience du fait que tous les élus n'avaient pas le même niveau de connaissance de ce qu'est, institutionnellement, une intercommunalité. Finalement, peu de gens connaissaient les rouages du San… Nous avons donc passé pas mal de temps à faciliter la compréhension des enjeux. (…) Après, il y a eu des échanges plus politiques, le jeu consistant à faire en sorte qu'aucune commune ne perde ses acquis. L'intercommunalité est un grand mot : en réalité, chacun défend son pré carré, à droite comme à gauche. Tout notre travail a consisté à assurer la distribution de richesse tout en sensibilisant sur la nécessité qu'il y avait à dépasser le nombrilisme. Chacun défend son pré carré, il n'y a pas forcément d'approche communautaire mais des approches parcellaires*[1935]. »

L'ouverture pratiquée par Robert Cadalbert à l'égard des communes de droite est à comprendre dans le cadre de cette redistribution. Elle doit également être mise en perspective avec la loi Chevènement, qui oblige la communauté d'agglomération à obtenir l'accord de sa commune la plus peuplée, Montigny-le-Bretonneux (gouvernée par une municipalité UDF). A Saint-Quentin-en-Yvelines, avant que d'emprunter une voie programmatique classique, le « vivre ensemble » passe par un accord de principe entre tous les acteurs de l'agglomération, obtenu dans le cadre de la coopération intercommunale. A l'image des communautés urbaines à la fin des années 1960[1936], le San apparaît ici comme un lieu de négociation – voire de neutralisation –, la recherche du compromis aboutissant à figer les rapports de force.

[1935] Entretien avec Yves Macheboeuf, *op. cit.*
[1936] DESAGE, Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasses d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n° 80, septembre 2010, p. 92.

Conclusion de partie

Les deux décennies que recouvre la période 1983-2004 sont marquées par une évolution importante en matière de culture politique de l'intercommunalité. En vingt années, la conception que se font les élus du San de la coopération intercommunale change du tout au tout : après avoir un temps cédé à la tentation de la supra-communalité (1983-1989), l'exécutif communautaire s'attache à restaurer la confiance des communes. Il s'appuie pour cela sur la mise en place d'un conseil des maires, véritable outil de gouvernance politique grâce auquel les principaux élus locaux sont associés aux décisions inhérentes à l'évolution générale de la ville. Le San renoue également avec l'un des principes fondateurs du rapport qui le lie aux communes depuis la mise en place du syndicat intercommunal : aucune décision engageant une municipalité ne peut être prise sans l'aval de celle-ci. Nous retrouvons ici un fonctionnement constant à l'échelle des villes nouvelles[1937].

Ces mouvements doivent beaucoup aux évolutions législatives, mais également à l'action personnelle des présidents du San. Au-delà de leur appartenance à un même parti, voire à un même courant – rocardien –, Dominique Raimbault, Roland Nadaus et Robert Cadalbert conduisent les affaires politiques locales de manière différenciée. Convaincu que le San doit gouverner « au-dessus » des communes, Dominique Raimbault n'hésite pas à personnaliser le pouvoir de la ville nouvelle ; conscient de la nécessité qu'il y a d'articuler l'intercommunalité et les communes, Roland Nadaus « recommunalisera » la décision intercommunale tout en se servant de la culture comme d'un levier identitaire pour l'agglomération ; gouvernant au moment de la fin de l'OIN, Robert Cadalbert fera du consensus une règle, tout en étant attentif à intégrer la parole citoyenne dans la décision communautaire.

Au-delà des différences, pour ne pas dire des ruptures qui caractérisent ces mandats, il convient de souligner certains points de convergence.

[1937] GRIDAUH, « Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles », rapport final, juillet 2004 ; GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 145.

La première des continuités qui peut être relevée est urbaine. Entre 1983 et 2004, le « centre-ville » de Saint-Quentin-en-Yvelines ne cesse de se développer. Réticents à l'égard de l'aménagement de la zone centrale au début des années 1980, les trois présidents communautaires qui se succèdent acceptent progressivement l'essor de ce quartier qui, à lui seul, symbolise l'agglomération. Inauguré en 1987 par Dominique Raimbault, le centre commercial s'étoffe sous Roland Nadaus de plusieurs équipements structurants – le Théâtre de Saint-Quentin-en-Yvelines, la médiathèque du Canal, mais également et surtout l'université de Versailles – Saint-Quentin, qui accueille au début des années 2000 près de dix mille étudiants. Ce développement se poursuivra sous le mandat de Robert Cadalbert, avec l'installation du Musée de la ville, puis de l'Office d'informations (devenu depuis Office du tourisme), au cœur du centre. Même s'ils s'en défendent dans leurs discours, les élus du San acceptent dans les faits la réalité de ce quartier, point nodal des mobilités locales, qu'elles soient liées aux commerces, à l'université, aux entreprises ou à la présence de la gare de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le second point que nous pouvons relever concerne les relations avec l'établissement public d'aménagement. La compétition économique qui s'engage dans les années 1980 entre les territoires amène tout naturellement les élus locaux à travailler en étroite collaboration avec les techniciens de l'aménagement. Maintenues au rang d'enjeu régional[1938], soutenues par le SGVN, puis par le SGGOU (à partir de 1998), les perspectives d'aménagement des villes nouvelles demeurent ambitieuses, et l'équilibre économique auquel elles sont parvenues relativement fragile. En dépit d'un taux d'emploi peu ou prou égal à 1, Saint-Quentin-en-Yvelines n'est jamais à l'abri d'un renversement de la conjoncture économique nationale, notamment dans le secteur automobile, particulièrement représenté dans le tissu local. Les maires, les élus du San ainsi que les techniciens de la ville nouvelle ont très clairement conscience de cette fragilité. Il est symptomatique de constater qu'au moment où la fermeture de l'établissement public d'aménagement se confirme, les élus manifestent une forme de reconnaissance à l'égard du partenaire technique qui les accompagne. Cet intérêt se traduira, en 2004, par l'intégration de nombreux cadres de l'EPA au sein de l'équipe de direction et d'urbanisme de la communauté d'agglomération.

[1938] « Le projet régional d'aménagement : un projet pour l'avenir, un avenir pour les villes nouvelles », *Les Cahiers de l'Iaurif,* n°87-88, janvier 1989, p. 32.

Parmi eux, notons la présence du nouveau directeur général adjoint, de la directrice du développement économique et de la directrice de l'urbanisme, issus à la fois de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines et de celui de Cergy-Pontoise. Par-delà des divergences d'opinion récurrentes sur le rayonnement urbain, élus locaux et aménageurs ont des intérêts communs à défendre l'attractivité de l'agglomération et de son cadre de vie, désormais structuré autour de plusieurs parcs, d'un centre-ville, d'entreprises d'envergure internationale et d'un habitat socialement équilibré[1939].

Le troisième point de convergence concerne la politique de communication du San. Instrument de promotion territoriale, l'information intercommunale demeure, de 1983 à 2004, particulièrement développée à Saint-Quentin-en-Yvelines. C'est peu à peu un ensemble d'outils qui est mis en place : journal mensuel, guides d'information (le San en éditera jusqu'à trois par an, dédiés aux familles, aux jeunes et aux responsables associatifs), lettres à destination des décideurs économiques, suppléments thématiques… Ces moyens sont complétés par des campagnes d'affichage, des relations presse, des événements destinés aux milieux associatifs et économiques. Initié sous le mandat de Dominique Raimbault, cet ensemble communicationnel est repris par Roland Nadaus (vice-président en charge de la communication entre 1983 et 1989), puis par Robert Cadalbert. Il constitue désormais un héritage dont la finalité consiste à asseoir en permanence le discours communautaire sur lui-même, comme pour mieux ancrer l'intercommunalité dans la vie quotidienne locale.

[1939] ALDUY, Jean-Paul, « La vraie nature de Saint-Quentin-en-Yvelines », *Les Cahiers de l'Iaurif,* n°87-88, janvier 1989, pp. 79-90.

Conclusion générale

1965-2004 : ruptures et continuités du « gouvernement de la ville nouvelle »

> *« Mais en dehors de la famille et du sang, il existe un lien de solidarité naturel, beaucoup plus puissant et immédiat que le lien corporatif, c'est la commune. Celle-ci par définition, constitue une véritable communauté, un communisme élémentaire. C'est ce lien qu'il faut renforcer, en faisant de la commune, par conséquent de la vie locale, le noyau de toutes les activités organiques et solidaires. »*
>
> **Henri Sellier, « Sur la réforme municipale », lettre à Marcel Déat, Paris, 16 avril 1942[1940].**

Au cours de l'année 2012, Saint-Quentin-en-Yvelines célébrera ses quarante années d'existence. Organisé à l'initiative de la communauté d'agglomération, cet événement prendra pour socle de référence le décret qui, le 11 août 1972, a officialisé la création du syndicat intercommunal de la ville nouvelle. Les festivités auraient pu intervenir à un autre moment, les organisateurs ayant la possibilité de se fonder sur la sortie du Schéma directeur de la région de Paris (1965), la mise en place de la mission d'études et d'aménagement de la ville nouvelle (1968) ou la création de l'établissement public d'aménagement (1970), qui préfigurait de peu le changement de nom opéré par le « centre urbain nouveau », jusqu'alors dénommé « Trappes-Est » et « Trappes-Ouest ».

Le choix de cette date n'est sans doute pas anodin. A une approche urbaine a été préférée une approche institutionnelle et politique de la ville nouvelle. Nous pouvons

[1940] Cité in PAYRE, Renaud, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *Genèses*, 2000/4, n° 41, p. 161.

sans crainte de nous tromper y voir le signe d'une évolution du cadre de référence qui, de 1965 à nos jours, aura guidé l'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines. Initialement impulsée par l'Etat, dessinée par l'IAURP et l'EPA, la ville nouvelle est progressivement passée sous la responsabilité des élus locaux, intégrant finalement le droit commun en 2004. D'une agglomération soutenue par la technostructure centrale, d'un « gouvernement de la ville » composé des communes, de l'EPA et du syndicat intercommunal, nous sommes passés en quatre décennies à une ville désormais dirigée en premier lieu par la sphère des élus. A l'origine taxée d'être le produit d'un urbanisme soutenu par la seule volonté administrative[1941], la « *greffe*[1942] » d'une décision en son temps taxée d'arbitraire aurait fini par prendre auprès de la société politique locale.

Des élus locaux actifs dès les années 1960

De cette « greffe », nous connaissons désormais les contours. Dans la plupart des cas, l'arrimage de la politique publique des villes nouvelles sur la sphère locale s'est jouée à la fin des années 1960, du temps des MEAVN. De réunions d'informations en rencontres informelles, d'acquisitions foncières en arrêtés préfectoraux, les maires présents au cœur des futurs « centres urbains nouveaux » et les aménageurs destinés à assurer leur construction ont commencé à se fréquenter régulièrement, parfois quelques mois à peine après la sortie du Sdaurp. Il en va à Saint-Quentin-en-Yvelines comme à Evry, à Marne-la-Vallée ou à Melun-Sénart. Dans chaque cas, les directeurs des missions d'études prennent leurs quartiers au cœur même de la future ville nouvelle, entrent au contact de la notabilité économique et politique qui y est installée parfois depuis plusieurs générations. Ces premiers liens entre les deux principaux groupes sociaux destinés à faire partie du système de gouvernement de la ville nouvelle constituent les prémices de processus de négociation appelés à se pérenniser.

Face aux urbanistes et aux représentants de l'Etat, le groupe des élus se structure rapidement. Dès la fin des années 1960, plusieurs « leaders » apparaissent : Michel

[1941] ALDUY, Jean-Paul. « Les villes nouvelles de la région parisienne. Du projet politique à la réalisation. 1963-1977 », *Les annales de la recherche urbaine*, 2, 1978, pp. 3-78.
[1942] DAGNAUD, Monique. « Les villes nouvelles. Greffe d'une décision administrative sur une société locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, automne 1979, 5 : 123-163.

Boscher à Evry[1943], Marc Jacquet à Melun-Sénart[1944], Marius Serelle à Marne-la-Vallée[1945], Bernard Hugo à Saint-Quentin-en-Yvelines… On remarquera que les prises de contact sont systématiquement antérieures à la loi Boscher. Souvent informelles, elles sont peu restituées dans les archives, et ne sont que rarement mentionnées spontanément dans les témoignages oraux. La mémoire par essence parcellaire des acteurs locaux n'est pas pour rien dans cet oubli. Dans certains cas, les élus peinent à admettre qu'ils ont joué un rôle parfois actif dans le processus d'élaboration de l'agglomération, notamment à travers les réunions d'information et les rencontres informelles, préférant dérouler un discours aux accents mythiques, selon lequel ils auraient été astreints par l'Etat à obéir. S'il ne nous a pas semblé opportun d'évaluer dans quelles proportions les élus avaient pu être contraints par les aménageurs d'accepter les premières orientations urbaines de la ville nouvelle, il s'est en revanche agi d'établir des « *faits*[1946] » témoignant d'une participation parfois active des maires à certains travaux.

Ainsi montrée, la présence d'un jeu de négociations entre l'échelon territorial de l'administration centrale et les élus locaux, c'est-à-dire de « régulations croisées[1947] », contribue à nuancer l'idée d'une ville nouvelle imposée « d'en haut » à la sphère locale, et de préciser l'une des intuitions de Monique Dagnaud. En 1979, la sociologue évoquait une « *influence croissante des élus locaux*[1948] », qu'elle faisait débuter à partir de la mise en place des syndicats communautaires d'aménagement. L'analyse du cas saint-quentinois, dont les conclusions ont été récemment corroborées par celles de Melun-Sénart[1949] et Marne-la-Vallée[1950], démontre que l'influence de l'élu est contemporaine de l'installation de l'architecte-urbaniste sur « son » territoire.

[1943] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960-2003, la troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003, p. 44.
[1944] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, p. 87.
[1945] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011, p. 75.
[1946] PROST, Antoine, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris, Le Seuil, collection Points, 1996, p. 55.
[1947] CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France* », in *Revue française de sociologie*, 1975, 16-1, p. 5.
[1948] DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la Région parisienne*, Paris, Fondation des villes, ronéotypée, 1979, p. 223.
[1949] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, *op. cit*.
[1950] MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, *op. cit*.

L'existence de régulations croisées dès l'époque du Sdaurp impose désormais que l'on fasse débuter l'histoire des villes nouvelles avant l'édification de ses premiers quartiers, voire en amont de la mise en place des syndicats communautaires d'aménagement issus de la loi Boscher. Sans entrer dans une problématique consistant à définir la véritable « année zéro » des villes nouvelles, il nous semble désormais évident que, si celle-ci doit être déterminée, c'est bien du côté de ce que d'aucuns ont appelé la « *préhistoire*[1951] » que se situe la réponse. Tout en préfigurant une réalité urbaine, les agglomérations nouvelles participent de la recomposition des relations entre le « centre » et la « périphérie » de leur temps. Bien que demeurant relativement imprécise quant aux équilibres politiques et institutionnels visés à travers la mise en place des « centres urbains nouveaux », cette décision s'inscrit dans la réforme des collectivités locales telle que celle-ci est à l'époque souhaitée par le pouvoir gaullien[1952].

A Saint-Quentin-en-Yvelines comme à Marne-la-Vallée, à Evry comme à Melun-Sénart, nous avons alors affaire à une opposition de valeurs entre, d'un côté, des élus locaux issus de la « banlieue rouge » (Trappes, Noisy-le-Grand), des représentants issus de la notabilité rurale (Magny-les-Hameaux, Evry, Tigery-Lieusaint) et, d'un autre côté, une culture politique dont le cadre de référence n'est plus le village mais une notion abstraite, la « modernité » urbaine. Michel Debré témoigne à Bernard Hirsch tout à la fois du rejet de la France rurale et de la banlieue parisienne qui l'anime, se déclarant « *ulcéré du laisser-faire des faubourgs*[1953] » et frappé par l' « *inconscience* » qui avait donné naissance à la banlieue rouge dans la période de l'entre-deux-guerres. L'offensive menée par les premiers gouvernements de la Ve République ne reste pas sans effets. La fronde qui est celle de l'Association des maires de France pendant toute la décennie des années 1960 traduit parfaitement ce malaise entre anciens et modernes[1954].

[1951] LORIERS, Marie-Christine, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire en marche et verts parages*, Autrement, série France, n° 10, septembre 1992, p. 12.
[1952] THEULE, Frédéric, « Des Sivom aux villes nouvelles de la région parisienne, 1959-1970 », *Espoir*, revue de la Fondation Charles-de-Gaulle, n° 160, printemps 2010, pp. 57-70, dossier piloté par Thibault Tellier.
[1953] « Entretien avec Michel Debré », par Bernard Hirsch, in *L'aménagement de la Région parisienne (1961-1969)*, Institut Paul-Delouvrier, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 2003, p. 195.
[1954] LE LIDEC, Patrick, « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République. Rapports de force et compromis », in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1997, p.75 ; LE LIDEC, Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de Science Politique, Université de Paris I, 2001.

Face à cette « anarchie », le premier gaullisme oppose une culture de la rationalité dont le Sdaurp de 1965 constitue l'une des traductions. Certes, ce document d'urbanisme ne fait à aucun moment état ni de la banlieue rouge, ni de la culture villageoise, ni de l'organisation politico-administrative appelée à régir les « centres urbains nouveaux ». Il n'empêche. En contribuant à la structuration urbaine de la région parisienne, en créant *ex nihilo* cinq villes nouvelles autour de la capitale, il s'inscrit dans un ordre nouveau, planificateur et réformiste, y compris sur la question politique. Dans un article consacré à l'action de Georges Pompidou sur les villes nouvelles, Loïc Vadelorge explique que le Premier ministre a connaissance, dès janvier 1965, du projet d'organisation politico-administrative des villes nouvelles[1955]. Prudent pour des raisons d'équilibres politiques, celui-ci n'acceptera que trois années plus tard que la loi – sensible – soit présentée au Parlement. La preuve est ainsi faite que le schéma directeur a été pensé en tenant compte des tentatives de réforme de l'identité locale soutenues par l'Etat. Qu'on le veuille ou non, nous avons affaire à un document certes technique mais dont l'ombre portée est politique, soutenu par un ensemble d'acteurs de l'Etat conscients – lorsqu'ils ne sont pas à l'origine – de la rupture en cours.

Le Programme commun : une influence majeure sur l'équilibre du gouvernement de la ville ?

Souvent présentés comme le bras armé de l'Etat, les architectes-urbanistes des établissements publics d'aménagement se différencieront pendant longtemps des élus locaux grâce à la pertinence de leurs analyses. Dès la fin des années 1960, les études topographiques, hydrologiques et géodésiques qu'ils réalisent leur permettent d'asseoir les toutes premières options urbaines de l'agglomération. Complétées dans les années 1970 par de nombreuses études géographiques, sociologiques et démographiques, ces instruments s'articulent, grâce à l'action du SGVN, aux outils réglementaires de l'urbanisme. Ainsi que l'expliquent Viviane Claude et Jean-Charles Fredenucci[1956], ils témoignent du renouvellement des pratiques professionnelles de

[1955] VADELORGE, Loïc, « Georges Pompidou et les villes nouvelles », in FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010, pp. 89-108.
[1956] CLAUDE, Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Paris, Parenthèses, collection Eupalinos, 2006, p. 130 ; CLAUDE, Viviane et FREDENUCCI, Jean-Charles, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, Rapport final du PHEVN, mars 2004, p. 44.

l'aménagement du territoire, désormais fondées sur l'approche pluridisciplinaire. Analysées dans le cadre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (PHEVN) au début des 2000[1957], ces transformations sont à mettre en perspective à la fois avec le développement d'institutions nationales de planification telles que la Datar[1958], avec la culture de l'esprit de corps qui émerge à cette époque dans le sillage de la technocratie des Ponts et Chaussées[1959], et plus largement avec le pouvoir que confère le savoir à une élite technique. Ainsi qu'en attestent les études menées par Jay Rowell sur les experts de l'ex-RDA[1960], nous avons ici affaire à une forme de pouvoir qui, dans la tradition de la conception weberienne de la domination dite « bureaucratique[1961] », instrumentalise la méthode d'expertise à des fins d'« autonomisation ». Que ce soit de manière consciente ou inconsciente, les architectes-urbanistes des EPA sont, au tournant des années 1960 et des années 1970, en situation de « gouverner par les instruments », pour reprendre le titre d'un ouvrage paru il y a quelques années sur la conduite des politiques publiques[1962].

Cet ensemble culturel, qui englobe tout à la fois les effets de génération, la formation professionnelle, l'évolution des pratiques et l'essor d'un contexte propice fait *a priori* des aménageurs des acteurs particulièrement puissants au sein du gouvernement de la ville nouvelle. L'analyse du cas saint-quentinois entre 1965 et 2004 invite toutefois à nuancer en plusieurs endroits cette approche. Si les instruments d'études dont ils disposent donnent aux aménageurs un « coup d'avance » sur les élus (on pense notamment au schéma directeur de Saint-Quentin-en-Yvelines, établi dès 1968), ceux-ci seront progressivement amenés à revoir leur approche organisationnelle suite au différent qui les oppose aux élus locaux dans le cadre de l'aménagement des Arcades du Lac, à Montigny-le-Bretonneux, en 1978,

[1957] Lire notamment FREDENUCCI, Jean-Charles, « L'impératif de la méthode et l'actualisation de l'urbanisme », in VADELORGE, Loïc, *Eléments pour une histoire des villes nouvelles,* Paris, Le Manuscrit Université, 2004, pp. 167-182.
[1958] VADELORGE, Loïc, « Table ronde du 28 janvier 2004 », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles,* Paris, Le Manuscrit Université, 2005, p. 127 ; GAUDIN Jean-Pierre, « La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », in *Revue française de science politique*, 39e année, n°3, 1989. pp. 296-313.
[1959] THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987, p. 37 et suivantes.
[1960] ROWELL, Jay, *L'Etat totalitaire en action. Les politiques du logement en RDA 1945-1989*, thèse soutenue le 4 janvier 2001 sous la direction de Michel Offerlé, ENS/EHESS.
[1961] WEBER, Max, *Economie et société*, Paris, Plon, tome I, 1995, p. 59, cité in ROWELL Jay , « La domination en vertu du savoir ? La construction et les usages des statistiques du logement en RDA », in *Revue française de science politique*, 2005/5 Vol. 55, p. 865.
[1962] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

puis du centre-ville, en 1981. Repérable dès la décennie 1970 grâce à l'analyse des comptes rendus du comité syndical du Scaan, le désaccord porte sur le fond. Alors que les élus locaux défendent l'idée d'un centre-ville et d'un centre commercial d'échelles communale et intercommunale, les aménageurs promeuvent un urbanisme au rayonnement régional, le centre de Saint-Quentin-en-Yvelines étant nécessairement amené à attirer des habitants, des entreprises et, plus largement, des consommateurs venus des territoires voisins de la ville nouvelle.

Parmi toutes les raisons permettant d'expliquer cette crise, une attention toute particulière doit être portée aux explications d'ordre politique. L'essor d'une conscience urbaine chez l'élu local s'explique en grande partie par l'influence majeure exercée par les partis de gauche dans les villes nouvelles. Qu'il s'agisse du PCF ou, à partir de la seconde moitié des années 1970, du PS, nous avons affaire à deux organisations structurées autour d'objectifs à caractère pédagogique et stratégique. L'un ne va pas sans l'autre. Pour prendre le pouvoir, il est urgent de former les maires à l'approche urbaine, de délivrer aux équipes municipales des clés idéologiques de compréhension, de tracer les voies d'un renouvellement des discours et des décisions, mais également de donner une cohésion d'ensemble au positionnement national. Des manifestations telles que le colloque communiste de Grenoble en avril 1974[1963] ou celui d'Evry, en octobre 1976[1964], affirment et unifient cette approche urbaine qui relie le technique et le politique.

Sur les villes nouvelles, les positions communistes et socialistes, nous l'avons vu, sont différentes. Au fond, la ligne de démarcation se situe sur le sujet de la décentralisation régionale, c'est-à-dire sur la régionalisation et l'intercommunalité. Arc-boutés contre le « capitalisme monopoliste d'Etat », concept dont il faut d'emblée affirmer la vocation politique en termes de lutte, les communistes défendent à travers lui l'idée d'un Etat qui aurait la mainmise sur la sphère municipale. Ce n'est pas pour autant qu'ils accueillent favorablement l'idée régionale. Comme le rappelle Thibault Tellier[1965], le PCF appréhende systématiquement le pouvoir local dans la mesure où celui-ci se révèle en capacité de s'opposer au « centre ». Réfractaire à l'égard des

[1963] « Pour un urbanisme », Grenoble, 6-7 avril 1974.
[1964] « Que faut-il faire des villes nouvelles ? », Evry, octobre 1976.
[1965] TELLIER, Thibault, « Le parti communiste et la décentralisation : une nouvelle manière d'appréhender le pouvoir local (1971-1983) ? », p. 1, *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, journées d'études des 1er et 2 décembre 2009, université de Paris I (article disponible sur internet : http://chs.univ-paris1.fr/Collo/Tellier.pdf).

tentatives de réforme des pouvoirs locaux dans les années 1960, opposé à la loi Boscher sur les villes nouvelles, le Parti porte ses critiques, dans les années 1970, sur la mise en œuvre des établissements publics régionaux, mais également sur celle des intercommunalités. Défenseurs assumés de la banlieue rouge, c'est-à-dire d'un équilibre – mais aussi d'un mythe – construit sur le pourtour de l'agglomération parisienne dans les années 1920, les communistes s'opposeront au projet de loi de 1978, et dans une moindre mesure à celui de 1982[1966]. Cette opposition à toute dilution du pouvoir communal dans un ensemble intercommunal ou régional ne peut que s'interpréter à l'aune de la souveraineté municipale locale que les communistes sont parvenus à installer en banlieue rouge. A leur manière, Marius Serelle, maire de Noisy-le-Grand élu en 1965, Bernard Hugo, maire de Trappes à partir de 1966 et Robert Rondeau, maire de Guyancourt élu en 1971, témoignent de cette volonté de résister face à l'Etat central, et ainsi de préserver bien plus qu'une politique : une culture identitaire locale[1967]. Ils n'en acceptent pas moins d'exercer le pouvoir communautaire, faisant ici preuve d'un réalisme que l'on peut mettre en perspective avec l'attitude des maires de la banlieue rouge sous les IIIe et IVe républiques[1968]. Cette continuité doit être soulignée : au regard des pratiques, les élus communistes acceptent le plus souvent de gérer les affaires politiques locales, et ainsi de composer avec l'Etat central.

Les positions adoptées à la même époque par les socialistes sont d'une nature différente. N'ayant pas véritablement de territoire idéologique à préserver, le PS issu d'Epinay s'inscrit résolument dans la construction d'un ordre local renouvelé. Basée sur la cellule communale – il faut se souvenir de l'affiche de campagne de François Mitterrand, en 1981, sur fond de village rural –, la doctrine socialiste s'inscrit également dans un progressisme politico-administratif assumé. Initialement réticent à la réforme créant les établissements publics régionaux en 1972, le PS affine progressivement son discours. En 1974, son délégué aux questions régionales dessine les contours d'une région refondée, au sein de laquelle les particularismes

[1966] *Idem*, p. 10.
[1967] Sur ce point, on se reportera notamment à la préface écrite par Antoine Prost dans la monographie *Bobigny, banlieue rouge*, écrite par Annie Fourcaut. FOURCAUT, Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, *op. cit.*, p. 9. Lire également : MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, *op. cit*, p. 76.
[1968] BELLANGER, Emmanuel, « Spécificité, continuité et uniformisation de la gestion communiste dans les mairies de la Seine », in GIRAULT, Jacques, *Des communistes en France (années 1920 – années 1960)*, Paris, Publications de La Sorbonne, 2002, pp. 293-317.

linguistiques et culturels seraient préservés[1969]. En 1976, puis en 1977, il accepte également d'autant plus aisément les villes nouvelles que s'y trouve de toute évidence un électorat particulièrement sensible aux idées de la gauche[1970].

Communistes et socialistes convergent ainsi, à la fin des années 1970, vers l'idée selon laquelle il est devenu opportun d'assumer un pouvoir de gauche en villes nouvelles. A Saint-Quentin-en-Yvelines comme à Marne-la-Vallée, nous savons désormais que le Programme commun sert de socle à la construction d'un discours qui, au-delà des critiques (notamment celles qui sont adressées à la loi Boscher), permet de tracer des perspectives de développement à la fois politique et urbain. Dans quelle mesure celui-ci a-t-il été le levier de pouvoir des militants socialistes et communistes ? Le renouvellement attendu des travaux scientifiques sur le sujet, dans le sillage du colloque consacré aux « territoires du communisme[1971] » en janvier 2009, devrait fournir à terme quelques éléments de réponse. L'hypothèse que nous pouvons dresser à travers notre étude de la réalité saint-quentinoise est la suivante : si le Programme commun de gouvernement décliné au niveau local permet effectivement de rassembler les élus locaux de gauche autour d'un discours convergent, les dissensions se révèlent dans le même temps assez tranchées pour ce qui est de l'exercice du pouvoir. Les débats budgétaires saint-quentinois de la seconde moitié des années 1970 le montrent : plus contestataire à l'égard de l'Etat et de son représentant, le PCF prône une attitude établie sur le rapport de force avec le préfet ; enclin à la négociation, le PS envisage les échanges à l'aune des compromis possibles.

Aménageurs et élus : un statu quo sur l'image d'un territoire attractif

L'alliance objective qui se structure à travers le Programme commun jusqu'en 1978 est sans doute l'élément qui, à l'aube des années 1980, cimente les rapports entre élus locaux au sein du gouvernement de la ville nouvelle. Le processus de notabilité qui se développe dans ces années-là accentue encore un peu plus cette pente. Avec le temps, la ville nouvelle crée un réseau d'acteurs politiques cohérent et relativement clos sur lui-même. Pour nombre de maires élus en 1977 et en 1983, membres du comité

[1969] LE PENSEC, Louis, « Energie », *Le poing et la rose*, n° 24, janv. 1974, pp. 4-5. Archives de l'Ours.
[1970] Lire à ce sujet le témoignage de Jacques Guyard. Cf *supra.*
[1971] *Les territoires du communisme : élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, journées d'études des 1er et 2 décembre 2009, université de Paris I (http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/spip.php?article192).

syndical du Scaan puis du San, la politique devient un « métier ». Le phénomène de cumul des mandats, qui se généralise dans les années 1980 et 1990, permet de rendre compte de la densité politique qui touche désormais Saint-Quentin-en-Yvelines. Le maire de Trappes, Bernard Hugo (PCF), est sénateur des Yvelines entre 1977 et 1986. Nicolas About, maire (tour à tour RPR et UDF) de Montigny-le-Bretonneux, est élu député entre 1978 et 1981, conseiller général entre 1988 et 1994, et sénateur entre 1995 et 2011. Guy Malandain, maire-adjoint socialiste à Elancourt à partir de 1977, est député des Yvelines entre 1981 et 1993, puis entre 2000 et 2002. Dominique Raimbault (PS), président du San entre 1983 et 1989, occupe le poste de conseiller régional à partir de 1986. Roland Nadaus, son successeur, est maire (PS) de Guyancourt entre 1983 et 2002, et conseiller général entre 1995 et 2001. Jean-Michel Fourgous, élu maire d'Elancourt en 1996 sous l'étiquette RPR, occupe également les fonctions parlementaires de député (1993-1997, 2002-…). Robert Cadalbert (PS), président du San puis de la CA depuis 1998, est conseiller régional d'Ile-de-France entre 2004 et 2010.

Avec le temps, la vie politique prend ainsi de l'ampleur, sans toutefois parvenir à pénétrer le niveau gouvernemental. C'est peut-être là l'une des spécificités de l'agglomération saint-quentinoise. A la différence de certaines villes nouvelles, Saint-Quentin-en-Yvelines dispose d'acteurs qui ont su peser sur la vie locale, mais d'aucun élu gratifié d'un poste ministériel, ou amené à jouer un rôle actif à un moment-clé de l'histoire des villes nouvelles. Nous n'y trouvons pas de profil comparable à celui de Michel Boscher, qui au tournant des années 1970 occupait tout à la fois le poste de maire, de président du syndicat intercommunal, de député, de conseiller général et de président de l'instance régionale. Nous n'y trouvons pas non plus de cas similaire à celui d'Alain Richard, maire de Saint-Ouen l'Aumône, député et vice-président du Sca de Cergy-Pontoise et surtout acteur majeur du processus d'adoption législative de la loi Rocard en 1983, ni à celui de Jacques Guyard, député-maire et président du San d'Evry, secrétaire d'Etat du gouvernement d'Edith Cresson en 1991-1992[1972]. Les réseaux politiques sur lesquels peut compter Saint-Quentin-en-Yvelines ne sont pas ceux de la haute administration (aucun maire élu n'a été formé à l'Ecole nationale d'administration par exemple), ni ceux des partis politiques nationaux (Alain Richard est membre du comité directeur du Parti socialiste depuis 1981). S'il peut bénéficier à

[1972] A noter que Jacques Guyard a cédé sa place à Manuel Valls en 2001, celui-ci étant également député de la première circonscription de l'Essonne.

certains moments de l'appui de ses parlementaires, le territoire politique de l'agglomération demeure pour l'essentiel circonscrit à son périmètre local, c'est-à-dire aux échelles départementale et régionale.

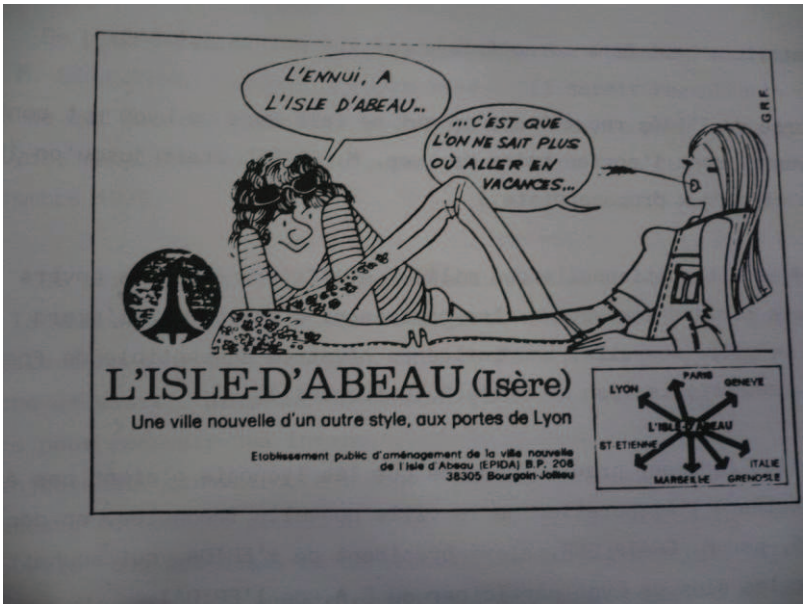
Les équilibres internes du gouvernement de la ville seront transfigurés par cette évolution, d'autant que le phénomène s'accompagne d'une transformation interne de l'EPA. Au tournant des années 1970 et des années 1980, l'établissement public d'aménagement peine à stabiliser son organigramme et à fidéliser ses cadres. Au temps de la « *mémoire heureuse*[1973] » succède une période où l'urbanisme opérationnel s'exerce de manière plus classique. Combinées à la volonté de plus en plus affirmée par la sphère politique de « changer la ville », mais également au phénomène de décentralisation qui se précise, ces pratiques professionnelles modifiées favorisent une culture partenariale. La « crise du centre », telle qu'habituellement présentée à Saint-Quentin-en-Yvelines, semble devoir être replacée dans ce contexte. Indéniable élément déclencheur, elle traduit dans le même temps une évolution de fond, à la fois politique et technique qui, tôt ou tard, aurait contribué à recomposer l'équilibre entre élus et aménageurs.

A partir des années 1980, les rapports entre experts de la ville et élus locaux se normalisent. La conversion progressive des collectivités locales et territoriales à la notion d'attractivité économique n'est sans doute pas pour rien dans cette évolution. Des relations plus étroites avec les milieux économiques, le développement de rencontres avec des acteurs institutionnels comme la Chambre de commerce et d'industrie, l'arrivée de grands groupes tels que Bouygues et Renault scellent des relations renouvelées et plus consensuelles que la question urbaine. Au moment où la planification de l'agglomération est arrêtée dans ses grandes lignes directrices, le San et l'EPA adoptent une vision unifiée de la ville nouvelle sur le plan économique.

La communication permet d'illustrer ces convergences. A partir de la fin des années 1980, il est frappant de constater que le San adopte un discours très proche de celui de l'établissement public d'aménagement. Le concept publicitaire de « ville verte et bleue », la notion de « ville à la campagne », tels que ceux-ci se déclinent alors dans les publications communautaires ou via les réseaux d'affichage,

[1973] VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, thèse d'Habilitation à diriger des recherches, septembre 2008, p. 227.

témoignent de la continuité institutionnelle dans laquelle s'inscrit désormais le San. Elus et aménageurs vantent alors de concert le bien-être en ville nouvelle, la qualité de ses transports en commun, la variété de ses équipements, l'attractivité qu'opère l'agglomération sur les entreprises, mais également son centre commercial régional, dont l'inauguration a lieu en 1987 en présence du directeur général de l'EPA et du président du San… A la fois visible à travers les lignes éditoriales du *Petit Quentin* et du trimestriel de l'EPA *SQY Entreprises*, cette union ne peut que frapper les esprits.



Une campagne promotionnelle, à L'isle d'Abeau, à la fin des années 1970.
Source : ALIBERT, Jean-Louis, DE LA HAYE, Yves et MIEGE, Bernard,
Production de la ville et aménagement du discours,
Editions du CNRS, Lyon, 1982, p. 159.

Elle attire également l'attention sur l'importance qu'ont l'image et les discours en ville nouvelle. De manière apparemment paradoxale, la construction d'une agglomération sur un territoire vierge aura provoqué, chez l'EPA puis chez les élus, un besoin permanent de dire la ville, de la situer dans son environnement régional mais aussi – surtout – à l'égard de la banlieue. La bande dessinée[1974] produite à la fin des années 1970, et dans laquelle les aménageurs s'évertuent à dessiner les contours d'une autre manière de vivre en banlieue, demeure la problématique majeure de Saint-Quentin-en-Yvelines jusqu'à la fin de l'OIN. Elle semble également l'être dans

[1974] Cf *supra.* Chapitre IV. EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, Paris, Cliomédia, 1993, p. 75

les autres villes nouvelles, comme l'attestent le sous-titre de l'ouvrage écrit par Jacques Guyard, (*Evry, ville nouvelle, la Troisième banlieue*), mais également certaines campagnes publicitaires menées à L'Isle d'Abeau[1975]. Pour attirer les habitants comme les entreprises, il est important de créer le mythe d'une ville nouvelle « où il fait bon vivre » et où l'environnement – qu'il soit naturel ou économique – est propice. Cet « art de raconter les histoires » qu'est le *storytelling*[1976], et dont l'objectif consiste à attirer l'attention des Saint-Quentinois en provoquant une émotion en lien avec le territoire, est indiscutablement l'une des constantes de la vie institutionnelle locale.

Qu'en pensent les habitants ? Sur ce point, les avis semblent mitigés. Dans une étude réalisée en 2005 par la direction régionale de l'Insee auprès de quatre mille neuf cent personnes, plus de neuf sondés sur dix se déclarent satisfaits de leur logement. Les quartiers des villes nouvelles franciliennes sont jugés « agréables » à vivre par 91 % des habitants. Malgré certaines différences (les familles de Marne-la-Vallée sont plus convaincues par leur cadre de vie que celles d'Evry par exemple), cette étude d'envergure frappe par le caractère globalement positif de ses résultats[1977].

Certaines approches dont nous disposons tempèrent ces résultats. Les analyses du laboratoire de sociologie Printemps, menées sur les mots de la ville et leur signification, témoignent d'un certain flottement identitaire[1978]. Les mots « centre » ou « Saint-Quentin-en-Yvelines » sont employés par une majorité de Saint-Quentinois en étant porteurs d'une certaine idée d'extériorité. On déclare « aller à Saint-Quentin » même lorsque l'on est Trappiste, Ignymontain ou Magnycois. De la même manière, nous constatons une certaine permanence de l'imagerie négative de la banlieue en ville nouvelle. Loïc Vadelorge rappelle de quelle manière le cinéaste Romain Gavras, auteur en 2008 du clip vidéo du groupe français d'électro Justice, partiellement filmé à Saint-Quentin-en-Yvelines, véhicule l'image d'une réalité

[1975] ALIBERT, Jean-Louis, DE LA HAYE, Yves et MIEGE, Bernard, *Production de la ville et aménagement du discours*, Editions du CNRS, Lyon, 1982.
[1976] Dans l'univers de la communication, du marketing territorial et de la publicité, le *storytelling* désigne le fait de raconter une histoire. En mobilisant un récit, les marques publicitaires (mais aussi les territoires) entendent capter l'attention en suscitant l'émotion de leurs « cibles ». Cette technique peut utiliser des histoires réelles (le passé industriel d'un territoire par exemple) ou imaginaires.
[1977] BEAUFILS, Sandrine et JACQUESSON, Françoise, « Les villes nouvelles adoptées par leurs habitants », in *Ile-de-France à la page*, n° 255, octobre 2005, p. 3.
[1978] LEIMDORFER, François, « Un, deux, trois ou quatre Saint-Quentin (en-Yvelines) ? Choix de nom, choix de ville », in LEIMDORFER, François (dir.), *Dire sa ville, les mots de Saint-Quentin*, rapport conclusif, laboratoire Printemps, unité associée au CNRS-ESA, recherche financée par le San de Saint-Quentin-en-Yvelines, janvier 2004, p. 22.

marquée par la violence et déshérence urbaine[1979]. Dans un polar écrit en résidence littéraire à Saint-Quentin-en-Yvelines, et publié dans la « Série noire » des éditions Gallimard en 1996, le romancier Hervé Prudon contribue lui aussi à étayer l'imagerie d'une banlieue aux accents obscurs. « *La ville nouvelle de Saint-Quentin, même si elle n'était plus vraiment nouvelle, avait l'avantage de ne ressembler à rien, elle n'avait pas vraiment de nom, pas d'identité, pas de racines, pas de passé ni de mémoire*[1980] », peut-on y lire. Des imaginaires à la réalité, il reste à l'évidence un écart qu'une analyse critique de la communication dans les villes nouvelles permettrait d'éclaircir.

Du gouvernement de la ville à l'intercommunalité

Le gouvernement de la ville nouvelle ressort profondément bouleversé par ces diverses évolutions. D'un clivage entre le technicien et le politique, nous passons progressivement à une ligne de partage qui sépare le groupe des élus en deux sous-ensembles : les tenants de l'intercommunalité et ceux d'une approche « communaliste » du gouvernement local. La présidence de Dominique Raimbault, entre 1983 et 1989, sur fond de décentralisation, est indiscutablement le point de départ de cette recomposition. En quête d'un mandat municipal, s'évertuant à promouvoir une culture entrepreneuriale du service public, niant le fait communal au nom d'une logique de territoire supra-nationale, ce président modifie ce que sociologues et politistes appellent la « règle du jeu[1981] ». En attirant l'attention sur la nécessité qu'il y a à exercer un pouvoir politique dans un cadre communautaire, il bouleverse la culture de gouvernement qui est celle pratiquée par les élus locaux, depuis l'origine, à Saint-Quentin-en-Yvelines. Son action à la tête du San doit nous rappeler combien le « système » peut être transformé, parfois radicalement, par ses acteurs, et ce quelle que soit l'époque. Auriane Moignoux le démontre lorsqu'elle analyse, à Melun-Sénart, l'action de Marc Jacquet, qui s'érige en intermédiaire entre les élus locaux et les aménageurs au moment de l'« arrimage » de la mission d'études

[1979] VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, *op. cit*, p. 295.
[1980] PRUDON, Hervé, *La revanche de la colline*, Paris, Gallimard, 1996, p. 25.
[1981] CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, notamment p. 91 et suivantes. MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 7.

et d'aménagement, en 1969[1982]. Claire Brossaud l'avait également indiqué en évoquant l'action du « localiste militant », Bernard Amsalem, dans les années 1970[1983]. Il en va de même avec Michel Boscher à Evry[1984] et, toujours pour le cas d'Evry, avec Jacques Guyard[1985].

Entre 1989 et 1998, le mandat de Roland Nadaus – autre acteur majeur de la vie politique saint-quentinoise – s'évertuera à renouer avec les fils communaux. Ce « président animateur », s'il parvient à s'imposer en tant que médiateur entre le pouvoir intercommunal et le pouvoir communal, n'enraye pas une évolution qui voit la commune progressivement entrer dans un « jeu de compromis » avec l'Etat et ses représentants[1986]. A la fin des années 1990, au moment où la fin de l'opération d'intérêt national devient une certitude, le système de gouvernement de la ville nouvelle apparaît ainsi plus morcelé qu'il ne l'était trente ans plus tôt. En capacité d'impulser la politique publique d'aménagement du territoire, l'établissement public d'aménagement s'est progressivement replié sur un rôle de partenaire, la co-construction devenant une règle admise par les aménageurs et l'Etat (notamment par voie contractuelle). Les élus, soumis à des forces de nature politique et à une lecture verticale des relations entre les communes et le syndicat intercommunal, sont désormais entrés dans une logique endogène de pouvoir qui, trois décennies plus tôt, ne s'exprimait guère que par la voix des seuls représentants communistes de l'assemblée. Avec le temps, l'intercommunalité entendue comme système de relations entre les communes et le San s'est imposée au sein du gouvernement de la ville nouvelle. La coopération intercommunale est devenue la matrice de la gouvernance locale.

Ce changement profond de nature assimile désormais la ville nouvelle à ce que les spécialistes appellent un « territoire ». Défini par Françoise Choay et Pierre Merlin comme l' « *étendue d'un espace approprié par un individu ou une*

[1982] MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, *op. cit*, p.86.
[1983] BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val de Reuil) et son « imaginaire bâtisseur ». Identification d'un champ autour d'une ville*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 167.
[1984] GUYARD, Jacques, *Evry ville nouvelle, 1960*-2003, *op. cit.*, p. 44.
[1985] Voir plus haut.
[1986] LE LIDEC, Patrick, « Le jeu du compromis. L'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 121-122, 2007, pp. 111-130. Sur les effets de la décentralisation à l'échelle communale : PORTELLI, Hugues, « La commune, une identité en mutation », revue *Projet*, 2001, n° 265, p. 37.

communauté[1987] », le territoire comprend tout à la fois une dimension géographique et institutionnelle qui l'inscrit dans le cadre de frontières, une dimension sociale qui désigne la communauté des personnes qui y vivent, ainsi qu'une dimension politique, qui permet d'identifier le type d'autorité sous laquelle il est placé[1988]. Bien que demeurant statutairement une opération d'intérêt national, soumise à une certaine forme de contrôle de la part de l'Etat, Saint-Quentin-en-Yvelines s'est indéniablement émancipée de la tutelle à laquelle elle était soumise au cours de sa première décennie d'existence.

Les problématiques qui sont propres à l'agglomération dans les années 1990 sont ainsi comparables à celles des territoires intercommunaux de droit commun. Les différents ouvrages relatifs au phénomène communautaire en France en attestent. Le caractère structurant pour les gouvernements locaux des politiques d'aménagement du territoire territorialisées[1989], l'inadéquation des frontières physiques et administratives[1990], l'accompagnement nécessaire que fournissent les structures d'ingénierie locale[1991], le poids croissant des acteurs politiques[1992], la dimension politique de l'intercommunalité[1993], l'importance de la coopération communautaire en terme de consensus[1994], l'absence de débat d'échelle intercommunale qui accompagne les élections municipales[1995], la prééminence de la voix du maire sur les

[1987] CHOAY, Françoise et MERLIN, Pierre (dir), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Puf, 4e édition, 2009, p. 882.
[1988] ALLIES, Paul, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980.
[1989] DORMOIS, Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 153.
[1989] *Idem*, p. 146.
[1990] RICHER, Cyprien, « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », in *L'information Géographique*, vol 72, n°4-2008, pp. 56-77.
[1991] LE SAOUT, Rémy, « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 97.
[1992] MICHEL, Hervé, « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux », in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, *op. cit.*, pp. 179-216. Sur le rôle des agences d'urbanisme : COUDROY DE LILLE, Laurent, « Le mouvement des agences d'urbanisme d'agglomération et la décentralisation : deux histoires entrecroisées », in *Pour Mémoire*, revue du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, « L'équipement et la décentralisation (1981-1992), actes de la journée d'études du 8 juin 2009 », n° hors série, novembre 2009, p. 65.
[1993] MOQUAY, Patrick, « L'intercommunalité comme objet politique local », in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, *op. cit.*, p. 161.
[1994] MADORE, François, « La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.* p. 171.
[1995] LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.

questions liées à l'urbanisme[1996], le déficit démocratique du pouvoir communautaire[1997], l'influence des dispositifs juridiques sur la construction territoriale[1998] constituent autant de thèmes qui permettent aux villes nouvelles de s'insérer dans une approche globale des pouvoirs locaux. En effet, il faut toujours conserver à l'esprit que le phénomène intercommunal est, en France, particulièrement hétérogène. Les réalités locales se signalent par leur diversité, l'intercommunalité se construisant finalement entre ces deux polarités que constitue, d'un côté, le communalisme, et d'un autre côté la supra-communalité. A l'intérieur de ce champ, le chemin est « *tortueux*[1999] », les combinaisons entre les facteurs locaux – sociaux, économiques, géographiques, politiques, géostratégiques, juridiques… – infinies. Face à ce tableau de la multiplicité, la singularité supposée des villes nouvelles se révèle sous un jour finalement assez attendu.

C'est ici que le mythe selon lequel les villes nouvelles seraient des territoires communautaires d'exception doit tomber. Contrairement à ce qu'indiquent certains « pères fondateurs[2000] » et analystes[2001] des villes nouvelles, caractérisés pour certains d'entre eux par le rejet de toute « *pré-histoire*[2002] », l'intercommunalité des villes nouvelles ne constitue ni un modèle de gouvernement local innovant créé *ex nihilo*, ni un système de pouvoir « exemplaire ». Dès l'origine, les villes nouvelles s'inscrivent dans le cadre de la politique publique de l'intercommunalité telle qu'elle

---

[1996] VIGNON, Sébastien, « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les probables retours sur investissement(s) politique(s) », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 25.

[1997] CERTU, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Lyon, éditions du Certu, 2010, p. 25 ; BUE, Nicolas, DESAGE, Fabien et MATEJKO, Laurent, « L'intercommunalité *sans* le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 39.

[1998] RIBOT, Catherine, « L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale », in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, *op. cit.*, p. 35.

[1999] GAXIE, Daniel, « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », in LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, *op. cit.*, p. 11.

[2000] Entretien de Jean-Eudes Roullier réalisé par Sabine Effosse le 12/07/2002 (n°2), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, p. 52 ; voir également les propos de Michel Boscher : BOSCHER, Michel, entretien réalisé par Sabine Effosse le 10/07/2002 (n°1), *Première campagne d'archives orales « Acteurs et mémoires de villes nouvelles »* réalisée pour le compte du Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, pp. 12-13.

[2001] BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales,* Paris : Berger-Levrault, 1974, 248 pages ; DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la Région parisienne*, *op. cit.*

[2002] VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, *op. cit.*, p. 30.

se dessine dans les années 1960, c'est à dire dans le droit commun, pour ne pas dire dans une forme de banalité qui les rapproche des communautés urbaines, et plus largement des communautés qui, dans les années 1990, sont créées par le législateur[2003]. Très vite, elles sont structurées par des rapports de force, amènent des accommodements et finissent par se convertir à une « *pédagogie territoriale du fédéralisme*[2004] » typiques des architectures communautaires nées dans les années 1990. Analyser les villes nouvelles en tant qu'objets intercommunaux amène donc bien à inscrire l'intercommunalité dans une perspective historique. Dans ce domaine, force est de constater que beaucoup reste à faire.

[2003] Nous faisons explicitement référence ici à la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (LOADT) du 5 février 1995, à la loi Voynet pour l'aménagement durable du territoire du 29 juin 1999, et à la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 13 juillet 1999.
[2004] VANIER, Martin, « Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 214.

Analyser l'intercommunalité en historien de l'urbain : quelques pistes pour un nouveau champ de recherches

Nous voudrions, pour conclure, proposer quelques pistes historiques de réflexion sur l'intercommunalité, politique publique de plus en plus investie à la fois par l'expertise et par la communauté scientifique, et articuler ces propositions avec l'histoire urbaine du temps présent. A la lecture des ouvrages spécialisés sur le sujet, on ne peut en effet qu'être frappé par l'absence de perspective historique. Si le thème a depuis l'origine été traité par les juristes[2005], s'il a également été analysé par les politologues[2006], les sociologues[2007], les géographes[2008] ou encore les experts[2009], il semble relativement confidentiel pour les historiens.

Etudier l'intercommunalité en historien : trois défis à relever

Etudier l'intercommunalité en historien implique d'emblée de poser la question des ruptures et des continuités. La question est vaste, et comporte des risques d'anachronisme. Sans remonter jusqu'aux interrelations des communautés au Moyen Age, elle renvoie aux débats de la Révolution française relatifs à l'architecture des pouvoirs locaux, aux tentatives libérales de la première moitié du XIXe siècle, aux échanges parlementaires des années 1884-1890, à la mise en place des premiers syndicats de coopération intercommunale au début du XXe siècle, ainsi qu'à la structuration de la « seconde intercommunalité », à partir de la Ve République. Quelle que soit l'époque, le sujet de fond est celui des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux.

Les analyses qui sont pour la plupart produites peinent à aborder l'intercommunalité en l'enracinant sans ses fondements historiques. Dans une

[2005] BOURJOL, *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault, 1963 ; BRECHON-MOULENES, Christine, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1988 ; BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *Intercommunalité, mode d'emploi*, Paris, Economica, 1992 ; CAILLOSSE, Jacques, *Intercommunalité : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1994.
[2006] MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991 ; MOQUAY, Patrick, *L'intercommunalité en douze facteurs*, Paris, Syros, 1996 ; DESAGE, Fabien, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971 », *Genèses*, n° 80, septembre 2010, pp. 90-113.
[2007] LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, *op. cit.*
[2008] BAUDELLE, Guy, *De l'intercommunalité au pays*, La Tour d'Aigues, De l'Aude, 1995.
[2009] NOVARINA, Gilles et MARTIN, Samuel, *Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros, 1988 ; GORGEU, Yves, *Communautés de communes et districts*, Paris, Syros, 1992.

majorité des cas, la coopération en débat est celle qui se développe à partir des décrets-lois du 5 janvier 1959. La production scientifique se révèle ici tributaire de l'intérêt porté par le droit et la science politique à l'objet d'étude. Dans son introduction à l'ouvrage pluridisciplinaire consacré à l'intercommunalité, le sociologue Rémy Le Saout rappelle que c'est dans les années 1960 que les juristes ont commencé à analyser la question communautaire, les politologues le faisant à partir des années 1970[2010]. La recherche reste structurellement marquée par cette « dépendance au sentier », l'intercommunalité analysée étant majorirtairement celle qui se trouve promue par la Ve République.

L'inscription de la réflexion dans le temps long de l'histoire

Une analyse historique de l'intercommunalité en France doit nécessairement passer par un décloisonnement chronologique de cet objet d'études, trop souvent présenté comme faisant corps avec nos institutions et problématiques du temps présent. Le premier enjeu d'une histoire de l'intercommunalité consiste ainsi à inscrire cette approche dans le temps long. Sans remonter jusqu'au Moyen Age, il nous semble intéressant d'aborder la réflexion sous son versant institutionnel, en nous concentrant sur les formules de coopération intercommunale proposées depuis 1890.

Si elle reste globalement à faire, cette histoire ne part pas de zéro. Les historiens ne sont pas passés à côté du phénomène de coopération intercommunale, de même qu'ils ne sont pas passés à côté des rapports « centre-périphérie » sur la longue durée[2011]. Analysant les élites locales de la banlieue parisienne entre 1860 et 1914, Juliette Abrun mentionne à de nombreuses reprises l'investissement, par les élus, de ce champ nouveau qu'est le syndicat communautaire[2012]. Dans ses analyses d'histoire sociale de la ville, Emmanuel Bellanger étudie les pratiques intercommunales qui prennent corps au cœur de la Seine Banlieue[2013]. Tout à la fois lieux d'apprentissage

[2010] LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, *op. cit.*, p. 10.
[2011] Sur ce point, on se reportera aux analyses historiques de Pierre Deyon : DEYON, Pierre, *L'Etat face au pouvoir local*, Saint-Amand Montrond, Editions Locales de France, 1996 ; DEYON, Pierre, *Paris et ses provinces*, Paris, Armand Colin, 1992.
[2012] AUBRUN, Juliette. *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, Lyon, université de Lyon II, thèse de doctorat sous la direction d'Yves Lequin, 2004, p. 462.
[2013] BELLANGER, Emmanuel, *Administrer la "banlieue municipale" : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années*

et de formation, d'acculturation et d'élaboration de l'action publique, les syndicats intercommunaux sont ici placés sur le même plan que le terrain municipal pour les élites politiques de la région parisienne. La coopération intercommunale s'intègre ainsi dans un ensemble institutionnel qui, du conseil municipal à l'administration communale, de l'association au parti politique, participe de l'action des acteurs locaux. Entendue comme lieu de pouvoir infrarégional, elle contribue également à la mise en place, en région parisienne, d'un « Grand Paris », c'est-à-dire d'un gouvernement d'agglomération qui s'inspire de ceux mis en place à la même époque à Berlin et Vienne[2014]. Ces analyses permettent à l'historien de pointer l'affermissement de la politique du compromis dès la fin du XIXe siècle, et contribuent à nuancer la théorie d'un assujettissement des communes à l'Etat central telle que celle-ci est parfois présentée à travers les travaux de sociologie des organisations[2015].

Pour l'heure, cette histoire de l'intercommunalité syndicale – celle produite par la loi du 1890 – se trouve confrontée à deux enjeux. D'une part, les analyses portant sur le cas particulier de la région parisienne demeurent rares. Elles offrent donc une vision par essence parcellaire du phénomène communautaire entre la fin du XIXe siècle et l'entre-deux-guerres. D'autre part, la réalité syndicale est centrée sur la ville, et ne semble pas avoir été analysée en tant que telle en milieu rural. Nombreux sont pourtant les syndicats de communes à avoir été créés dans les campagnes, dans le cadre d'une solidarité de village. Cette réalité a nécessairement joué un rôle structurant dans la constitution d'une gouvernance locale qui est à mettre en perspective avec les mutations rurales passées. Quel est le rôle joué par l'intercommunalité dans le cadre de ce que Marcel Roncayolo appelle le « *village recomposé*[2016] » ?

1950, Saint-Denis, université de Paris VIII, thèse de doctorat sous la direction de Jean-Paul Brunet et Michel Margairaz, 2004.

[2014] Lire, sur ce point, les travaux du géopoliticien Philippe Subra, et notamment : SUBRA, Philippe, *Le Grand Paris*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 15.

[2015] CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « *La régulation des systèmes organisés complexes* », *op. cit.*.

[2016] RONCAYOLO, Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 2001, p. 605.

Une nécessité : interroger la « rupture » que constituent les ordonnances de 1959

Le second défi auquel est confronté actuellement l'historien du fait communautaire est celui qui consiste à s'inscrire dans les analyses de l'intercommunalité intégrée, celle qui se développe en France à partir de la Ve République. D'emblée, il est urgent d'interroger la rupture que constitue la date de 1959. Dans la plupart des analyses juridiques, politiques et sociologiques, l'intercommunalité de type fédéral est présentée comme débutant au moment de la parution des décrets-lois du 5 janvier 1959, créant successivement les districts urbains et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom). Ce « big bang » du fait communautaire contemporain n'a jamais été remis en cause scientifiquement. Il devrait pourtant l'être, et ce pour au moins deux raisons.

Dans notre étude, nous avons montré que le syndicat communautaire d'aménagement tel que défini par la loi Boscher de juillet 1970 s'ancrait d'une part dans le droit commun via la communauté urbaine dont il s'inspirait, et d'autre part dans la politique publique de l'habitat via la loi n° 57-908 du 7 août 1957, destinée à favoriser la construction de logements. Cette découverte a une double conséquence. Elle permet d'abord de renforcer l'hypothèse de travail selon laquelle l'intercommunalité urbaine, districale, de la Ve République constitue en réalité un héritage de la IVe République. Loin d'être impulsée par les seuls réseaux gaulliens d'une France moderniste, la coopération intercommunale intégrée relèverait d'une création plus ancienne. A condition d'être démontrée, cette option aurait pour conséquence d'inscrire définitivement l'intercommunalité des villes nouvelles dans la IVe République. Dans le sillage des recherches menées par Loïc Vadelorge sur l'origine des villes nouvelles[2017], nous serions ainsi en mesure d'établir une analogie entre la politique publique du logement et celle des pouvoirs locaux, toutes deux enracinées dans les années 1950. Nous pourrions également poser la question des liens qu'entretiennent entre elles les « deux intercommunalités » que constituent, d'une part, celle de 1890, et d'autre part celle de 1959. Dans quelle mesure la frontière

[2017] VADELORGE, Loïc, *La création des villes nouvelles. Contribution à l'histoire urbaine du second XXe siècle*, *op. cit.*, p. 297.

a priori nette établie dans les études juridiques peut-elle être nuancée par l'existence d'une intercommunalité réformatrice avant la Ve République ?

Sur ce point précis, il nous semble opportun de ne pas nous cantonner au champ chronologique que constituent les années 1946-1958. Les lois réformatrices vichystes que nous avons rapidement évoquées dans notre premier chapitre prouvent qu'il existe bel et bien une réflexion sur l'architecture des pouvoirs locaux avant la IVe République. La période de l'entre-deux-guerres semble fertile en débats sur les contours d'un gouvernement de la ville. Constatant une transformation profonde de l'organisation politique et administrative urbaine, le juriste Maxime Leroy fait paraître en 1927 un ouvrage dans lequel il prône un renouvellement des institutions et des libertés locales[2018]. Pour ce proche des milieux CGT, qui se réoriente dans l'Entre-deux-guerres vers les mouvements de réforme technocratique, la ville doit être envisagée comme étant « *un Etat dans l'Etat*[2019] ». Selon Maxime Leroy, les villes ne peuvent plus être considérées comme des succursales étatiques, et nécessitent une approche réformiste de type fédéral. Ayant connaissance des travaux de l'Association des maires de France, de l'Union des villes et communes de France et de l'Institut d'urbanisme, l'auteur propose une nouvelle façon de penser les techniques de gouvernement dans les villes, et entend déboucher sur une science du gouvernement local. Sans surprise, les rapports entre l'Etat et la sphère locale sont au cœur de cette réflexion aux accents idéologiques assumés, qui n'a d'autre objectif que de libérer la France de ses traditions centralisatrices.

Cette approche réformiste croise en bien des points les préoccupations qui sont celles d'Henri Sellier. Acteur majeur de la région parisienne[2020], le maire de Suresnes participe amplement au débat sur l'organisation des pouvoirs municipaux, grâce notamment aux congrès internationaux des villes dont il est le vice-président à partir de 1919. Il affiche un communalisme assumé qui invite à repenser les rapports entre l'Etat et les communes et, plus tardivement, une admiration pour l'organisation des pouvoirs locaux allemands et américains[2021]. La réforme dans laquelle il s'inscrit est plurielle : rationalisme pour ce qui relève de l'administration municipale, influences

[2018] LEROY, Maxime, *La ville française. Institutions et libertés locales*, Paris, Marcel Rivière, coll. « Librairie des sciences politiques et sociales », 1927, cité in PAYRE, Renaud, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », in *Genèses*, n° 41, 2000/4, p. 146.
[2019] LEROY, Maxime, *La ville* française, *op. cit.*, p. 88, in PAYRE, Renaud, *idem*, p. 147.
[2020] GUERRAND, Roger-Henri et MOISSINAC, Christine, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, 2005.
[2021] PAYRE, Renaud, « Une république des communes. Henri Sellier et la réforme municipale en avril 1942 », *op. cit.*, p. 154.

étrangères, opposition au pouvoir de la bureaucratie, anti-jacobinisme revendiqué… Il conviendrait, dans le cadre d'une étude historique des pouvoirs locaux, de mieux comprendre les ressorts des propositions présentées par Henri Sellier, de déterminer les acteurs majeurs de ce débat, et de mettre en exergue les lignes de force de ce dernier. Dans quelle mesure la coopération entre communes est-elle mobilisée dans le cadre de ces échanges ?

L'intercommunalité, la commune et la Nation : quelles articulations ?

Le troisième et dernier défi auquel doit s'atteler une histoire de l'intercommunalité en France est celui de l'inscription du fait communal dans la problématique communautaire. Dans la plupart des analyses, la commune est souvent définie comme un repoussoir. Espace « *trop exigu*[2022] » responsable d'une inégalité d'accès aux services et issue d'un découpage révolutionnaire non rationnel, elle est abordée par défaut, sous un angle négatif, à l'aune des problèmes qu'elle pourrait générer en matière de bonne tenue des politiques mises en place par l'Etat. Nous retrouvons pour partie ici l'approche partiale contenue dans la définition du terme « intercommunalité » dans le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* de Françoise Choay et Pierre Merlin[2023]. A lire certaines études, l'émiettement communal provoqué par les débats de l'automne 1789 sur l'administration des pouvoirs locaux serait la source de nombreux freins à la mise en place des politiques publiques en France, voire à l'éclosion pleine et entière du *territoire* en tant qu'objet politique. La coopération intercommunale aurait ainsi pour vocation de mettre un certain « ordre » (urbain, économique, politique, administratif) dans une « anarchie » constatée, le maire étant parfois dépeint à l'aune d'une attitude « clochermerlesque ».

Certaines études menées sur le champ communautaire invitent d'ores et déjà à nuancer ce qui relève peut être plus du point de vue que de l'analyse scientifique. En resituant le phénomène de la coopération intercommunale dans son cadre social, économique, politique et plus largement territorial, Rémy Le Saout et François Madoré proposent de ne pas dresser la commune et l'intercommunalité l'une contre l'autre. Ces auteurs nous invitent à penser le pouvoir local comme un ensemble co-

[2022] GUERANGER, David, « L'intercommunalité en questions », in *Problèmes politiques et sociaux*, n°s 951-952, août-septembre 2008, Paris, La Documentation française, p. 5.
[2023] Cf *supra*, notre introduction générale : CHOAY, Françoise et MERLIN, Pierre (dir), *op. cit.*, p. 400.

construit par la sphère municipale et la sphère communautaire. Loin de s'opposer, le politique et le technique s'emboitent l'un dans l'autre, comme le montre du reste le compromis « communaliste » mis en exergue dans les San des villes nouvelles en matière de décision urbaine. Dès lors que ses enjeux touchent aux fondements de la commune, l'intercommunalité s'efface derrière l'avis municipal. Notamment corroborée par l'analyse de Rémi Dormois[2024] dans le cadre du vote des schémas de cohérence territoriale (Scot), cette règle de fonctionnement s'inscrit dans le respect de la figure du maire, à qui l'élection au suffrage universel direct confère une stature quasiment transcendantale. L'échelon intercommunal sert alors à pérenniser l'architecture communale bien plus qu'elle ne s'oppose à elle.

Loin des illusions d'un maillage rationaliste et uniforme du local, le détour par l'histoire peut aider à saisir dans toutes ses nuances la nature profonde de la commune en France, plus particulièrement dans ses fonctions politique et identitaire. La cellule de base de l'architecture politico-administrative n'est pas qu'une simple aire géographique ou une aire urbaine « en dur » ; elle est aussi composée d'habitants, d'actifs et de citoyens, c'est-à-dire d'une société en mouvement et dont les contours sont définis. « *Les habitants de chaque ville, bourg ou paroisse forment entre eux une communauté*[2025] », est-il ainsi indiqué dans le *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence* de l'année 1785. A l'heure où l'intercommunalité se cherche une légitimité citoyenne[2026], cette définition peut être mobilisée. Elle nous montre en premier lieu les limites actuelles de l'intercommunalité. En dépit de ses avancées techniques – notamment en termes de compétences –, la coopération intercommunale continue de poser une question majeure aux aires qu'elle structure : les personnes qui y vivent, celles qui y travaillent ne forment en aucune façon une « communauté d'habitants » réunis par un ensemble de valeurs partagées. Cette constatation fait écho à la construction politique des territoires communautaires,

[2024] DORMOIS, Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 150.
[2025] BOULET-SAUTEL, Marguerite, « Villes et communautés sous l'Ancien Régime », in MACHELON, Jean-Pierre et MONNIER, François, *Les communes et le pouvoir. Histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 1.
[2026] CERTU, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Lyon, éditions du Certu, 2010, p. 25 ; BUE, Nicolas, DESAGE, Fabien et MATEJKO, Laurent, « L'intercommunalité *sans* le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in LE SAOUT, Rémy et MADORE, François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 39.

question déjà identifiée dans les analyses actuelles[2027]. Elle amène également à une approche culturelle du fait intercommunal, ce qui est moins commun.

Sur ce point précis, l'histoire – sociale, politique et des idées – peut vraisemblablement parfaire notre compréhension du fait communautaire. Les contours de la coopération intercommunale ne sont en effet pas seulement fiscaux, économiques, politiques ou administratifs. En définissant les limites d'un « territoire », c'est-à-dire d'une aire où une société se trouve en action, la coopération intercommunale crée les conditions d'une vie culturelle au sein de laquelle la dimension symbolique n'est pas la moindre des choses. Dans ses travaux sur la figure de Marianne, Maurice Agulhon montre l'influence des symboles sur les dynamiques de groupe[2028]. Evoquant tout à la fois la statutaire, les images, les monuments et les discours, il invite à comprendre, avec d'autres[2029], la construction de la Nation à travers les symboles de la sphère locale. La République – c'est-à-dire l'Etat – et la commune avancent ici unis, tendus vers un objectif commun grâce au partage d'une série de rites.

Dans quelle mesure la coopération intercommunale participe-t-elle de la construction de l'Etat entendu comme Nation ? Cette question est selon nous au cœur même de la problématique actuelle des pouvoirs locaux. Il semble en effet que l'Etat n'ait pas encore totalement investi les territoires de coopération intercommunale. Certes, depuis le début des années 1990, le législateur multiplie des lois structurantes, et affiche sa volonté de terminer la carte des intercommunalités en France. Le glissement progressif d'une décentralisation de nature communale à une décentralisation de nature intercommunale semble en revanche relativement passé sous silence, pour des raisons que la technicité des débats peut en partie expliquer. Peu à peu, la France se transformerait structurellement, *de l'intérieur*, à l'insu de ses *communautés*, dans un contexte européen marqué par une tension de plus en plus

[2027] On se reportera sur ce point à la conclusion que propose Nicolas Portier, expert à l'ADCF, dans le cadre de l'étude électorale de Rémy Le Saout, au sujet de la mise en place d'élections « fléchées » à l'échelon municipal. LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, *op. cit.*, p.197 ; lire également l'entretien d'Isabelle Zugetta, assistante d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, suite à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, in GUILLEMOT, Corinne et THEULE, Frédéric, « La communication publique, levier de la démocratie intercommunale ? », *Note rapide*, n° 539, IAU îdF, p. 2.

[2028] AGULHON, Maurice, *Marianne au pouvoir. L'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion, 1989.

[2029] GASNIER, Thierry, « Le local. Une et divisible », in NORA, Pierre, *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 1992, tome III, p. 3423.

forte entre la figure de l'Etat-Nations et celle du fédéralisme. Les citoyens se trouveraient ainsi au cœur d'une double dérégulation touchant en même temps les pouvoirs locaux et le rôle des Etats-Nation au sein de la construction européenne. Le concept de souveraineté, que celle-ci soit locale, nationale ou européenne, mais également celui de fédéralisme[2030] seraient au cœur de ces changements, la coopération intercommunale n'étant que l'un des avatars des mutations à l'œuvre.

Un enjeu : articuler les différentes approches historiques des politiques publiques

Les enjeux que nous venons d'identifier invitent les historiens à se saisir de l'intercommunalité dans une perspective pluridisciplinaire. La complexité du fait communautaire nécessite un examen croisé des lois qui le régissent, des équilibres géopolitiques et économiques qui le structurent, des réalités sociales qui l'animent. En ce sens, les disciplines que constituent le droit, la science politique, la sociologie, la géographie, l'économie et l'histoire doivent être mobilisées.

L'intercommunalité invite également à croiser, au sein même de certaines de ces disciplines, les champs d'étude. Pour ce qui est de l'histoire, et notamment de celle de la région parisienne, il nous semble plus particulièrement intéressant d'articuler l'étude de la planification régionale avec celle de la coopération intercommunale. Ces deux approches apparaissent pour l'instant relativement compartimentées. Si la réforme administrative est intégrée depuis plus de vingt ans aux analyses de la planification régionale[2031], force est de constater que l'intercommunalité n'est pas analysée comme faisant partie prenante de la refonte urbaine de la région parisienne, dans une perspective d'histoire du temps présent.

Les villes nouvelles constituent l'un des exemples frappant de ce cloisonnement. La recherche des modèles, l'action des « pères fondateurs » tels que Paul Delouvrier ou

[2030] Lire à ce sujet BOURJOL, Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, LGDJ, 1994. Dans cet ouvrage, l'auteur établit une troublante concordance entre la temporalité de la construction européenne et celle de la politique publique de l'intercommunalité en Europe. En France, les trois temps de la mise en place d'une politique de coopération intercommunale (1959, 1971, 1992) correspondraient à ceux du Traité de Rome (1957), de l'élargissement de 1973 et du Traité de Maastricht (1992). La théorie de l'auteur, selon laquelle la France, Etat-Nation centralisé, serait en proie à une révolution fédérale menée par l'évolution du cadre juridique, mériterait d'être validée par une approche historique.

[2031] CAVARD, Jean-Claude, « Structures administratives et tentatives de planification », in FOURCAUT, Annie, *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 177.

Jean-Eudes Roullier, la question de la continuité avec l'urbanisme des grands ensembles mériterait désormais d'être éclairée par une analyse historique de la réforme des pouvoirs locaux. L'entreprise nous semble particulièrement stimulante en ce qu'elle vise à mettre en relief les liens qui existent entre deux politiques publiques le plus souvent traitées séparément : la planification régionale et l'organisation administrative territoriale. Ces deux champs de recherche ne s'interpénètrent presque jamais. Lorsqu'ils étudient les politiques d'aménagement du territoire, les historiens centrent leur propos sur la question des réseaux « physiques » (électricité, chemin de fer), sur les enjeux économiques liés à la désindustrialisation ou sur l'action majeure d'institutions nationales telles que la Datar[2032]. Ce point de vue est intimement lié à l'action de l'Etat, amplement présente dans l'historiographie[2033]. De leur côté, les analystes de la sphère locale mettent l'accent sur les luttes d'influence entre les groupes d'acteurs, l'action des administrations, les mécanismes de redistribution fiscale, et plus généralement sur les effets qu'ont les politiques publiques sur les territoires, qu'ils soient communaux ou communautaires. Un rapprochement opéré entre deux perspectives différentes devrait permettre à l'historien de mieux saisir le changement d'échelle que constitue le glissement progressif de la ville au territoire[2034], et ainsi contribuer au renouvellement de l'histoire urbaine du contemporain.

[2032] CARO, Patrice, DARD, Olivier, DAUMAS, Jean-Claude, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.
[2033] ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990.
[2034] FOURCAUT, Annie, « De la classe au territoire ou du social à l'urbain », in *Le Mouvement social*, 200, juillet-septembre 2002, p. 170-176.

Liste des sigles et acronymes

AFTRP : Agence foncière et technique de la région parisienne

APASC : Association pour la promotion des activités socioculturelles (Saint-Quentin-en-Yvelines, 1974)

CAN : Communauté d'agglomération nouvelle (1983)

CASQY : Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (2004)

CRAV : Centre de recherches audiovisuelles

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CIAT : Comité interministériel de l'aménagement du territoire

CSAORP : Comité supérieur d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (1928)

DAFU : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (1963)

DDE : Direction départementale de l'Equipement (1966)

EPA : Etablissement public d'aménagement

EPASQY : Etablissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines (1970)

GCVN : Groupe central des villes nouvelles (1970)

IAURP : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (1960)

IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (1976)

IAU îdF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (2008)

LOF : Loi d'orientation foncière (1967)

MEAVN : Mission d'étude et d'aménagement des villes nouvelles (1966)

OREAM : Organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines

PADOG : Plan général d'aménagement et d'organisation de la région parisienne (1960)

PDUI : Plan d'urbanisme directeur intercommunal (1958)

PHEVN : Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (1999-2005)

POS : Plan d'occupation des sols (1967)

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle (1983)

SCA : Syndicat communautaire d'aménagement (1970)

SCAAN : Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle (de Saint-Quentin-en-Yvelines, 1973-1983)

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (1967)

SDAURP : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (1965)

SEM : Société d'économie mixte (1954)

SGVN : Secrétariat général du Groupe central des villes nouvelles (1970)

SGGOU : Secrétariat général aux grandes opérations d'urbanisme

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple (1959)

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique (1959)

ZAC : Zone d'aménagement concerté (1967)

ZAN : Zone d'agglomération nouvelle (1970)

Bibliographie

I- Outils : dictionnaires, bibliographies, atlas

Villes nouvelles de France, 1968-1998. Bibliographie, Urbanisme, supplément de juillet-août 1998

ASSOCIATION FRANCAISE DES VILLES NOUVELLES, *Annuaire des villes nouvelles. Les principaux acteurs d'hier et d'aujourd'hui*, Lieusaint, sd, 1992

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe et GONNARD, Sophie, *Les villes nouvelles en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu, Revue de littérature (1965-2000)*, Rapport Acadie, Programme HEVN, juin 2002

BRUANT, Catherine et BLAIN, Catherine (dir.), *Architectures et formes urbaines en villes nouvelles : enquête bibliographique sur les sources écrites*, rapport de recherche du LADRHAUS, juin 2003

COUDROY DE LILLE, Laurent, DEPAULE, Jean-Charles, MARIN, Brigitte et TOPALOV, Christian (dir.), *L'Aventure des mots de la ville*, Paris, Robert Laffont, Bouquins, 2010

IAURIF, INSEE, DRE, *Les villes nouvelles, atlas statistique, 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004

LEGER, Jean-Michel, *Les villes nouvelles d'Ile de France. Images sociales et identité*, Paris, Ipraus, juin 1997, dactyl.

LACAZE, Jean-Paul, *La transformation des villes et les politiques publiques, 1945-2005*, Paris, Presses des ponts et Chaussées, 2006
LENDREVIE, Jacques, LEVY, Julien et LINDON, Denis, *Mercator : théories et nouvelles pratiques du marketing*, Paris, Dunod, 2009 (9e édition)

MERLIN, Pierre et CHOAY, Françoise (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 3e édition, 2000

PAQUOT, Thierry, LUSSAULT, Michel, BODY-GENDROT, Sophie, *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2000

WACHTER, Serge (dir.), *Dictionnaire de l'aménagement du territoire. Etat des lieux et prospective*, Paris, Belin, 2009

II- Méthodes

BAUDOUI Rémi, FAURE Alain, FOURCAUT Annie, MOREL Martine, VOLDMAN Danièle, « Ecrire une histoire contemporaine de l'urbain », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, juillet-septembre 1990, n°27, pp. 97-105

FOURCAUT, Annie, « De la classe au territoire ou du social à l'urbain », in *Le mouvement social*, Juin-juillet 2002, n°200, pp. 170-176

FOURCAUT, Annie, « Les historiens et la monographie. L'exemple de la banlieue parisienne », in *Politix*. 1989, 2/7-8, pp. 30-34

FOURCAUT, Annie, « L'histoire urbaine de la France contemporaine : Etat des lieux », in *Histoire Urbaine,* 2003, n°8, pp. 171-185

KOSELLECK, Reinhart, *L'expérience de l'Histoire*, Paris, Gallimard-Le Seuil, 1997

LAURENTIN, Emmanuel (dir.), *A quoi sert l'histoire ?*, Paris, Bayard, 2010

LEMAS, Nicolas, « Pour une épistémologie de l'histoire urbaine française des époques modernes et contemporaines comme histoire-problème », *Histoire@Politique*, *Politique, culture, société*, N° 9, septembre-décembre 2009

NOIRIEL, Gérard, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006

PAYRE, Renaud et POLLET, Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in *Revue française de science politique,* vol. 55, n° 1

PROST, Antoine, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris, Le Seuil, collection Points, 1996

PROST, Antoine, « La périodisation de la politique urbaine française » in *Les politiques urbaines françaises depuis 1945*, actes de la table-ronde des 17-18 juin 1982, *Bulletin de l'IHTP*, supplément 5, 1984, pp. 32-47

PROST, Antoine. « Une histoire urgente. Le temps présent des villes », in *Vingtième siècle, revue d'histoire*, octobre-décembre 1999, n° 64, pp. 121-126

REMOND, René, *Pour une histoire politique*, Paris, Le Seuil, 1988

SOULET, Jean-François, *L'histoire immédiate. Historiographie, sources et méthodes*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 2009

VADELORGE, Loïc, « Le programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles : bilan et perspectives de la recherche historique », in *Espaces et Sociétés*, 130, 3, 2007, pp. 27-40

VADELORGE, Loïc, « L'histoire des villes nouvelles est-elle l'affaire des historiens. Un état de la recherche », in BUCHOUD, Nicolas (dir.), *Les dynamiques de la*

rénovation urbaine, du quartier à l'intercommunalité ? Le grand projet de ville des Pyramides à Evry, Paris, CERTU, 2005, pp. 98-105

VADELORGE, Loïc, « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises », in *Annales de la Recherche urbaine*, n° 98, 2005, pp. 7-14

VOLDMAN, Danièle, « l'histoire urbaine du second vingtième siècle en France », in *Bulletin de la Société d'Histoire moderne et contemporaine*, actes de la journée du 27 novembre 1999, 20, avril 2000, pp. 33-35

VOLDMAN, Danièle et CLAUDE, Viviane (dir.), « L'histoire dans la recherche urbaine », in *Espaces et sociétés*, 130, 3, 2007

III- Histoire urbaine

Manuels et ouvrages généraux

AGULHON, Maurice (dir.), *Histoire de la France urbaine. La ville de l'âge industriel, Le Cycle haussmannien*, tome 4, Paris, Le Seuil, 1998 [1983]

AGULHON, Maurice, GIRARD, Louis, ROBERT, Jean-Louis, SERMAN, Williman (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986

AMIOT, Michel, *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900- 1980)*, Paris, EHESS, 1986

BACKOUCHE, Isabelle, *L'histoire urbaine en France (Moyen Age-XXe siècle)*, Paris, L'Harmattan, 1998

BECKER, Jean-Jacques et CANDAR, Gilles, *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, volumes 1 et 2, 2004

PAQUOT Thierry, BODY-GENDROT Sophie, LUSSAULT Michel (dir.), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, 2000

PAQUOT Thierry, RONCAYOLO Marcel (dir.), *Villes et civilisations (18ème-20ème siècle)*, Paris, Larousse, 1992

RONCAYOLO, Marcel (dir.), *Histoire de la France urbaine. La ville d'aujourd'hui : mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin,* Paris, Editions du Seuil, 2001 [1985]

RONCAYOLO, Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1999 [1990]

Questions particulières

ATREIZE, Michel, *La planification française en pratique*, Paris, Editions ouvrières, 1971

BARJOT, Dominique, avec la collaboration de VUILLERMOT, Catherine, et WILLIOT, Jean-Pierre, *L'Énergie aux XIXe et XXe siècles*, Paris, Presses de l'École normale supérieure, Collection « Annuaire statistique de l'économie française aux XIXe et XXe siècles », vol. II, 1991

BAUDOUI, Rémi, *Raoul Dautry (1880-1951) : le technocrate de la République*, Paris, Balland, 1992

BELLANGER, Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le "9-3"*, Paris, La documentation française, 2005

BELLANGER Emmanuel, GIRAULT Jacques (dir.), *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XXème siècle,* Paris, Créaphis, 2008

BOITEUX, Marcel, « Introduction », *L'électricité dans l'histoire. Problèmes et méthodes*, Paris, AHEF, 1985

BOUVIER, Jean et BLOCH-LAINE, François, *Le France restaurée, 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Paris, Fayard, 1986

BRUNET, Jean-Paul, *Saint-Denis la ville rouge, 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980

BUSSIERE, Eric, MARCILLOUX, Patrice et VARASCHIN, Denis (dir.), *La grande reconstruction. Reconstruire le Pas-de-Calais après la Grande Guerre*, actes du colloque d'Arras, 8-10 novembre 2000

CARO, Patrice, DARD, Olivier et DAUMAS, Jean-Claude (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, actes du colloque de Besançon, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002

CASTELBAJAC, Philippe de et MONOD, Jérôme, *L'Aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2008, 14e édition

CASTELLS, Manuel, *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1972

DESPORTES Marc, PICON Antoine, *De l'espace au territoire. L'aménagement en France 16ème-20ème siècle*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 1997

DONZELOT, Jacques, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Le Seuil, 2006

FLONNEAU, Matthieu, GENESTE, Pascal, NIVET, Philippe et WILLAERT, Emilie, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou*, Paris, Somogy, 2010

FOURCAUT, Annie, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Les éditions ouvrières, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986

FOURCAUT, Annie (dir.), *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964)*. Paris : L'Harmattan, 1988

FOURCAUT, Annie (dir.), *La ville divisée : les ségrégations urbaines en question, France, Italie, 18-20ème siècle,* Paris, Editions Créaphis, 1996

FOURCAUT, Annie, *La banlieue en morceaux*, Paris, Créaphis, 2000

FOURCAUT Annie, BELLANGER Emmanuel, FLONNEAU Mathieu, *Paris / Banlieues. Conflits et solidarités,* Paris, Créaphis, 2007

GARDEN, Maurice et LEQUIN, Yves (dir.), *Habiter la ville. XVe-XXe siècles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1983

GIRAULT, Jacques et al., *Sur l'implantation du Parti communiste français dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Le Seuil, 1977

GIRAULT, Jacques (dir.), *Ouvriers en banlieue, XIXe-XXe siècles*, Paris, Editions de l'Atelier, 1998

GIRAULT, Jacques (dir.), *Des communistes en France. Années 1920-années 1960*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002

GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque (1968*-1981), Paris, Editions, Esprit, 2005

GUERRAND, Roger-Henri et MOISSINAC, Christine, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, 2005

GUILLERME, André, LEFORT, Anne-Cécile, JIGAUDON, Gérard, *Dangereux, insalubres et incommodes – Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles*, Paris, éd. Champ-Vallon, 2004

GUILLOT, Pascal, *André Morizet, un maire constructeur du Grand Paris*, Paris, Créaphis, 2010

LEFEBVRE, Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968 (2e édition)

MAREC, Yannick (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIIIe – fin XXe siècle)*, Paris, Créaphis, 2005

MARGAIRAZ, Michel (dir.), *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen. Actes dela journée d'études du 25 février 2003*, Paris, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007

MASSE, Pierre, *Le Plan ou l'anti hasard*, Paris, Gallimard, 1967

MONTIGNY, Gilles, *De la ville à l'urbanisation*, Paris, L'Harmattan, 1992

PANERAI, Philippe, *Analyse urbaine*, Paris, Parenthèses, 1999

PINOL, Jean-Luc (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine*, Paris, Le Seuil, 2003, 2 tomes

POUVREAU, Benoit, *Un politique en architecture. Eugène Claudius-Petit (1907-1989*), Paris, Editions Le Moniteur, collection Architextes, 2004

ROUSSO, Henri (dir.), *La planification en crise (1965-1985),* Paris, Editions du CNRS, 1987

TISSOT, Sylvie, *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action* publique, Paris, Le Seuil, 2007

VOLDMAN, Danièle (dir.), « Images, discours et enjeux de la Reconstruction des villes françaises après 1945 », in *Les cahiers de l'IHTP*, 1987, n°5

VOLDMAN, Danièle, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997

Thèses non publiées

AUBRUN, Juliette, *La ville des élites locales : pouvoir, gestion et représentations en banlieue parisienne, 1860-1914*, Lyon, Université de Lyon II, thèse de doctorat sous la direction d'Yves Lequin, 2004

BELLANGER, Emmanuel, *Administrer la "banlieue municipale" : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950,* Saint-Denis, Université de Paris VIII, thèse de doctorat sous la direction de Jean-Paul Brunet et Michel Margairaz, 2004

FERNANDEZ, A., *Electricité et politique locale à Bordeaux (1887-1956)*, thèse de doctorat, Bordeaux IIII, 1998, Presses universitaires de Bordeaux

FROUARD, Hélène, *Les politiques patronales de logement en France (1894-1944) : de l'initiative privée au devoir national*, thèse d'histoire de l'art, université de Paris I, 2003

LE GOULLON, Gwenaëlle. *Les grands ensembles en France : genèse d'une politique publique (1945-1962)*. Thèse de doctorat d'histoire contemporaine sous la direction d'Annie Fourcaut, Université de Paris 1, 2010

LEFEBVRE, Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux* d'échelles, thèse de science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université de Lille 2, 2001

MEILLERAND, Marie-Clotilde, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20e siècle. Enjeux territoriaux, acteurs locaux et politiques publiques dans la région lyonnaise*, thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Jean-Luc Pinol, 2010

Articles

BELLANGER, Emmanuel, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », in *Sciences humaines, revue d'histoire des sciences humaines*, 2005/1, n° 12, pp. 79-95

BRUNET, Jean-Paul, « Constitution d'un espace urbain : Paris et sa banlieue de la fin du 19ème siècle à 1940 », in *Annales Economies, Sociétés et Civilisations*. 1985, pp. 641-659

MORET, Frédéric, « Définir la ville par ses marges. La construction des fortifications de Paris », in *Histoire urbaine*. 2009, n°24, pp. 97-118

VOLDMAN, Danièle, « Les guerres mondiales et la planification des villes », in HUDEMANN Rainer et WALTER François (dir.), *Villes et guerres mondiales en Europe au XXe siècle*, Paris, L'Harmattan, 1997

ZANCARINI-FOURNEL Michelle, « Généalogie des rébellions urbaines en temps de crise (1971-1981) » , in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004/4, n° 84, pp. 119-127

IV- L'Etat, les pouvoirs locaux

Régionalisation et décentralisation

ABELES, Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, Armand Colin, 1990

BALME, Robert (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996

BIARD, Michel, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un modèle français,* Paris, Champ-Vallon, 2007

BODINEAU, Pierre et VERPEAUX, Michel, *Histoire de la décentralisation*. Paris, PUF, 1993

BODINEAU, Pierre, *La régionalisation*, Paris, PUF, 1995

CALVI, Gérard, « Régionalisation et participation, l'exemple de l'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 en Lorraine et Champagne – Ardenne », in *Revue française de science politique*, 1978, volume 28, n° 3, pp. 115-139

CARMONA, Michel, *Le grand Paris*, 2 volumes, Paris, Gyrotype, 1979

DELBO, Robert, *La décentralisation depuis 1945*, Paris, LGDJ, 2005

DEYON, Pierre, *Paris et ses provinces. Le défi de la décentralisation 1770-1992*, Paris, Armand Colin, 1992

DEYON, Pierre, *L'Etat face au pouvoir local*, Saint-Amand Montrond, Editions Locales de France, 1996

FREMONT, Armand, *La région, espace vécu*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1976

GAUDIN, Jean-Pierre, *Technopolis, crises urbaine et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989

LE LIDEC, Patrick, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de Science Politique, Université de Paris I, 2001

MACHELON, Jean-Pierre et MONNIER, François (dir.), *Les communes et le pouvoir. Histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002

ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990

SOUCHON, Marie-Françoise, *Le maire, élu local dans une société en changement*, Paris, Cujas, 1968

THEULE, Frédéric, « Rapprocher les représentants des représentés : Mirabeau face à Thouret, septembre-décembre 1789 », in *Etudes normandes* n° 4 (2006), pp. 12-24

THOENIG, Jean-Claude et FRIEDBERG, Erhard, *La création des directions départementales de l'Equipement ; phénomènes de corps et réforme administrative*, Paris, CNRS, Groupe de Sociologie des Organisations, Paris, Hachette, 1973

WORMS, Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », in *Sociologie du travail*, juillet-septembre 1966, pp. 249-275

ZYLBERBERG, Laurent, *De la région de Paris à l'Ile de France, construction d'un espace politique,* Thèse de doctorat de l'IEP Paris, 1992, dactyl

Territoires et systèmes locaux de gouvernement

ALLIES, Paul, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980

BAILEY, Frederick George, *Les règles du jeu politique. Etude anthropologique*, Paris, PUF, 1971

BARAIZE, François et NEGRIER, Emmanuel, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001

BAROUCH, Gilles, *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris, L'Harmattan 1989

BIRNBAUM, Pierre, « Le pouvoir local : de la décision au système », in *Revue française de sociologie, XV*, 1974, pp. 237-241

CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977

CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif en France », in *Revue française de sociologie*, XV, 1975, pp. 3-32

DAHL, Robert, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971

DI MEO, Guy, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1996

DONZELOT, Jacques et ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994

DONZELOT, Jacques, *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation*, Paris, Esprit, 2004

GAXIE, Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997

GAUDIN, Jean-Pierre, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine. 1900-1930*, Paris, Champ Vallon, 1985

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999

GILBERT, Guy et DELCAMP, Alain, *La décentralisation dix ans après*, Paris, LGDJ, 1993

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976

GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme. Fin d'une époque (1968-1981)*, Paris, Esprit, 2005

GREMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, « L'Etat et les collectivités locales », in *Esprit*, janvier 1970, pp. 51-73

KAST, Robert, *La théorie de la décision*, Paris, La Découverte, 1993

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005

LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003

LEFEBVRE, Henri, *Espace et politique*, Paris, Economica, 2000

LEFEBVRE, Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de science politique, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université de Lille 2, 2001

MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994

MABILEAU, Albert (dir.). *A la recherche du local*. Actes du colloque de l'Association Française de Science Politique, Paris, 30-31 mai 1991, Paris, L'Harmattan, 1993

MARCH, James Gardner, *Décisions et organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1991

OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, pp. 27-47

PARSONS, Talcott, *Toward a general Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1957

PISANI, Edgard, « Administration de mission, administration de gestion », in *Revue française de science politique*, 1956, 6, p. 315-331

SAWICKI, Frédéric, « Questions de recherche : pour une analyse locale des partis politiques », *Politix*, n° 2, 1988, pp. 13-28

SFEZ, Lucien. *La décision*, Paris, PUF, 1994, 127 pages

SFEZ, Lucien. *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992

THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987

THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques et décisions inter-organisationnelles », in *Revue suisse de sociologie*, n° 2, juin 1976, pp. 55-69

WEBER, Max, *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2003 [1919]

V- L'intercommunalité

Ouvrages et articles généraux

BAUDELLE, Guy, *De l'intercommunalité au pays*, La Tour d'Aigues, De l'Aude, 1995

DESAGE, Fabien, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1965-1971) », in *Genèses*, 80, 2010, pp. 90-113

GORGEU, Yves, *Communautés de communes et districts*, Paris, Syros, 1992

GUERANGER, David, « L'intercommunalité en questions », in *Problèmes politiques et sociaux*, n°s 951-952, août-septembre 2008, Paris, La Documentation française

KERROUCHE, Eric, *L'intercommunalité en France,* Paris, Montchrestien, 2000

LE SAOUT, Rémy, *Les enjeux de l'intercommunalité*, Paris, La Documentation française, coll. Problèmes politiques et sociaux, n°811, 6 nov. 1998

LE SAOUT, Rémy et MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004

LE SAOUT, Rémy (dir.), *L'intercommunalité en campagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010

MOQUAY, Patrick, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998

MICHEL, Hervé, *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements du sud-ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, 1999

NOVARINA, Gilles et MARTIN, Samuel, *Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros, 1988

Approches juridiques

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 2004 (5e édition)

BOURJOL, Maurice, *Les districts urbains,* Paris, Berger-Levrault, 1963

BOURJOL, Maurice, *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, LGDJ, 1994

BRECHON-MOULENES, Christine, *Les organisations intercommunales*, Paris, Dalloz, 1988

BRUN, André et MAYER, Henri, *Les syndicats intercommunaux*, Paris, Berger-Levrault, 1954

CAILLOSSE, Jacques, *Intercommunalité : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1994

GIRARDON, Jean, *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses, 2008

LEYDET, Victor, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936

VERDUN, Louis-Georges, *Le groupement des communes en France*, Bordeaux, imprimerie Bière, 1963

Intercommunalité et villes nouvelles

PHEVN, *Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération*, actes de la journée d'études du mardi 5 juillet 2005, Paris, Collection de la direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

MORGES, Karine, *Les villes nouvelles laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de l'Isle d'Abeau*, Institut d'Urbanisme de Lyon, ENTPL, 2003, travail de fin d'étude, DESS, dactyl.

SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, « L'intercommunalité à l'heure de la fermeture des EPA à Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, éditions Le Manuscrit, 2005, pp. 359-372

THEULE, Frédéric, « Du projet de ville à l'intercommunalité de projet », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 98, 2005, pp. 35-41

THEULE, Frédéric, « La décision communautaire, entre logique politique et impératif égalitariste : le cas du syndicat intercommunal de Saint-Quentin-en-Yvelines, 1973-2003 », in GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé en juillet 2004, pp. 57-78

VI- Villes nouvelles

Ouvrages et articles de référence

CHALINE, Claude, *Les villes nouvelles dans le monde*, Paris, Presses universitaires de France, 1996

HAUMONT, Nicole, JALOWIECKI, Bohdan, MUNRO, Moïra, SZIRMAI, Viktoria, *Villes nouvelles et villes traditionnelles. Une comparaison internationale*, Paris, L'Harmattan, 1999

LOJKINE, Jean, « Villes nouvelles et capitalisme monopoliste d'Etat », in *Economie et politique*, sd, 1969, pp. 23-54

MERLIN, Pierre, *Les villes nouvelles. urbanisme régional et aménagement*, Paris, PUF, 1972 (2e édition)

MERLIN, Pierre, *L'aménagement des villes nouvelles et la région parisienne*, Paris, La Documentation Française, 1982

MERLIN, Pierre, *Les villes nouvelles en France*., Paris, PUF, 1991

OSTROWETSKY, Sylvia, *L'Imaginaire bâtisseur. Les villes nouvelles en France*, Paris, Librairie des Méridiens, coll. Sociologie des Formes, 1983

STEINBERG, Jean, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France,* Paris, Masson, 1981

VADELORGE, Loic (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*. Paris, Manuscrit.com, 2004

VADELORGE, Loïc (dir.), *Habiter les villes nouvelles*. Paris, Manuscrit.com, 2006

VADELORGE, Loïc, *De l'histoire culturelle à l'histoire urbaine. Contribution à l'histoire urbaine du second 20ème siècle (la création des villes nouvelles)*, thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 1, 2008

VADELORGE, Loïc (dir.), « La mémoire des villes nouvelles », *Ethnologie Française*, I, janvier-mars 2003, pp. 5-12

VADELORGE, Loïc, « Les villes nouvelles de la région parisienne entre la mémoire et l'histoire », in ZAIDMAN, Sylvie (dir.), *La région parisienne – Territoires et cultures. Lieux et repères*, Séminaire d'études, 2003, n° 9, DRAC Ile de France/RATP/Conseil général de la Seine-Saint-Denis, pp. 81-100

VADELORGE, Loïc, « Des villes sans histoire », in *Ethnologie française*, 2003, janvier-mars, pp. 21-30

VADELORGE, Loïc, « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et Sociétés*, n° 119, 4, 2004, pp. 37-54

VOLDMAN, Danièle (dir.), « Région parisienne, approches d'une notion (1880-1980) », *Les Cahiers de l'IHTP* n° 12, Paris : CNRS, 138 p., avril 1989

VOLDMAN, Danièle, « Les origines des villes nouvelles de la région parisienne », *Les cahiers de l'IHTP, n°17*, décembre 1990. 105 pages.

Acteurs étatiques: biographies et témoignages

CLAUDE, Viviane, « Les équipes d'aménagement des villes nouvelles », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, novembre 2005, pp. 15-24

CLAUDE, Viviane et FREDENUCCI, Jean-Charles, *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, Rapport final du PHEVN, mars 2004, dactyl.

CHENU, Roselyne, *Paul Delouvrier ou la passion d'agir*, Paris, Le Seuil, 1994

EFFOSSE, Sabine, *Entretiens avec Roger Goetze. Un financier bâtisseur. 1957-1988*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007

FREDENUCCI, Jean-Charles, *Aux origines des pratiques de mission de l'administration de l'urbanisme de la Ve République : l'Afrique noire. Approche historique d'une expérience de formation d'ingénieurs des Ponts et Chaussées coloniaux et d'administrateurs de la France d'outre-mer*, mémoire de l'Institut d'urbanisme de Paris, MELT, 2001

GIACONE, Alessandro, *Paul Delouvrier. Un demi-siècle au service de la France et de l'Europe*, Paris, Descartes et Cie, 2004

INSTITUT PAUL-DELOUVRIER, *L'aménagement de la région parisienne (1961-1969). Le témoignage de Paul Delouvrier,* Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2003

LAURENT, Sébastien et ROULLIER, Jean-Eudes (dir.), *Paul Delouvrier. Un grand commis de l'Etat, Paris, actes de la journée d'études du 1er décembre 2003*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005

MURARD, Lion et FOURQUET, François, *La naissance des villes nouvelles. Anatomie d'une décision (1961-1969)*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2004

MURARD, Lion et FOURQUET, François, *Anatomie d'une décision : les villes nouvelles*, Presses de l'ENPC, 2004

ROULLIER Jean-Eudes (dir.), *25 ans de villes nouvelles en France*, Paris, Economica, 1989

ROULLIER, Jean-Eudes, « Les villes nouvelles françaises et l'innovation », in *2000*, n° 24, 1973

SALMON-LEGAGNEUR, Guy et MARTINAND, Claude, « Les villes nouvelles : une greffe réussie ? Deux ou trois choses que nous savons d'elles », *Actes de la recherche Urbaine*, 5, 1979, pp. 164-170

STEINBERG, Jean, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Paris, Masson, 1981

VAUJOUR, Jean, *Le plus grand Paris*, Paris, Presses universitaires de France, 1970

Approches politiques

« Villes nouvelles : le tournant du politique », *Pouvoirs locaux*, mars 2004, n° 60

ALDUY Jean-Paul, « Les villes nouvelles de la région parisienne. Du projet politique à la réalisation. 1963-1977 », *Les annales de la recherche urbaine*, 2, janvier 1979, pp. 3-78

ALDUY, Jean-Paul et DAGNAUD, Monique, *La Ve République et l'aménagement de la région de Paris*, recherche menée pour l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France, volume I, septembre 1977, 319 p. ; volume II, novembre 1977, 447 p. ; volumes III et IV, février 1978

BODIGUEL, Jean-Luc et KESSELER, Marie-Christine (dir.), *L'expérience française des villes nouvelles*, Paris, Armand Colin, 1970

BOUCLY, Yves, *L'organisation administrative des villes nouvelles*, Paris, Groupe central des villes nouvelles, DAFU, 1975

BRAEM, Sophie, ROBERT, Christophe, SAUVAYRE, Anne et VANONI, Didier, *Identités, représentations collectives et gouvernance urbaine dans les villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines*, rapport intermédiaire, FORS, août 2002

BRISSY, Yves, *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*. Paris : Berger-Levrault, 1974

CAMPAGNAC, Elisabeth et DOURLENS, Christine. *Le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain. Un exemple : les villes nouvelles en région parisienne*. UER Urbanisation et Aménagement, Université des Sciences sociales de Grenoble, 1977, dactyl.

DAGNAUD, Monique, « Les villes nouvelles. Greffe d'une décision administrative sur une société locale », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, automne 1979, 5, pp. 123-163

DAGNAUD, Monique, *L'aménageur et le politique : le cas des villes nouvelles. Etude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la Région parisienne*, Paris, Fondation des villes, ronéotypée, 1979

ESTEBE, Philippe et GONNARD, Sophie (Acadie), *Les villes nouvelles et le système politique en Ile-de-France*, étude de commande du ministère de l'Equipement, du Transport et du Logement, Plan Urbanisme Construction Architecture, janvier 2005

GLADIEU, Jean-Dominique, « La ville n'est pas un long fleuve tranquille », in *Le Centre, vous y êtes*, catalogue d'exposition du Musée de la ville, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cliomédia, 1995, pp. 62-79.

GRIDAUH, « Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles: enquête sur la législation et les pratiques », *Les Cahiers du GRIDAUH*, série Histoire, n° 13, 2005

GRIDAUH, *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, rapport final rédigé en juillet 2004 pour le PHEVN

LEGER, Jean-Michel, *Les villes nouvelles d'Ile-de-France, images sociales et identité*, rapport du ministère de l'Equipement, IPRAUS, juin 1997

LOJKINE, Jean, *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF, 1977

LOJKINE, Jean, « Politique urbaine et pouvoir local », in *Revue française de sociologie*, n° 4, 1980, pp. 633-651

MAISONOBE, Simon, *Politique(s) en ville nouvelle. Noisy-le-Grand, les élus face à Marne-la-Vallée (1962-1984)*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011

MOIGNOUX, Auriane, *De Tigery-Lieusaint à Melun-Sénart. Les élus locaux dans la préfiguration de la ville nouvelle, 1965-1973*, mémoire d'histoire de Master 2 soutenu sous la direction d'Annie Fourcaut et de Danièle Voldman, Université de Paris I, juin 2011

PAQUOT, Elisabeth et Thierry, « Les villes nouvelles : une utopie de droite », in *Espaces et sociétés*, décembre 1977, p. 3-23

SECRETARIAT GENERAL DES VILLES NOUVELLES, *Institutions et financement des villes nouvelles*, Paris, La Documentation française, 1981

THEULE, Frédéric, « La loi Boscher du 10 juillet 1970 ou la porte étroite », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, Le Manuscrit Université, 2004, pp. 271-295

THEULE, Frédéric, « La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi d'aménagement, loi militante ou loi d'élus ? », in VADELORGE, Loïc (dir.), *Gouverner les villes*

nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005), Paris, Le Manuscrit Université, 2005, pp. 271-295

THEULE, Frédéric, « Des Sivom aux villes nouvelles de la région parisienne, 1959-1970 », in *Espoir*, revue de la Fondation Charles-de-Gaulle, n° 160, printemps 2010, pp. 57-69

VADELORGE, Loïc (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. L'Etat et les collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Manuscrit.com, 2005

VADELORGE, Loïc, « La politique des villes nouvelles : de l'Etat aux collectivités locales (1965-2005) », in *Pour Mémoire*, Revue du Comité d'histoire du ministère de l'Equipement, n° 1, novembre 2006, pp. 56-68

VANONI, Didier, « Identités et gouvernance urbaine des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité », *Fors, Recherche sociale*, n° 170, avril-juin 2004

Approches sociales et culturelles

CAILLE, Alexandra, *Les étrangers de Saint-Ouen l'Aumône : entre ville nouvelle et banlieue traditionnelle (1968-2001)*, Université de Paris I, mémoire de maîtrise sous la direction de Marie-Claude Blanc-Chaléard et Annie Fourcaut, 2004

CERTU, *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement*, Lyon, éditions du Certu, 2010

DAGNAUD, Monique, *Scènes de la vie culturelle et associative en banlieue nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines*, étude menée pour la Fondation des villes, 1982, dactyl.

DAVAL Jean-Luc, RESTANY Pierre, TALBOT Patrick, *L'âme urbaine, hommage à Monique Faux*, Genève, Daval, 1998

FACHARD, Sabine (dir.), *L'art et la ville : interventions des artistes dans les villes nouvelles*, Paris, SGGCVN, 1976

GIUSTI, Julien, *Les actions d'animation dans les villes nouvelles. La naissance d'une vie de quartier*, Paris, SGVN, mars 1976, dactyl.

GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, « L'écomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, acteur ou témoin de la ville nouvelle ? », in *Ethnologie française*, 2003/2, tome XXXVII, Paris, PUF, pp. 69-80

GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, Paris, Artlys, 2010

HAUMONT, Antoine et CHESNEAU, Isabelle, « La mixité sociale programmée dans les villes nouvelles. Les exemples de Marne-la-Vallée et de Cergy-Pontoise », in *Les*

Annales de la recherche urbaine, n° 98, « Les visages de la ville nouvelle », 2005, pp. 83-87

LEGENDRE, Michèle, MIEGE, Bernard, PITROU, Agnès, *L'action culturelle dans les villes nouvelles. Réflexions préalables à une programmation*, Paris, SER, 1971, dactyl.

MUSEE DE LA VILLE, *L'esprit pionnier ou l'aventure des premiers habitants de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines*, catalogue de l'exposition « L'esprit pionnier », Saint-Quentin-en-Yvelines, SAN-Musée de la Ville, 1999

RESTANY, Pierre, *L'axe majeur de Cergy Pontoise de Dani Karavan*, Paris, La Documentation française, 1987

SELLIER, Michèle, *Les groupes d'action municipale*, Université de Paris I, thèse de sciences politiques, sous la direction de Jean-Pierre Cot, 1975

THEULE, Frédéric, « L'art public pour les élus locaux de Saint-Quentin-en-Yvelines : une appropriation tardive », in GUIYOT-CORTEVILLE, Julie, PERLES, Valérie et VADELORGE, Loïc, *L'art dans les villes nouvelles, de l'expérimentation à la patrimonialisation*, Paris, Artlys, 2010, pp. 122-129

VADELORGE, Loïc, « Patrimoine et ville nouvelle : l'exemple de Saint-Quentin-en-Yvelines », in POIRRIER, Philippe et VADELORGE, Loïc (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2003, p. 553-572

VADELORGE, Loïc (dir.), *L'action culturelle dans les villes nouvelles*, Paris, La Documentation française, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, 2005

VADELORGE, Loïc, « « L'art urbain dans les villes nouvelles », in POIRRIER, Philippe (dir.), *Art et pouvoir de 1848 à nos jours*, Paris, CNDP, 2006, pp. 52-55

Villes nouvelles et grands ensembles

« Les politiques urbaines françaises depuis 1945 », *Bulletin de l'IHTP*, supplément, n° 5, 1984

BOURILLON, Florence, FOURCAUT, Annie, VADELORGE, Loic (dir.), « Villes nouvelles et grands ensembles », in *Histoire urbaine*, 17, décembre 2006, pp. 5-146

COUDROY de LILLE, Laurent, FOURNIE, Anne, KOENIG, Grégoire, LEFRANCOIS, Dominique, *Créteil ville nouvelle ? Une histoire contemporaine de l'urbanisation de Créteil,* tome 1 : Monographie et fiches, Université de Paris XII-Val-de-Marne, IUP, 2004, dactyl.

FOURCAUT Annie et PAQUOT Thierry (dir.), « Le grand ensemble, histoire et devenir », in *Urbanisme*, janvier-février 2002, 322, pp. 35-88

FOURCAUT, Annie et DUFAUX, Frédéric (dir.), *Le monde des grands ensembles*, Paris, Créaphis, 2004

HUGUET, Michèle, *Les femmes dans les grands ensembles, De la représentation à la mise en scène*, Paris, CNRS, 1971

KAES, René, *Vivre dans les grands ensembles*, Paris, Les Editions ouvrières, 1963

TELLIER, Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Editions Autrement, collection Mémoires/Culture, 2007

Approches locales (1) : Saint-Quentin-en-Yvelines

« Mémoire de Trappes, le territoire », brochure réalisée par la ville de Trappes en avril 1989, 24 pages (disponible à l'Association Mémoire de Trappes, service municipal de la mairie)

CADALBERT, Robert, « L'apprentissage de l'intercommunalité », in *Pouvoirs locaux*, n° 60, I/2004, pp. 95-98

CHAUVIN, Monique, *Montigny-le-Bretonneux, naissance d'une ville*, Paris, Cliomédia, 2006

DEBARRE, Anne et MORY, Pascal (dir.), *Habiter à Saint-Quentin-en-Yvelines. Entre utopie et tradition*, Somogy-Editions d'art, 2002

LEIMDORFER, François, « Saint-Quentin (en-Yvelines) ou "ville nouvelle" ? Le choix de nom comme choix de ville », *Langage et Société*, 96, juin 2001, pp. 71-103

LEIMDORFER, François et WALD, Paul, *Parler en ville, parler de la ville, essais sur les registres urbains*, collection Les mots de la ville, éditions de la M.S.H., 2004

LEYBOLD, Martine et PIZZORNI, Florence, « Saint-Quentin ville, genèse d'un quartier. Entretien avec l'urbaniste Yves Draussin », in *Miroir* n° 3, pp. 3-19

LEYBOLD, Martine et PIZZORNI, Florence, « Jacques Riboud, le *builder* de Verrière-Elancourt-Maurepas », in *Miroir* n° 4, pp. 3-23

LORIERS, Marie-Christine, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire en marche et verts parages*, Autrement, série France, n° 10, septembre 1992

EPA, *Si Saint-Quentin m'était conté*, Paris, Créaphis, volumes 1 (« L'essor économique »), 2 (« La trame verte »), 3-4 (« L'urbanisme »), 5 (« Les Saint-Quentinois »), 6 (« L'architecture »), 1990-1993

EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 1, Cliomédia, 1993

EPA, *Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, tome 2, Cliomédia, 2002

FERRE, Christophe, *Magny, d'un monde à l'autre*, Agence Repères, Saint-Quentin-en-Yvelines, 2005

MICHEL, Marie-José, *Maurepas, hier et aujourd'hui*, Paris, Editions Nolin, 2000

MUSEE DE LA VILLE, *Un centre pour la ville nouvelle ?, Catalogue de l'exposition « Le centre, vous y êtes »,* Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, 1998

MUSEE DE LA VILLE, *Les grandes fermes du plateau en 1900*, catalogue de l'exposition de l'Ecomusée de Saint-Quentin-en-Yvelines, juillet-septembre 1993

PRUDON, Hervé, *La revanche de la colline*, Paris, Gallimard, 1996

RENAUD, Yann, *Un projet dans la ville : l'Association pour la promotion es activités socio-culturelles à Saint-Quentin-en-Yvelines*, étude réalisée pour le compte du Musée de la ville, 2004

RENOULT, Michel, « L'histoire de Trappes », bulletin municipal de l'année 1966, pp. 38-41

VAUBOURG, Olivier, *Le monde des pionniers du militantisme saint-quentinois. De l'installation à la succession*, rapport de recherches, version imprimée disponible au Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines

Approches locales (2) : autres villes nouvelles

BAUDELLE, Guy, *Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle. Un exemple d'urbanisme concerté*, Paris, Editions du Moniteur-EPALE, 1984

BORRUEY, René, « Les villes nouvelles françaises ou l'intercommunalité forcée : le cas des Rives de l'Etang de Berre », in *Rives nord méditerranéennes*, 2006, n° 25, pp. 65-78

BROSSAUD, Claire, *Le Vaudreuil Ville Nouvelle (Val de Reuil) et son imaginaire bâtisseur*, Paris, L'Harmattan, 2003

BROSSAUD, Claire, « Les racines sociologiques locales et régionales du Vaudreuil », in *Etudes normandes*, n°2, 2004, pp. 51-63

BUCHOUD, Nicolas (dir.), *Les dynamiques de la rénovation urbaine, du quartier à l'intercommunalité ? Le grand projet de ville des Pyramides à Evry*, Paris, CERTU, 2005

CHALAS, Yves (dir.), *La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau : origines, évolutions et perspectives*, rapport de recherche, MHEVN, mai 2004

DE SAINT-PIERRE, Caroline, *La fabrication plurielle de la Ville. Décideurs et citadins à Cergy-Pontoise 1990-2000*, Paris, Créaphis, 2002

DOUILLET, Anne-Cécile, FAURE, Alain, VANIER, Martin, *L'Isle d'Abeau ou la ville nouvelle malgré tout. Quelques réflexions sur le traumatisme territorial en politique*, rapport ronéoté, septembre 2004

EPIDA, *Au Milieu pousse la campagne. La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau*, Histoire d'un défi fou, EPIDA, 2003

GALLOT, Emmanuelle et VANIER, Martin (dir.), *Villes nouvelles vers une nouvelle urbanité : le cas de Marne-la-vallée et de l'Isle d'Abeau*, Lyon II, Faculté de géographie, juin 1995

GIRARD, Vincent, *C'était la ville nouvelle. Récit de la fondation de Cergy-Pontoise*, Paris, Somogy-Editions d'art, EPA de Cergy-Pontoise, 2002

GUYARD, Jacques, « Le rôle des élus locaux dans la réalisation des villes nouvelles », PCM, n° 1, janvier 1982, pp. 23-25

GUYARD, Jacques, *Evry Ville nouvelle 1960-2003. La troisième banlieue*, Evry, Espaces Sud, 2003

HIRSCH Bernard, *Oublier Cergy. L'invention d'une ville nouvelle. Cergy-Pontoise. 1965-1975*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des Ponts-et-Chaussées, 2000 [1990]

LACAZE, Jean-Paul, « Un exemple de planification urbaine participative, Le Vaudreuil Ville Nouvelle », in *Métamorphose de la ville, crise de l'urbain, futur de la ville*, Economica, 1987, pp. 259-268

LEVY, Bertrand et SALLEZ, Alain, *Du Vaudreuil à Val-de-Reuil. Histoire d'une utopie, 1967-1987*, Rouen, EPBS, 2006

MEILLERAND, Marie-Clothilde, *La région lyonnaise : cadre d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire dans les années soixante*, DEA d'histoire contemporaine, sous la direction d'Olivier Faron, juin 2003, dactyl.

MOTTEZ, Michel, *Carnets de campagne. Evry 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2002

MOTTEZ, Michel, « Villes nouvelles et démocratie ou « le rendez-vous manqué », in *Espaces et sociétés*, 2005/1 n° 119, pp. 73-91

PERCQ, Pascal et STIEVENARD, Jean-Marie, *Villeneuve d'Ascq. Une ville est née*, Paris, Cana, 1980

RABILLOUD, Stéphane, *De la planification au projet : ruptures et continuité d'un mode d'action publique. Le cas de l'Isle d'Abeau*, Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, sous la direction de Frank Scherrer, Université de Lyon 2, 2007

SABBAH, Catherine, *Evry, nouvelle ville nouvelle*, préface de Manuel Valls, Paris, Créaphis, 2006

SCHERRER, Franck et RABILLOUD, Stéphane, « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », in *Pouvoirs Locaux,* n° 60, 2004, pp. 52-58

TELLIER, Thibault, « La mémoire politique de Villeneuve d'Ascq », in *Ethnologie française*, n° 33, 2003, pp. 51-57

VADELORGE, Loïc (dir.), « Décentralisation en Normandie : acteurs et politiques », in *Etudes normandes*, 4, 2006, p. 43-70

VADELORGE, Loïc et SIBOUT, Cécile-Anne (dir), « Val de Reuil : jeunesse d'une ville nouvelle », in *Etudes normandes*, 2, 2004, n° spécial

WARNIER, Bertrand, *Cergy-Pontoise. Du projet à la réalité*, Paris, Mardaga-Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine, 2004

VII- Représentations, communication publique

ADLER, Ronald B. et TOWNE, Neil, *Communication et interactions*, éditions Etudes vivantes, 1991

ALIBERT, Jean-Louis, DE LA HAYE, Yves et MIEGE, Bernard, *Production de la ville et aménagement du discours*, Editions du CNRS, Lyon, 1982

BAUTIER, Roger, *De la rhétorique à la communication*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1994

CANTEUX, Camille, *Villes rêvées, villes introuvables, Histoire des représentations audiovisuelles des grands ensembles à la télévision, au cinéma et dans les films institutionnels du milieu des années 1930 au début des années 1980*, Paris, Université de Paris I –Sorbonne, thèse d'histoire, sous la direction d'Annie Fourcaut, soutenue le 5 mai 2008, dactyl.

CANTEUX, Camille, « Sarcelles, ville rêvée, ville introuvable », in *Sociétés et représentations*, n° 17, 2004, pp. 343-359

COHEN-BACRIE, Bruno, *Territoires en promotion*, Paris, Editions Weka, 2003

DE LA GUERONNIERE, Christian et LE BRAS, David, *La communication intercommunale : quels enjeux à l'heure de la réforme territoriale ?*, Territorial Editions, coll. Essais, 2009

DELJARRIE, Bernard et MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2009

DELPORTE, Christian, *La France dans les yeux. Une histoire de la communication politique de 1930 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2007

DELPORTE, Christian, « Pour une histoire de la propagande et de la communication politique », in *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n° 80, 2003/4, pp. 3-4

FOURCAUT Annie, « Aux origines du film de banlieue : les banlieusards au cinéma (1930-1980) », in *Sociétés et Représentations*, n° 8, décembre 1999, pp. 113-127

GRESEC, Les enjeux de l'information et de la communication, 2009/1, vol. 2009

GUILLEMOT, Corinne et THEULE, Frédéric, « La communication publique, levier de la démocratie intercommunale ? », *Note rapide*, n° 539, IAU îdF, avril 2011

HABERMAS, Jurgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987

HEILBRUNN, Benoît, Le logo, Paris, PUF, 2006

HUET, Sophie et LANGENIEUX-VILLARD, Philippe, *La communication politique*, Paris, PUF, 1982

LAZAR, Judith, *Sociologie de la communication de masse*, Paris, Armand Colin, 1991

MAIGRET, Eric, *Sociologie de la communication et des médias*, Paris, Armand Colin, 2004

SOUCHARD, Maryse et WAHNICH, Stéphane, *La communication politique locale*, Paris, PUF, 1995

WOLTON, Dominique, *Penser la communication*, Paris, Flammarion, 1997

WOLTON, Dominique, *Il faut sauver la communication*, Paris, Flammarion, 2005

WOLTON, Dominique, *Sauver la communication*, Paris, Flammarion, 2007

WOLTON, Dominique, *Informer n'est pas communiquer*, Paris, CNRS Editions, 2009

ZEMOR, Pierre, *La communication publique*, Paris, PUF, 2008

Sources

Archives nationales (Fontainebleau)

2, rue des Archives
77 300 Fontainebleau
Tél. : 0164 31 73 00
Mél. : an.fontainebleau@culture.gouv.fr

- Villes nouvelles : généralités (1964-1980), dossiers pour chaque ville nouvelle (1969-1983).
  ⇨ Cote 199 10 586.

- EPA des villes nouvelles, PV des CA des EPA (1974-1985), documentation générale, documentation financière (1970-1980).
  ⇨ Cote 198 50 764.

- Villes nouvelles (1969-1978) : EPA, GCVN, projets de loi sur la réforme des collectivités locales, organisation administrative et financière, Sdaurp, VIe, VIIe, et VIIIe Plans, études foncières, et démographiques, PV de réunions, documents budgétaires et financiers.
  ⇨ Cote 198 40 342.

Archives de la Région Ile-de-France

35, boulevard des Invalides
75 007 Paris
Tél. : 01 53 85 50 83
Mél. : archives@iledefrance.fr

Ces archives permettent de consulter les sources relatives à l'IAURP.

- Conseils d'administration de l'IAURP, réunions, procès-verbaux (années 1960-1964).
  ⇨ Cote 1.45.163.

- Etudes techniques, colloques sur l'urbanisme (1978).
  ⇨ Cote 2 WIA.

- Photos aériennes, plans, schéma directeur (1965-1974).
  ⇨ Cote 44.261 30.

- Le schéma directeur de 1965: préparation, réunions de travail, correspondance (1963-1966)
  ⇨ Cote 23 WIA 192.

- Les schémas directeurs de 1965 et 1976 : préparation, plans, budget (1964), rapport de Paul Delouvrier (aménagement de la Région de Paris, 1964), bulletin officiel, études, cartes, orientations du VIe Plan, rapport d'exécution du VIe Plan (1975).
  ⇨ Cote 6 WIA 19.

- Le schéma directeur de 1985 et 1976 : préparation, réunions, études, cartes.
  ⇨ Cote 6 WIA 25

- Villes nouvelles, 1976-1978 : espace urbain, agréments, établissements desserrés, documents de communication (plaquettes), information, notes internes, courrier.
  ⇨ Cotes 3 WIA 29 à 42
  ⇨
- Presse : dossiers de presse relatifs à l'IAURP (1968-1988).
  ⇨ Cote 47 WIA 3-12

- Informations générales sur les villes nouvelles (1978).
  ⇨ Cote 47 WIA 6.

Archives parlementaires

126, rue de l'université - 75 355 Paris 07 SP
Tél. : 01 40 63 60 00
Mél. : archives@assemblee-nationale.fr

Le recours à ces archives nous a permis d'avoir accès aux débats parlementaires ainsi qu'aux textes législatifs :

- *Journal officiel de la République française* : Assemblée nationale et Sénat, séances des années 1966, 1968-1970, 1982-1983, 1999, *Journal Officiel*.

Archives de l'AMF

41, quai d'Orsay - 75 043 Paris
Tél. : 01 44 18 14 14

Les archives de l'Association des maires de France comportent l'intégrale de la collection du journal de l'Association, *Départements et communes* (non cotée).

Office universitaire de recherche socialiste (Ours)

12, cité Malesherbes - 75 009 Paris
Tél. : 01 45 55 08 60 – Mél. : info@ours.org

Les archives de l'Ours permettent de consulter la majorité des publications et des études produites par le Parti socialiste.

Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

CA de Saint-Quentin-en-Yvelines
1, rue Eugène-Henaff BP 118
78 192 Trappes Cedex
Tél. : 01 39 44 80 80

Ces archives ne comportent pas de cote. Elles sont classées en fonction de leur nature :

- Compte rendus des comités syndicaux du Scaan (1973-1983), puis du San (1984-2004) : boîtes « Comité syndical ».
- Compte rendus des réunions du bureau : boîtes « Bureau ».
- Compte rendus des commissions : consultables en fonction de la nature de la commission. Exemple pour l'année 1973 : Administration générale et personnel ; Finances, gestion, budget ; Information et relations publiques ; Sécurité et transports ; Scolaire et périscolaire ; Travaux infrastructures et superstructures, réalisation de Zac ; Urbanisation. L'évolution de la dénomination des commissions entre 1973 et 2003
- Récolement : nous avons pu consulter certaines sources archivées selon cette dénomination (archives relatives à l'EPA notamment). Il est fort probable que celles-ci aient depuis fait l'objet d'un classement.

Archives de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines

Archives départementales des Yvelines
2, avenue de Lunca
78 180 Montigny-le-Bretonneux
Tél. : 01 61 37 36 30

Ces archives sont classées aux Archives départementales des Yvelines. Lorsque nous avons débuté notre recherche, en 2005, elles étaient en cours de classement et n'étaient pas toutes disponibles. Les sources que nous avons consultées sont les suivantes :

- Compte rendus des séances du conseil général, années 1965-1970.
  ⇨ Cote 235 W1.

- EPA, années 1966-1968 : périmètres initiaux de la ville nouvelle, Zup, création des Zad, financement des équipements pour les opérations concertées.
  ⇨ Cote 1701W77.

- EPA, années 1968-1969 : notes du directeur-général, projets de décrets portant sur la création des EPA (mars 1969), documentation relative à la création d'un GIE, lettres de Paul Delouvrier à l'attention du ministre de l'Equipement, cartes de la ville nouvelle en 1968-1969, programme 1968 d'acquisitions foncières, Zad-Centre de Guyancourt-Montigny-Voisins, notes du ministère de

l'Equipement à l'attention du préfet de la Région parisienne, notes de Jean-Eudes Roullier sur l'aménagement de la zone des Grandes écoles (Saclay), notes du préfet au DG de l'AFTRP.
⇨ Cote 1701W78.

- EPA, 1966-1969 : levers topographiques, lettres de Serge Goldberg à l'attention de la DDE, photographies aériennes du secteur de la ville nouvelle, études géodésiques, hydrologiques, topographiques, études relatives au système d'assainissement, notes de l'AFTRP sur la coordination des travaux, notes de la MEAVN d'Evry définissant le rôle et le périmètre d'intervention de la mission, cartes de Saint-Quentin-en-Yvelines, convention entre la DDE et la Mission d'études de la ville nouvelle, notes relatives à l'urbanisme, études de PDUI, notes de l'IAURP, notes de Paul Delouvrier sur les PDUI, notes de Paul Delouvrier au Sarp.
⇨ Cote 1701W79.

- EPA, 1965-1969 : notes de Serge Goldberg à l'attention de Raymond Berrurier, notes relatives à l'aménagement urbain de la région de Trappes (MEAVN), principes de création des villes nouvelles, transports en commun, alimentation en eau potable, description générale du schéma de structures de Trappes, description du zoning général, liaisons autoroutières (A12, B12).
⇨ Cote 1701W80.

- EPA, 1968-1969 : notes du préfet des Yvelines au sujet du syndicat mixte de l'étang de Saint-Quentin, projets de convention pour les études d'aménagement d'une base de loisirs de l'étang de Saint-Quentin, statuts du syndicat mixte, notes relatives aux syndicats intercommunaux présents sur le territoire de la future ville nouvelle, documentation relative au Sivom de Coignières-Elancourt-Maurepas-La Verrière (conventions).
⇨ Cote 1701W81.

- EPA, 1970-1974 : études et plans relatifs au Centre-ville.
⇨ Cote 1701W82.

Archives communales

Nous avons consulté dans ces archives les compte rendus des conseils municipaux et de certaines réunions de commissions. Pour l'essentiel, ces archives ne sont pas cotées.

Coignières
- Compte rendus des conseils municipaux, années 1964-1983.

Guyancourt
- Compte rendus des conseils municipaux.
- Compte rendus de commissions : Urbanisme, Culture, Communication.

Elancourt
- Compte rendus des conseils municipaux.

- Compte rendus de commissions : Urbanisme, Culture, Communication.
- Archives de la direction générale des services, années 1997-1999 : boite 71W4

Maurepas
- Compte rendus des conseils municipaux, années 1960-1974.

Montigny-le-Bretonneux
- Compte rendus des conseils municipaux, années 1973-1999.
- Compte rendus de commissions : Urbanisme, Culture, Communication.

Trappes
- Compte rendus des conseils municipaux, années 1973-1999.
- Compte rendus de commissions : Urbanisme, Culture, Communication.

Archives du Musée de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines

Quai François-Truffaut
78 180 Montigny-le-Bretonneux
Tél. 01 34 52 28 80

Le centre de documentation du Musée de la ville comporte plusieurs sources :
- Archives orales : entretiens d'élus locaux
    - Nicolas About, maire de Montigny-le-Bretonneux (1977-2002).
    - Alain Danet, maire d'Elancourt (1977-1995).
    - Bernard Hugo, maire de Trappes (1966-2001), vice-président du Scaan, puis du San (1973-2004).
    - Alain Le Vot, maire de Magny-les-Hameaux (1977-1983), président du Scaan (1980-1983), et vice-président du San (1984-2004).
    - Roland Nadaus, maire de Guyancourt (1983-2002) et président du San (1989-1998).
    - Dominique Raimbault, président du Scaan et du San (1983-1989).
- Archives écrites :
    - Bulletins d'information et de communication du Scaan et du San : *Saint-Quentin notre ville*, *Saint-Quentin 78*, *Le Petit Quentin/*
    - Bulletins municipaux des communes de la ville nouvelle, des années 1960 aux années 2000 : Elancourt, Guyancourt, La Verrière, Magny-les-Hameaux, Montigny-le-Bretonneux, Voisins –le-Bretonneux.
- Archives iconographiques :
    - Cartes postales (fond Robert Guilbot).
    - Campagnes photographiques de l'EPA : aériennes, photos Christian Lebon.
    - Campagnes photographiques Ecomusée – Musée de la ville (fond Daniel Huchon).

Table des cartes

1- Le périmètre de la ville nouvelle en 1966 122
2- La démographie de la ville nouvelle (1968) 124
3- Le périmètre de Saint-Quentin-en-Yvelines en 1967 127
4- Le découpage de 1968 / option 1 de l'EPA 129
5- Le découpage de 1968 / option 2 de l'EPA 131
6- Le découpage de 1968 / option 3 de l'EPA 132
7- Le découpage de 1968 / option 4 de l'EPA 134
8- Le découpage de Saint-Quentin-en-Yvelines en 1969 137
9- La coopération intercommunale sur le territoire préfigurant la ville nouvelle (1968) 141
10- Les syndicats intercommunaux en activité en 1968 142
11- Saint-Quentin-en-Yvelines en 1973 217
12- Saint-Quentin-en-Yvelines : Zan et hors Zan, 1973-1983 222
13- Elections municipales, 1983 : résultats électoraux (2e tour) 234
14- Localisation du quartier du Pas-du-Lac 345
15- Listes en présence aux élections municipales de 1983 410
16- Elections municipales de 1983 : résultats du 1er tour 413
17- Elections municipales de 1983 : résultats du second tour (% des listes) 415
18- Modification du périmètre de la ville nouvelle (1983) 424
19- Saint-Quentin-en-Yvelines : évolution du périmètre en 1984 429
20- Elections municipales de 1989 : résultats 487
21- Le San, le PNR de la Haute vallée de Chevreuse et le Siep de Saclay 520

Table des matières

Introduction générale **3**

PREMIERE PARTIE
La ville nouvelle avant la ville nouvelle :
aux sources d'un territoire politique, 1965-1970 38

Chapitre I
Aux origines de la coopération intercommunale, 1890-1966 41
1- La « première intercommunalité » syndicale : la loi du 22 mars 1890 44
1.1. Aux origines de la loi de 1890 : associationnisme, décentralisation et mutualisations intercommunales 44
1.2. La loi de 1890 : l'équilibre Etat-départements-communes en questions 48
1.3. Modalités de création, compétences et pouvoir financier : un syndicat contrôlé par le représentant de l'Etat 52
1.4. Postérité de la loi de 1890 : pratiques et représentations 55

2- Vers un second modèle de coopération :
l'intercommunalité, outil d'aménagement du territoire pour l'Etat 60
2.1. De l'Etat planificateur à l'Etat aménageur : vers une nouvelle approche de la coopération intercommunale 60
2.2. Les ordonnances de 1959 : la règle d'or du « communalisme » original transgressée 66
2.3. La loi de 1966 sur les Communautés urbaines : l'Etat dirigiste, l'intercommunalité exacerbée 71
2.4. La sphère locale en réaction : le cas des maires de France et des parlementaires 78
2.5. Les communautés urbaines en représentation : la « modernité » contre l'« immobilisme » 82

Chapitre II
A la recherche d'un territoire politique, 1965-1970 89
1- Les élus locaux face à la ville nouvelle : le rôle-clé du conseil général 93
1.1. Le rejet des élus du conseil général en 1965 : le poids d'André Mignot . 93
1.2. Les élus des communes, entre refus et résignation 107

2- Les aménageurs et la ville nouvelle : du périmètre au territoire ? 121
2.1. 1965 : une première définition du périmètre dont l'axe est Versailles ... 121
2.2. Le paysage saint-quentinois en 1967 : Versailles exclue de la ville nouvelle 126
2.3. La ville nouvelle en 1968 : quatre options, une approche technico-politique 128

3- Les syndicats de coopération intercommunale :
des lieux de négociation entre élus et aménageurs 139
3.1. L'intercommunalité dans la région de « Trappes – Saint-Quentin » :
état des lieux 139
3.2. La coopération intercommunale, lieu de médiation :
l'exemple du Sivom de Coignières – Elancourt – Maurepas – La Verrière .. 144

Chapitre III
La loi Boscher, ou la « porte étroite » 161
1- Le projet de loi : l'aboutissement d'un large processus de concertation 164
1.1. Michel Boscher, homme de réseaux au service du pouvoir régional 166
1.2. Le projet Fouchet : un avant-projet déterminant pour la loi Boscher 173

2- Les débats parlementaires :
des clivages politiques classiques, des solidarités attendues 184
2.1. A gauche, la défense d'une posture « démocratique » 186
2.2. A droite, une « défense des libertés locales » portée par les sénateurs . 191
2.3. Le gouvernement intangible face aux critiques :
l'intransigeance d'André Bord 196
2.4. La loi Boscher : entre commune unique
et intercommunalité supra-communale 201

DEUXIEME PARTIE
Saint-Quentin-en-Yvelines, territoire politique
en voie de structuration, 1970-1983 211

Chapitre IV
Les élus face à la ville nouvelle, 1973-1983 :
vers la politisation partisane du débat local 215
1- Le Scaan un nouvel acteur dans le jeu politique local (1973-1977) 217
1.1. Onze communes contre l'Etat : une union en trompe-l'œil ? 218
1.2. S'insérer dans le périmètre de la ville nouvelle
nommer l'intercommunalité : des actions de résistance symbolique ? 221
1.3. Organisation et décisions au Scaan : la commune
comme valeur refuge 225

2- 1977, « année zéro » pour la ville nouvelle ? 233
2.1. De nouveaux élus saint-quentinois : l'exemple
d'Alain Danet 235
2.2. Une nouvelle manière de présider
aux affaires communautaires : Mario Urbanet 243
2.3. Démographie, logements, commerces de proximité :
la ville nouvelle transfigurée 246

3- Vers un Scaan de plus en plus partisan ?
L'emprise du PCF sur l'intercommunalité, 1973-1983 252
3.1. Mario Urbanet et le PCF : aux sources d'une intercommunalité
partisane, 1973-1977 253

3.2. Une approche politique des questions locales :
vers une logique de blocs au sein de l'exécutif communautaire 260

Chapitre V
Saint-Quentin-en-Yvelines sous influences :
le Scaan au contact de son environnement, 1973-1983 270
1- L'EPA : structure « autonome » ou outil d'aide à la décision pour les élus ? 272
1.1. La convention Scaan / EPA : l'Etat, arbitre ultime des villes nouvelles . 273
1.2. Les aménageurs : un temps d'avance sur les élus 278

2- Le Scaan face à l'EPA : quelques exemples de lutte pour le pouvoir local 285
2.1. La bataille territoriale : la Zac centre 286
2.2. La bataille de la représentation : le conseil d'administration de l'EPA . 292
2.3. Des élus contraints par la politique de communication de l'EPA ?
Quelques exemples 298

3- La légitimité des aménageurs et des élus en question :
l'affaire du centre, 1981-1982 313
3.1. Le Sdau révisé par le conseil régional (1980) : les élus locaux oubliés ? 314
3.2. Le coup d'arrêt de 1981, une audace motivée
par les résultats de l'élection présidentielle ? 321
3.3. Au Scaan, l'affirmation d'orientations urbaines
qui reposent sur le respect des communes 325

Chapitre VI
L'intercommunalité refondée : vers la loi Rocard du 13 juillet 1983 333
1- La loi Boscher : un texte très tôt remis en cause par la sphère locale 335
1.1. La loi Boscher vue par les élus de la ville nouvelle :
une approche qui évolue avec le temps 335
1.2. Les dysfonctionnements avérés de la loi Boscher : l'exemple de la
rentrée scolaire 1980-1981 à Montigny-le-Bretonneux et Bois d'Arcy 343
1.3. Sortir des dysfonctionnements avérés de la loi Boscher :
les propositions du SGVN 347

2- Réformer la loi Boscher pour « changer la vie » :
le tournant du Parti socialiste sur les villes nouvelles 352
2.1. La proposition Vivien-Dubedout-Mermaz du 30 juin 1975 :
une approche sans lendemain ? 353
2.2. Le PS et les villes nouvelles :
une « vague militante » qu'il convient d'encadrer 360

3- La loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi de gouvernance ou loi militante ? 375
3.1. Un texte préparé grâce à la participation du SGVN
et des élus socialistes : le rôle-clé d'Isabelle Massin 376
3.2. Une proposition innovante : périmètre, compétences,
fiscalité et suffrage universel direct 379
3.3. Le suffrage universel en question :
la Can au cœur du débat parlementaire 384

TROISIEME PARTIE
Saint-Quentin-en-Yvelines à la recherche d'un projet de territoire, 1983-2004 395

Chapitre VII 399
1983-1989 : le San confronté à la tentation supra-communale
1- Un nouvel équilibre politique pour la ville nouvelle : l'élection controversée de Dominique Raimbault (1983) 400
1.1. A la recherche de Saint-Quentine-en-Yvelines : l'exemple de la campagne municipale de mars 1983 401
1.2. La ville nouvelle en 1983 : des forces politiques plurielles, un équilibre précaire 409
1.3. L'élection contestée du nouveau président du Scaan 417

2- Du Scaan au San (1983-1984) : l'intercommunalité confrontée au scepticisme des élus 422
2.1. De onze à sept communes : l'intercommunalité confrontée à la défense des communes 423
2.2. Le San : l'intercommunalité en quête d'un nouvel équilibre politique .. 432

3- Le San : une évolution vers la supra-communalité (1984-1989) ? 435
3.1. Dominique Raimbault, un « président manager » xx
3.2. Le San, de l'information à la communication 459
3.3. San / communes, un partage des rôles de plus en plus flou : l'exemple de la politique de subvention aux associations 472

Chapitre VIII
1989-1998 : la ville nouvelle sur ses « deux pieds » 484
1- Restaurer la confiance entre le San et les communes : le conseil des maires 486
1.1. 1989 : l'intercommunalité en crise ouverte.... 486
1.2. 1989 : le conseil des maires, pierre angulaire d'un système décisionnel refondé 495
1.3. Le conseil des maires, lieu de régulation de la vie politique saint-quentinoise 501

2- S'attacher à « être présent » : le San face à son environnement institutionnel 512
2.1. La révision du Sdaurif : un débat aux enjeux majoritairement politiques et locaux 512
2.2. Les rapports San-EPA : les aménageurs en quête d'autonomie 526
2.3. La mainmise du San sur la question urbaine : l'exemple de l'art public 535

3- La culture, une quête identitaire pour les élus du San 543
3.1. Le projet culturel saint-quentinois : vers une institutionnalisation de l'action 544
3.2. Donner une « âme » à la ville nouvelle : l'écomusée, levier d'action du San 550

Chapitre IX

La ville nouvelle à l'heure du « retour » dans le droit commun, 1998-2004 564
1- Les villes nouvelles et la loi Chevènement :
une exemplarité réelle ou fantasmée ? 567
1.1. Les San dans la loi Chevènement :
cachez cette ville nouvelle, que l'on ne saurait voir 569
1.2. La construction d'une figure urbaine, levier commun de l'action
pour les CA comme pour les villes nouvelles ? 577
1.3. L'intercommunalité selon la loi Chevènement :
une architecture communautaire analogue à celle des villes nouvelles 585

2- Saint-Quentin-en-Yvelines en quête d'un projet de territoire 594
2.1. La ville nouvelle trente ans après :
la permanence de plusieurs enjeux de développement 595
2.2. Une intercommunalité renouvelée pour Saint-Quentin :
l'inscription des citoyens dans le débat communautaire 608
2.3. Le passage du San en CA : quel « projet de territoire »
pour Saint-Quentin-en-Yvelines ? 617

Conclusion générale **630**

Université de Paris 13

UFR Lettres, Sciences de l'homme et des sociétés
Centre de recherche espaces, sociétés, culture – Cresc

N° attribué par la bibliothèque

— — — — — — — — — —

VOLUME D'ANNEXES

à la thèse pour obtenir le grade de
docteur de l'université de Paris 13
Discipline : histoire

présentée et soutenue publiquement

par

Frédéric Theulé

le 8 décembre 2011

Titre

Intercommunalité et gouvernement d'agglomération en ville nouvelle : le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, 1965-2004

Directeur de thèse :
Loïc Vadelorge,
professeur d'histoire contemporaine
(Paris 13)

Jury

Emmanuel Bellanger, chargé de recherches (CNRS)
Olivier Dard, professeur d'histoire contemporaine (université de Metz)
Annie Fourcaut, professeur d'histoire contemporaine (Paris I, Panthéon-Sorbonne)
Jacques Girault, professeur émérite d'histoire contemporaine (Paris 13)
Jean-Yves Mollier, professeur d'histoire contemporaine (université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines)
Loïc Vadelorge, professeur d'histoire contemporaine (Paris 13), directeur de thèse

SOMMAIRE

Partie 1 : le cadre juridique

Lois relatives à la coopération intercommunale

1- Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de commune 7
2- Ordonnances n°59-29, n°59-30 et n°59-31 relatives aux syndicats de communes à vocation intercommunale (Sivom), aux Districts urbains et à la fusion des communes 13
3- Loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines 19

Lois relatives aux villes nouvelles

1- Loi du 12 juillet 1970 (loi dite Boscher) 35
2- Loi du 13 juillet 1983 (loi dite Rocard) 47
3- Tableau d'analyse comparée de l'ensemble urbain (loi du 31/12/1966 sur les communautés urbaines) et du syndicat communautaire d'aménagement 57

Lois relatives à Saint-Quentin-en-Yvelines

- Décret de création de Saint-Quentin-en-Yvelines 58

Partie 2 : entretiens

1- Alain Danet 60
2- Jacques Guyard 69
3- Bernard Hugo 79
4- Alain Le Vot 87
5- Yves Macheboeuf 92
6- Roland Nadaus 97
7- François Neveu 102
8- Dominique Raimbault 107
9- Robert Rondeau 115

Partie 3 : la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines

Cartographie : les périmètres de la ville nouvelle

1- 1967 : périmètre de la ville nouvelle (inter-départementalité) 120
2- Périmètre de 1973 : 11 communes 121
3- Périmètre de 1984 : 7 communes 121

Démographie

1- Démographie des communes de la ville nouvelle (périmètre 1965) : recensements 1954, 1962, 1968 122
2- Démographie de Saint-Quentin-en-Yvelines : évolution communale, 1968-1982 (tableau et graphique) 124
3- Evolution du nombre d'enfants scolarisés à Saint-Quentin-en-Yvelines, 1973-1982 126
4- Habitants localisés en Zan et hors Zan (1973-1982) 127
5- Démographie et nombre d'emplois en ville nouvelle (1989-1990) 128
6- Villes nouvelles, indicateurs démographiques et économiques (1999) 129

Logement

- Le logement à Saint-Quentin-en-Yvelines, 1973-1982 130

Intercommunalité

- Les syndicats de coopération intercommunale en activité (année 1968) .. 131

Partie 4 : le syndicat intercommunal

Vie administrative

- Le personnel administratif du Scaan, années 1976, 1977, 1978 et 1981 134

Vie politique

1- Lettre du sénateur-maire de Trappes au président du San (26/12/1984 – Dossier Iveco) 135
2- Lettre manuscrite du maire de Montigny, dossier Sdaurif, 1992 136
3- Le débat Sdaurif sur le plateau de Saclay, *Le Parisien*, 5/02/1991 137
4- Dossiers traités par le conseil des maires entre 1989 et 1991 138

Personnel politique

1- Election des président et vice-présidents du Scaan, 13 janvier 1973 139
2- Election des président et vice-présidents du Scaan, 22 janvier 1974 140
3- Election des président et vice-présidents du Scaan, 21 janvier 1975 141
4- Election des président et vice-présidents du Scaan, 20 janvier 1976 142
5- Election des président et vice-présidents du Scaan, 23 avril 1977 143
6- Membres du bureau du Scaan, 1977 144
7- Election des président et vice-présidents du Scaan, 23 octobre 1980 145
8- Election des président et vice-présidents du Scaan, 5 mai 1983 146
9- Election des président et vice-présidents du San, 27 septembre 1984 147
10- Election des président et vice-présidents du San, 21 mai 1989 148
11- Election des président et vice-présidents du San, 12 juillet 1995 149
12- Election des président et vice-présidents du San, 5 février 1998 150
13- Election des président et vice-présidents du San, 20 avril 2001 151
14- Election des président et vice-présidents du San, 12 décembre 2002 152

Analyse de la décision communautaire au Scaan, 1973-1983
1- Evolution quantitative 153
2- Evolutions qualitatives 153

Cartographie politique de la ville nouvelle
1- Carte de 1973 156
2- Carte de 1977 157
3- Carte de 1983 (11 communes) 158
4- Carte de 1984 (7 communes) 159
5- Carte de 1989 160
6- Carte de 1995 160
7- Carte de 2001 161

Partie 5 : politiques de communication

District de la région parisienne
- Paris Match : le Grand Paris et les villes nouvelles (extraits) 164

La communication de l'EPA de SQY
1- Le Bulletin de l'EPA 167
2- Campagne de promotion de l'EPA en bande dessinée 168
3- *SQY Entreprises* 169

Syndicat intercommunal de Saint-Quentin-en-Yvelines
1- *SQY Notre ville*, février 1976 171
2- *SQY Notre ville*, juillet 1978 173
3- *SQY 78*, novembre-décembre 1984 174
4- *Le Petit Quentin*, septembre 1986 175
5- Années 1990 : les *Guide de l'Initié* 176
6- Années 2000 : déclinaisons du *Petit Quentin* 177

Communes
- Extraits de couvertures de magazines municipaux 178

Première partie

Le cadre juridique

Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes

« Un règlement d'administration publique désignera les autorités civiles auxquelles le droit de requérir pourra être délégué, et déterminera les conditions et les formes dans lesquelles ce droit s'exercera. »

Loi (1) du 22 mars 1890, sur les syndicats de communes (*promulguée au* Journal officiel *du* 27 *mars* 1890).

ARTICLE UNIQUE. — Il est ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre ainsi conçu :

TITRE VIII

Des syndicats de communes.

ART. 169. — Lorsque les Conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises, par le préfet, au Ministre de l'Intérieur; et, s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'État autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes.

D'autres communes que celles primitivement associées

(1) La Commission chargée d'examiner cette loi était composée de : MM. OBISSIER-SAINT-MARTIN, *président;* REINACH, *secrétaire et rapporteur ;* FOLLIET, BOULANGER-BERNET, REY (Lot), ARNOUS, GARNIER (Charente-Inférieure), DE BAR, MICHOU, SOUHET, BRIENS. — Les documents législatifs qui se réfèrent à cette loi portent les nos 341 et 396. — Le vote a eu lieu à la Chambre, après déclaration de l'urgence, dans la séance du 6 mars 1890.

[22 *mars* 1890.]

peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les Conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret rendu [illegible].

ART. 170. — Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile.

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la Préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association.

ART. 171. — Le syndicat est administré par un comité.

A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes :

Les membres sont élus par les Conseils municipaux des communes intéressées.

Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués.

Le choix du Conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un Conseil municipal.

Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués du Conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat; mais en cas de suspension, de dissolution du Conseil municipal ou de démis-

[22 *mars* 1890.]

sion de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau Conseil.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, démission ou toute autre cause, le Conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois.

Si un Conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité du syndicat.

ART. 172. — La commune siège du syndicat est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des communes syndiquées.

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats.

A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du syndicat.

ART. 173. — Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires un mois avant les sessions ordinaires du Conseil général.

Il peut être convoqué extraordinairement par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion.

Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité.

Le comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau.

Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 7.

Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et

entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

ART. 174. — Les conditions de validité des délibérations du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils municipaux.

ART. 175. — Le Comité du syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des pouvoirs qu'il leur confère.

Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet.

La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité.

Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils auront été nommés.

ART. 176. — L'administration des établissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions administratives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux Conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les

secours, d'une part à domicile, et d'autre part, à l'hôpital ou à l'hospice.

ART. 177. — Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent :

1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des conseils municipaux l'ont déterminée.

Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux.

2° Le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ;

3° Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

4° Les subventions de l'État, du département et des communes ;

5° Les produits des dons ou legs.

Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées.

Les conseillers municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la commission de surveillance.

ART. 178. — Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées

[22 *mars* 1890.]

sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat sera autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution.

ART. 179. — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret, sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office, par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'État.

Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des dispositions, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

ART. 180. — Les dispositions du présent titre sont applicables dans les conditions et sous les réserves contenues dans les articles 164, 165, 166 de la loi du 5 avril 1884 :

1° Aux communes de plein exercice de l'Algérie ;

2° Aux colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

[22 mars 1890.]

Ordonnances n° 59-29 (syndicats de communes), 59-30 (districts urbains) et 59-31 (fusions de communes) du 5 janvier 1959

Ordonne :

Art. 1er. — Les dispositions de la loi du 30 août 1947 sur l'assainissement des professions commerciales et industrielles sont applicables aux personnes qui exercent la représentation commerciale :

Soit dans les conditions de l'article 29 *h* du livre Ier du code du travail ;

Soit à titre d'agent commercial mandataire.

Art. 2. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 3 janvier 1959.

C. DE GAULLE.

Par le président du conseil des ministres :

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
MICHEL DEBRÉ.

Le ministre de l'industrie et du commerce,
ÉDOUARD RAMONET.

Ordonnance n° 59-27 du 3 janvier 1959 complétant la loi n° 54-782 du 2 août 1954 modifiant certaines dispositions de la loi n° 46-994 du 11 mai 1946 portant transfert et dévolution de biens et d'éléments d'actif d'entreprises de presse et d'information.

Le président du conseil des ministres,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34 et 92 ;

Le conseil d'Etat (commission permanente) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Art. 1er. — La loi n° 54-782 du 2 août 1954 modifiant certaines dispositions de la loi n° 46-994 du 11 mai 1946 portant transfert et dévolution de biens et d'éléments d'actif d'entreprises de presse et d'information, est complétée par un article 17 *bis*, ainsi conçu :

« *Art.* 17 bis. — Les entreprises qui ont acquis des biens de presse par ventes sous condition suspensive de payement et qui, avant l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la décision de répartition, auront cessé de faire paraître les journaux ou écrits périodiques en considération desquels ces biens leur ont été attribués, pourront être déchues du bénéfice de cette attribution. La déchéance sera constatée par arrêté du ministre chargé de l'information.

« Les contrats de vente seront résolus de plein droit et les biens remis en dation en payement ou aliénés selon les modalités prévues à l'article 13 de la loi du 2 août 1954.

« Les annuités versées par l'attributaire jusqu'à la résolution de la vente seront acquises à l'ancien propriétaire ou à l'Etat, à titre d'indemnité d'occupation.

« Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application du présent article, et notamment les conditions dans lesquelles les cessions et les règlements anticipés faits avec l'agrément des anciens propriétaires demeureront valables ».

Art. 2. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 3 janvier 1959.

C. DE GAULLE.

Par le président du conseil des ministres :

Le ministre de l'information,
JACQUES SOUSTELLE.

Ordonnance n° 59-28 du 5 janvier 1959 réglementant l'accès des mineurs à certains établissements.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre de l'éducation nationale et du ministre de la santé publique et de la population,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34 et 92 ;

Le conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Art. 1er. — Sans préjudice de l'application des lois et règlements en vigueur, le préfet peut, par arrêté, interdire l'accès des mineurs de dix-huit ans à tout établissement offrant, quelles qu'en soient les conditions d'accès, des distractions ou spectacles, lorsque ces distractions ou spectacles ou la fréquentation de cet établissement se révèlent de nature à exercer une influence nocive sur la santé ou la moralité de la jeunesse.

Cet arrêté est pris après consultation du maire et avis d'une commission. La consultation du maire n'est toutefois pas nécessaire lorsque l'arrêté doit recevoir application sur le territoire de plusieurs communes.

La composition et le fonctionnement de cette commission, les conditions dans lesquelles est effectuée la publicité donnée à l'arrêté préfectoral, ainsi que les autres modalités d'application du présent article sont fixés par arrêté conjoint des ministres intéressés.

Art. 2. — En cas de violation de l'arrêté d'interdiction prévu à l'article 1er, le préfet peut, afin de préserver l'ordre, la santé ou la moralité publics, ordonner après nouvel avis de la commission visée à l'article 1er, la fermeture de l'établissement pour une durée n'excédant pas six mois.

La violation de l'arrêté de fermeture sera punie d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une amende de 200.000 F à 2 millions de francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 3. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 5 janvier 1959.

C. DE GAULLE.

Par le président du conseil des ministres :

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
MICHEL DEBRÉ.

Le ministre de l'intérieur,
ÉMILE PELLETIER.

Le ministre de l'éducation nationale,
JEAN BERTHOIN.

Le ministre de la santé publique et de la population,
BERNARD CHENOT.

Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre d'Etat, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances et des affaires économiques,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34 et 92 ;

Vu le code de l'administration communale ;

Le conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Art. 1er. — Les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149 et 150 du code de l'administration communale sont remplacés et modifiés par les dispositions suivantes :

« *Art.* 141. — Le syndicat de communes est un établissement public.

« Un syndicat de communes peut être créé :

« 1° Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou des services d'intérêt intercommunal et qu'ils ont décidé de consacrer à ces œuvres ou à ces services les ressources suffisantes ;

« 2° Lorsque, pour la création ou la gestion d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentent plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale ont fait connaître leur volonté de créer un syndicat groupant la totalité des communes intéressées.

« *Art.* 142. — L'autorisation de créer le syndicat est accordée:

« Par arrêté du préfet lorsque les communes appartiennent au même département;

« Par arrêté conjoint des préfets intéressés lorsqu'elles appartiennent à des départements différents;

« Par arrêté du ministre de l'intérieur après avis du ou des conseils généraux dans le cas prévu au 2° de l'article précédent.

« L'arrêté d'autorisation fixe le siège du syndicat sur proposition des communes syndiquées. Il détermine, le cas échéant, les conditions de la participation au syndicat de communes qui ont refusé leur adhésion.

« *Art.* 143. — Des communes autres que celles primitivement syndiquées peuvent être admises à faire partie du syndicat avec le consentement du comité du syndicat. La délibération du comité doit être notifiée aux maires de chacune des communes syndiquées. Les conseils municipaux doivent obligatoirement être consultés dans un délai de quarante jours à compter de cette notification.

« La décision est prise:

« Par le ou les préfets en l'absence d'opposition d'un conseil municipal;

« Par le ministre de l'intérieur dans le cas contraire. Il ne peut, toutefois, être passé outre à l'opposition de plus d'un tiers des conseils municipaux ».

« *Art.* 145. — Les conditions de validité des délibérations du comité et, le cas échéant, celles du bureau procédant par délégation du comité, les dispositions relatives à l'ordre et à la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation des délibérations, de nullité des droits et de recours, sont celles que fixe le titre II du présent livre pour les conseils municipaux.

« Les lois et règlements concernant la tutelle des communes sont applicables aux syndicats de communes.

« Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège du syndicat.

« Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats ».

« *Art.* 147. — Une commune peut se retirer du syndicat avec le consentement du comité. Celui-ci fixe, en accord avec le conseil municipal intéressé, les conditions auxquelles s'opère le retrait.

« La délibération du comité est notifiée aux maires de chacune des communes syndiquées. Les conseils municipaux sont consultés et la décision est prise dans les conditions prévues à l'article 143 ».

« *Art.* 149 (alinéa 1er sans changement).

« Les recettes de ce budget comprennent:

« 1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour les dites communes pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée.

« Le comité du syndicat peut décider que cette contribution sera remplacée par des centimes. La mise en recouvrement de ces centimes ne peut toutefois être poursuivie que si le conseil municipal, obligatoirement consulté dans un délai de quarante jours, ne s'y est pas opposé en affectant d'autres ressources au payement de sa quote-part ».

2° à 5° (sans changement).

« 6° Le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés.

« 7° Le produit des emprunts ».

(Les deux derniers alinéas sans changement.)

« *Art.* 150. — Le comité délibère sur l'extension des attributions et la modification des conditions initiales de fonctionnement ou de durée du syndicat.

« La délibération du comité est notifiée aux maires de chacune des communes syndiquées. Les conseils municipaux sont consultés et la décision est prise dans les conditions prévues à l'article 143 ».

Art. 2. — L'article 144 est complété ainsi qu'il suit:

« *Art.* 144. — . . . . . »

« Les syndicats de communes sont responsables des accidents survenus à leur président et aux membres du comité dans les conditions prévues à l'article 70 pour les maires et les conseillers municipaux ».

Art. 3. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et appliquée comme loi.

Fait à Paris, le 5 janvier 1959.

C. DE GAULLE.

Par le président du conseil des ministres:

Le ministre d'Etat,
GUY MOLLET.

Le ministre de l'intérieur,
ÉMILE PELLETIER.

Le ministre des finances et des affaires économiques,
ANTOINE PINAY.

Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre d'Etat, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances et des affaires économiques,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34 et 92;

Vu le code de l'administration communale;

Le conseil d'Etat entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne:

Art. 1er. — Le district urbain est un établissement public groupant les communes d'une même agglomération.

Il peut être créé sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, par arrêté du préfet lorsque les communes font partie du même département, par arrêté du ministre de l'intérieur dans le cas contraire.

Il peut également être créé d'office par décret en conseil d'Etat, le ou les conseils généraux entendus.

La décision institutive détermine le siège du district.

Art. 2. — Des communes autres que celles primitivement groupées peuvent être admises à faire partie du district avec le consentement du conseil du district.

La décision d'admission doit être approuvée, par le préfet lorsque la ou les communes appartiennent au même département que celle où le district a son siège, par le ministre de l'intérieur dans le cas contraire.

Art. 3. — Les districts urbains exercent de plein droit et au lieu et place des communes de l'agglomération la gestion:

Des services de logement créés en application des articles 326 et suivants du code de l'urbanisme;

Des centres de secours contre l'incendie créés en application des articles 3 et 4 du décret n° 55-612 du 20 mai 1955;

Des services assurés par les syndicats de communes associant, à l'exclusion de toute autre, les mêmes communes que le district;

Des services énumérés à la décision institutive.

Art. 4. — Les attributions du district peuvent être étendues par délibération du conseil avec l'accord des conseils municipaux ou des comités des syndicats de communes intéressés lorsqu'il s'agit:

a) De la gestion de services communaux de l'une ou de plusieurs communes du district;

b) De l'étude ou de l'exécution de travaux neufs.

Art. 5. — Le district est administré par un conseil composé de délégués des communes et par un bureau.

Le nombre des membres du conseil est fixé par la décision institutive

Les dispositions de l'alinéa 1er en ce qui concerne le choix du conseil et les modalités de l'élection et celles des alinéas 2, 3, 4, et 5 de l'article 141 du code de l'administration communale sont applicables à la désignation des membres du conseil du district et à la durée de leurs pouvoirs.

Le bureau comprend un président et des vice-présidents élus par le conseil dans les conditions prévues aux articles 58 et 62 dudit code.

Art. 6. — Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence du district.

Les conditions de fonctionnement du conseil, les conditions d'exécution d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe le titre II du livre Ier du code de l'administration communale pour les conseils municipaux.

Les lois et règlements concernant le contrôle administratif des communes sont applicables au district. Lorsque des règles différentes régissent le contrôle administratif des communes suivant l'importance de leur population, la population de l'ensemble des communes formant le district entre en ligne de compte pour déterminer les règles qu'il y a lieu d'appliquer.

Dans le cas où le district s'étend sur plusieurs départements, celui-ci ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège du district.

Art. 7. — Le président assure l'exécution des décisions du conseil et représente le district dans les actes de la vie civile.

Art. 8. — Les recettes du budget du district comprennent:

1° Le produit des taxes redevances et contributions correspondant aux services assurés;

2° Les ressources énumérées à l'article 149 (2° à 5° inclus) du code de l'administration communale;

3° Sur délibération du conseil prise à la majorité des deux tiers et soumises à l'approbation de l'autorité supérieure dans les conditions prévues aux articles 47 et suivants du code de l'administration communale, une fraction du montant des attributions directes de taxe locale et des allocations du fonds de péréquation au titre du minimum garanti;

4° La contribution des communes intéressées, pour le fonctionnement de services assurés à la demande de ces dernières;

5° Le produit des emprunts.

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des districts urbains.

Art. 9. — Les articles 152 et 156 du code de l'administration communale sont modifiés comme suit:

« *Art.* 152. — Des syndicats mixtes peuvent être constitués par accord entre des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des districts, des syndicats de communes ». (Le reste sans changement.)

« *Art.* 156. — Les syndicats ne comprenant d'autres personnes morales que des communes, des syndicats de communes ou des districts restent soumis aux dispositions du chapitre III du présent titre ».

Art. 10. — L'article 151 du code de l'administration communale est modifié comme suit:

« *Art.* 151. — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet ou par le transfert à un district des services en vue desquels il avait été constitué, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés ». (Le reste sans changement.)

Art. 11. — L'article 29 (1°) de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 est abrogé.

Art. 12. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 5 janvier 1959. C. DE GAULLE.

Par le président du conseil des ministres:

Le ministre d'Etat,
GUY MOLLET.

Le ministre de l'intérieur,
ÉMILE PELLETIER.

Le ministre des finances et des affaires économiques,
ANTOINE PINAY.

Ordonnance n° 59-31 du 5 janvier 1959 relative aux modifications des limites territoriales des communes.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre d'Etat et du ministre de l'intérieur,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34 et 92;

Vu le code de l'administration communale;

Le conseil d'Etat entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne:

Art. 1er. — L'article 10 du code de l'administration communale est remplacé par les dispositions suivantes:

« *Art.* 10. — Lorsqu'il s'agit de rattacher à une commune une portion du territoire d'une autre commune, l'autorité habilitée à prendre cette mesure peut décider que les conseils municipaux seront maintenus en fonctions.

« L'acte qui prononce la fusion de deux ou plusieurs communes peut prévoir que la nouvelle commune sera, sous réserve de l'accord préalable des conseils municipaux et jusqu'au prochain renouvellement, administrée par un conseil où entrera une partie des membres des anciennes assemblées. L'effectif du nouveau conseil est déterminé dans les conditions prévues à l'article 16. Le nombre des conseillers provenant de chacun des anciens conseils est proportionnel au chiffre des électeurs inscrits suivant la règle du plus fort reste, sans toutefois que ce chiffre puisse être inférieur à 1. La désignation se fait dans l'ordre suivant: maire, adjoints nommés en application des articles 53 à 55 dans l'ordre de leur nomination, conseillers dans l'ordre du tableau.

« Dans les autres cas de modification aux limites territoriales des communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est immédiatement procédé à de nouvelles élections, à moins que la modification n'intervienne dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux. Jusqu'à l'installation des nouvelles assemblées municipales, les intérêts de chaque commune sont gérés par une délégation spéciale qui est désignée par l'autorité habilitée à prononcer la modification de circonscription ».

Art. 2. — La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République française et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 5 janvier 1959. C. DE GAULLE.

Par le président du conseil des ministres;

Le ministre d'Etat,
GUY MOLLET.

Le ministre de l'intérieur,
ÉMILE PELLETIER.

Ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959 portant allégement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre d'Etat, du ministre de l'intérieur, du ministre des finances et des affaires économiques et du ministre de la santé publique et de la population,

Vu la Constitution, et notamment ses articles 34 et 92;

Vu la loi du 10 août 1871;

Le conseil d'Etat entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne:

Art. 1er. — Les articles 46 et 66 de la loi du 10 août 1871 sont modifiés ainsi qu'il suit:

« *Art.* 46. — Le conseil général statue définitivement sur les objets suivants:

« 1° à 23° (sans changement).

« 24° Le budget du département et le budget supplémentaire sauf lorsque l'exécution du budget du dernier exercice clos a fait apparaître un déficit ou que les intérêts des emprunts atteignent 10 p. 100 des ressources fiscales.

« 25° Sauf lorsque le budget est soumis à approbation, les emprunts contractés auprès de la caisse des dépôts et consi-

Loi n° 66-1069 relative aux communautés urbaines

31 décembre 1966. — Loi n° 66-1069 relative aux « Communautés urbaines ». (J. O. *du 4 janvier 1967.*)

TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Assemblée Nationale. — *Projet de loi* (n° 1946). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois* (n° 2054). — *Discussion les 7 et 11 octobre 1966. — Adoption le 11 octobre 1966* (L. n° 566).

Sénat. — *Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale* (n° 9, 1966-1967). — *Rapport de M. Descours-Desacres, au nom de la Commission spéciale* (n° 21, 1966-1967). — *Discussion les 8 et 9 novembre 1966. — Adoption le 9 novembre 1966* (L. n° 13).

Assemblée Nationale — *Projet de loi modifié par le Sénat* (n° 2140). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois* (n° 2152). — *Discussion et adoption le 17 novembre 1966* (L. n° 576).

Sénat. — *Projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale* (n° 41, 1966-1967). — *Rapport de M. Descours-Desacres, au nom de la Commission spéciale* (n° 59, 1966-1967). — *Discussion et adoption le 1er décembre 1966* (L. n° 21).

Assemblée Nationale. — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la* **Commission mixte paritaire** (n° 2230). — *Discussion et adoption le 9 décembre 1966* (L. n° 616)

Sénat. — *Rapport de M. Descours-Desacres, au nom de la* **Commission mixte paritaire** (n° 87, 1966-1967). — *Discussion et rejet le 9 décembre 1966.* (L. n° 32).

Assemblée Nationale. — *Projet de loi modifié par le Sénat* (n° 2208). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois.* (n° 2251). — *Discussion et adoption le 13 décembre 1966* (L. n° 623).

Sénat. — *Projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale* (n° 121, 1966-1967). — *Rapport de M. Descours-Desacres, au nom de la Commission spéciale* (n° 137, 1966-1967). — *Discussion et adoption le 15 décembre 1966* (L. n° 39).

Assemblée Nationale. — *Projet de loi modifié par le Sénat.* (n° 2289). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois* (n° 2291). — *Discussion et adoption le 19 décembre 1966* (L. n° 643).

TITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article premier.

La « communauté urbaine » est un établissement public administratif dont les attributions et les règles de fonctionnement sont fixées par la présente loi.

Art. 2.

Une communauté urbaine peut être créée dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, par décret lorsque toutes les communes ont donné leur accord, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

L'aire géographique dans laquelle la demande des conseils municipaux doit être prise en considération, pour consultation des intéressés, sera définie par le préfet, après avis du conseil général.

Art. 3.

Une communauté urbaine est créée dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Art. 4.

Sont transférées à la communauté urbaine les compétences des communes dans les domaines suivants :

1) Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanismes communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ;

2) Création et équipement des zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ;

3) Construction et aménagement des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; entretien de ces locaux lorsque la zone s'étend sur plusieurs communes ;

4) Service du logement et organismes d'H.L.M. ;

5) Services de secours et lutte contre l'incendie ;

6) Transports urbains de voyageurs ;

7) Lycées et collèges ;

8) Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;

9) Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés ; fours crématoires ;

10) Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;

11) Voirie et signalisation ;

12) Parcs de stationnement.

[31 décembre 1966.]

Des décrets, lorsque la communauté urbaine est créée par décret, des décrets en Conseil d'Etat dans les autres cas fixent pour chaque agglomération les dates d'exercice des différentes compétences transférées, pour tout ou partie de celles-ci.

Art. 5.

Peuvent être transférées en tout ou partie à la communauté urbaine, par délibération du conseil de communauté, les compétences des communes dans les domaines suivants :

1) Equipement culturel ;

2) Equipement sportif et socio-éducatif ;

3) Equipement sanitaire et services sanitaires et sociaux ;

4) Espaces verts ;

5) Eclairage public.

Art. 6.

Les attributions de la communauté urbaine peuvent être étendues, par délibérations du conseil de communauté, avec l'accord des conseils municipaux des communes intéressées de la communauté, à la gestion des services communaux et à l'étude et l'exécution de tous travaux autres que ceux prévus aux articles 4 et 5.

[31 décembre 1966.]

Art. 7.

L'entretien des voies conservées temporairement par les communes est assuré par les services techniques de la communauté urbaine dans des conditions qui seront arrêtées par décret en Conseil d'Etat.

En outre, la communauté urbaine peut mettre ses services techniques à la disposition des communes, à la demande de celles-ci, dans les autres domaines de compétences conservées par elles, dans les conditions fixées par délibération du conseil de communauté.

Art. 8.

Des décrets en Conseil d'Etat préciseront, en tant que de besoin, les conditions et les modalités d'application des articles 4 et 5.

Art. 9.

I. — Des décrets en Conseil d'Etat fixent pour chacune des agglomérations mentionnées à l'article 3 :

— le siège de la communauté ;
— la délimitation du périmètre de l'agglomération.

Ces décrets sont pris après une enquête dont les modalités sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat et qui comportera notamment la consultation du conseil général et des conseils municipaux intéressés.

II. — A l'intérieur du périmètre de l'agglomération, il pourra être procédé à une redistribution des voies entre l'Etat, le département et la communauté. Les classements et déclassements corrélatifs interviendront après enquête publique et consultation du conseil de communauté et du conseil général. Ils seront prononcés par arrêté conjoint des Ministres de l'Intérieur et de l'Equipement ou par arrêté du Ministre de l'Intérieur suivant qu'il s'agira ou non de routes nationales.

III. — Le périmètre de l'agglomération peut être ultérieurement étendu par arrêté du préfet, par adjonctions de communes nouvelles, soit à la demande de leurs conseils municipaux, soit sur l'initiative du conseil de communauté. La modification est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil de communauté, dans le second cas à celui du ou des conseils municipaux intéressés.

Art. 10.

Les décrets prévus au dernier alinéa de l'article 4 ci-dessus peuvent décider qu'il sera sursis temporairement au transfert d'une ou de plusieurs des compétences visées audit article, pour certaines des communes composant la communauté.

Art. 11.

La communauté urbaine est substituée de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux communes, syndicats ou districts préexistants constitués entre tout ou

partie des communes qui la composent. Elle est également substituée pour l'exercice de ces seules compétences aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté ; cette disposition n'entraîne aucune modification quant aux attributions et au périmètre des syndicats de communes ou des districts intéressés.

Dans le cas où la totalité des attributions préalablement exercées par un district ou un syndicat sont transférées à la communauté urbaine, le district ou syndicat se trouve dissous de plein droit lorsque celui-ci ne comprend pas de communes extérieures à la communauté. Des décrets en Conseil d'Etat fixent, sauf accord amiable et sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la cessation d'activité des syndicats ou districts et leur liquidation.

Art. 12.

Le transfert de compétences emporte transfert au président et au conseil de communauté de toutes les attributions conférées ou imposées par les lois et règlements respectivement au maire et au conseil municipal.

Art. 13.

La communauté urbaine peut passer, avec les communes de l'agglomération, avec leurs groupements ou avec toute autre collectivité ou établissement public, toute convention en vue de la réalisation d'un ou de plusieurs objets entrant dans leurs compétences respectives.

[31 décembre 1966.]

Art. 14.

Si le transfert des compétences entraîne la nécessité de modifier les contrats de concession, d'affermage ou de prestations de services relatifs à des services publics ou d'intérêt public, il y est procédé par un accord amiable. Un décret en Conseil d'État définit la procédure utilisée à défaut d'accord.

TITRE II

Du conseil de la communauté urbaine.

Art. 15.

I. — La communauté est administrée par un conseil composé de délégués des communes et qui comprend, selon que la population municipale totale de l'agglomération compte 200.000 habitants ou moins, 70 ou 50 membres.

Dans les agglomérations comportant plus de 50 communes, ces chiffres sont respectivement portés à 90 et 70.

II. — La répartition des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés, à la majorité fixée à l'article 2 ci-dessus.

Cet accord, qui doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret fixant le périmètre de l'agglomération, est entériné par arrêté du préfet.

[31 décembre 1966.]

Aucune commune ne pourra être contrainte de participer à une communauté créée en application de l'article 2 si sa représentation directe n'est pas assurée au sein du conseil.

III. — A défaut d'accord, la répartition des sièges s'effectue à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; l'ensemble des communes dont la population municipale totale est inférieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération sur la base du dernier recensement général, par le nombre de sièges à pourvoir, se voit attribuer un nombre de sièges calculé sur leur population globale.

IV. — Les sièges attribués à chaque commune sont pourvus par le conseil municipal au scrutin majoritaire à deux tours ; un droit de vote plural peut être accordé par le conseil municipal à certains de ses membres.

Les sièges attribués à l'ensemble des communes, dont la population municipale totale est inférieure au quotient, sont pourvus au scrutin majoritaire de liste plurinominal à deux tours par un collège composé des maires des communes intéressées, convoqué par le préfet.

Pour l'application du précédent alinéa aux agglomérations comportant plus de 50 communes, les sièges seront pourvus sur la base de secteurs électoraux qui seront délimités par décret en Conseil d'Etat ; la population de ces secteurs ne pourra être inférieure au sixième de la population globale des communes intéressées.

En outre, dans toutes les agglomérations où n'auront pas été créés des secteurs électoraux, les communes dont le chiffre de population municipale totale n'atteint pas le quotient peuvent, si elles sont limitrophes, se grouper

entre elles afin de réunir une population globale égale ou supérieure au quotient.

Leurs délégués sont alors élus par un collège composé des conseillers municipaux des communes regroupées au scrutin majoritaire à deux tours.

Dans le cas où les communes n'ayant pas accepté de se regrouper conformément aux dispositions ci-dessus ne réunissent pas une population globale au moins égale au quotient, elles doivent se rattacher à l'un des groupements existants. A défaut de rattachement volontaire dans le délai de trois mois, le rattachement sera effectué par décret.

V. — Il pourra être procédé à de nouvelles répartitions des sièges entre les communes, compte tenu des recensements généraux de la population et dans le cas prévu au paragraphe III de l'article 9.

Les modalités d'application de ces dispositions seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 16.

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux membres du conseil de communauté sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L 44 à L 46 et L 228 à L. 239 du Code électoral.

Le mandat des conseillers de la communauté expire deux mois après celui des conseils municipaux.

En cas de suspension, de dissolution ou de démission des membres en exercice d'un conseil municipal, le mandat des délégués est prorogé jusqu'à la désignation des nouveaux délégués.

En cas de vacance parmi les conseillers de la communauté, par suite de décès, de démission ou toute autre cause, il est pourvu au remplacement dans le délai de deux mois.

Le bureau comprend un président et des vice-présidents.

Le nombre de vice-présidents est de quatre au moins et de douze au plus.

Les règles d'élection du président et des vice-présidents sont celles prévues à l'article 58 du Code de l'administration communale. Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres du conseil.

Art. 17.

Le Conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté.

Les conditions de fonctionnement du Conseil, les conditions d'exécution, d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours sont celles que fixe le titre II du Livre 1er du Code de l'administration communale dans ses dispositions non contraires à la présente loi.

Les références ainsi faites au Code de l'administration communale s'entendent, en ce qui concerne les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, comme visant les lois locales maintenues en vigueur.

Art. 18.

Lorsque toutes les communes de l'agglomération ne sont pas directement représentées au sein du conseil de

communauté, le président de ce conseil réunit les maires de toutes les communes de l'agglomération en vue de leur consultation dans les cas suivants :

— à la demande de la majorité des maires de l'agglomération,
— à la demande du conseil de communauté,
— avant le vote du budget de la communauté.

Cette réunion est présidée par le président du conseil de communauté. Les modalités de la consultation sont déterminées par le conseil de communauté.

Art. 19.

Dans les agglomérations comportant plus de 50 communes pourvues des secteurs électoraux visés à l'article 15, il pourra être créé des comités consultatifs composés des maires des communes de chaque secteur. Ces comités de secteur seront appelés à donner leur avis au conseil de communauté sur toutes les questions intéressant leurs communes.

Art. 20.

Indépendamment de ses pouvoirs propres, le président assure l'exécution des décisions du conseil et représente la communauté dans les actes de la vie civile. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs des vice-présidents ou, en cas d'empêchement de ces derniers, à des membres du conseil de communauté.

TITRE III

Dispositions relatives aux transferts des biens, droits et obligations.

Art. 21.

Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes appartenant à l'agglomération sont affectés de plein droit à la communauté dès son institution, dans la mesure où ces immeubles et meubles sont nécessaires à l'exercice de ses attributions.

Le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord amiable. A défaut d'accord amiable, il est procédé, au plus tard un an après les transferts de compétence à la communauté, au transfert définitif de propriété par décret en Conseil d'Etat, après avis d'une commission dont la composition sera fixée par arrêté du Ministre de l'Intérieur et qui comprendra notamment des maires et des conseillers généraux.

Les transferts de biens, droits et obligations prévus ci-dessus ne donnent lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Art. 22.

Le service de la dette des communes, syndicats de communes ou districts compris dans l'agglomération, les obligations auxquelles peuvent être engagées ces collecti-

vités ou établissements publics pour ce qui concerne les compétences transférées, sont pris en charge par la communauté à compter de la date du transfert.

Le montant des annuités de remboursement des emprunts constitue une dépense obligatoire pour la communauté.

Les garanties et subventions en annuités attribuées par les départements, en faveur des communes ou groupements pour la réalisation d'ouvrages faisant l'objet d'un transfert, se trouvent reportées sur la communauté urbaine nonobstant toutes dispositions conventionnelles contraires.

Art. 23.

Les conditions d'achèvement des opérations décidées par les communes, les syndicats de communes ou les districts avant le transfert des compétences, notamment en ce qui concerne leur financement, seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

TITRE IV

Dispositions relatives aux personnels.

Art. 24.

Les personnels soumis aux dispositions du Livre IV du Code de l'administration communale, les personnels soumis aux dispositions du Code du travail qui remplissent leurs fonctions dans les services transférés et les personnels soumis au décret n° 53-170 du 7 mars 1953 portant

statut des sapeurs-pompiers communaux sont mis à la disposition de la communauté à compter de la date à laquelle l'exigent les nécessités du service et demeurent soumis aux dispositions de leur statut à cette date.

Les questions relatives au transfert définitif des personnels sont réglées par accord entre les communes, syndicats de communes ou districts dont certains services seulement sont transférés, et la communauté, après avis des commissions paritaires communales et intercommunales intéressées. Les conditions de ce règlement seront fixées par un décret en Conseil d'Etat après consultation de la Commission nationale paritaire du personnel communal ; celui-ci arrête également les modalités de ce transfert, à défaut d'accord amiable.

Jusqu'au règlement définitif de leur situation, les personnels intéressés sont maintenus dans leur situation administrative antérieure et continuent d'être rémunérés par leur commune, syndicat ou district d'origine.

Les personnels transférés à la communauté ou demeurés au service de leur commune, syndicat de communes ou district d'origine conserveront leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient, comportant notamment la garantie des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et de grade, ainsi que de durée de carrière, et des mêmes modalités de rémunération que dans leur commune, syndicat de communes ou district d'origine.

Les agents qui ont opté pour un statut local ou pour un régime de pension local continueront à jouir des dispositions pour lesquelles ils ont opté.

Art. 25.

Il ne peut être fait appel à des personnels extérieurs aux personnels des communes, des syndicats de communes ou des districts inclus dans la communauté dont tout ou partie des services sont transférés, pour pourvoir les emplois de la communauté qu'à défaut de candidats issus des personnels desdits communes, syndicats et districts. Dans tous les cas et quels que soient les grades ou emplois concernés, les qualifications exigées devront être conformes à celles prévues par les dispositions du statut général du personnel communal défini par la loi du 28 avril 1952 et par les textes subséquents.

Dans le cas où, après constitution des services de la communauté et réorganisation consécutive des services des communes, un certain nombre d'agents se trouveraient non pourvus d'emplois, ils seraient maintenus en surnombre dans leur cadre d'origine jusqu'à leur reclassement éventuel en priorité dans l'un des emplois vacants similaires de la communauté ou des communes du département, sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude nécessaires.

Art. 26.

Les dépenses supplémentaires résultant pour les communes, syndicats de communes ou districts de l'application des dispositions de l'article 25 ci-dessus, seront couvertes en partie par une contribution exceptionnelle de la communauté.

Cette dernière participe, au prorata du nombre d'an-

nées passées à son service, au paiement des pensions des agents qui sont encore soumis aux régimes locaux de retraite institués par les collectivités du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Art. 27.

Les premières affectations de personnel aux emplois de la communauté, en application des dispositions de l'article 24, sont prononcées par le président du conseil de communauté après avis d'une commission spéciale présidée par le président de la Commission nationale paritaire comprenant, outre le président, un nombre égal de maires de communes faisant partie de la communauté et de représentants du personnel élus dans des conditions qui seront fixées par un arrêté du Ministre de l'Intérieur après consultation de la Commission nationale paritaire du personnel communal.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président de la communauté et le président du syndicat de communes pour le personnel du département du siège de la communauté sont membres de droit de la commission.

Art. 28.

Les dispositions du Livre IV du Code de l'administration communale ainsi que les dispositions du décret du 7 mars 1953 en ce qui concerne les sapeurs-pompiers s'appliquent aux agents des communautés urbaines. Le président et le Conseil de la communauté exercent à leur égard les pouvoirs respectivement dévolus au maire et au conseil municipal.

[31 décembre 1966.]

TITRE V

Dispositions financières.

Art. 29.

Les recettes de la communauté urbaine comprennent :

1) dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : le produit de centimes additionnels aux quatre contributions directes.

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : le produit de centimes portant sur les taxes foncières, sur la taxe d'habitation et sur la patente ;

2) le produit des taxes constituant le prix d'un service rendu par la communauté ;

3) le produit des surtaxes locales temporaires prévues par l'article 231 du Code de l'administration communale pour les compétences transférées ;

4) le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la communauté urbaine, de sa participation dans les entreprises visées à l'article 47-12° du Code de l'administration communale et des sommes qu'elle reçoit en échange d'un service rendu ;

5) la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans les conditions fixées par les articles 1508 à 1510 du Code général des impôts et par les articles 75 à 80 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945 ;

[31 décembre 1966.]

6) le produit de la taxe de régularisation des valeurs foncières ou de toute autre taxe de remplacement pour les compétences transférées ;

7) les produits des participations des constructeurs fondés sur l'article 26 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 pour les compétences transférées ;

8) le produit des participations et remboursements prévus par les articles L 34, L 35, L 35-3, L 35-4 et L 35-8 du Code de la santé publique et le produit des redevances instituées par les articles 12 et 18 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 ;

9) le revenu de ses biens meubles ou immeubles ;

10) les subventions de l'Etat, des collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

11) le produit des dons et legs ;

12) le produit des emprunts ;

13) le produit de la part locale de la taxe sur les salaires qui lui est attribué conformément aux lois et règlements.

Art. 30.

Dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la communauté urbaine peut percevoir des impositions au titre des quatre anciennes contributions directes : contribution mobilière et contribution des patentes, contributions foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties, dont les règles d'assiette sont fixées par les articles 1381 à 1493 *bis* du Code général des impôts.

La quotité de ces impositions est fixée par le conseil de communauté en fonction de ses besoins à un nombre variable de centimes par franc des principaux fictifs desdites impositions.

Le principal fictif qui, dans chaque communauté urbaine, sert de base au produit des centimes communautaires visés précédemment est égal à la somme des principaux fictifs de chacune des communes groupées dans cette communauté.

Ce principal fictif est déterminé, comme en matière d'impositions communales et départementales, dans les conditions prévues aux articles 1637 à 1642 du Code général des impôts.

L'Etat perçoit à son profit, en addition aux impositions de la communauté urbaine, des centimes pour frais d'assiette, de perception et non-valeurs suivant les mêmes modalités qu'en ce qui concerne les impositions communales visées par l'article 1643 du Code général des impôts.

Art. 31.

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la communauté urbaine peut percevoir des impositions portant sur les taxes foncières, sur la taxe d'habitation et sur la patente, dont les règles d'assiette sont fixées par l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945 et par les textes subséquents.

La quotité de ces impositions est fixée par le conseil de communauté en fonction de ses besoins, à un nombre variable de centimes.

La valeur du centime de communauté est déterminée dans les conditions prévues par l'article 66 de l'ordon-

nance n° 45-2522 du 19 octobre 1945, d'après le total des bases d'imposition de chacune des communes groupées dans cette communauté.

Elle est égale au centième du total de ces bases d'imposition respectivement multipliées au préalable par le taux de base, correspondant à chaque taxe, fixé dans les conditions prévues par l'article 65 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

Le même nombre de centimes s'applique à chacune des quatre taxes, mais la communauté peut être autorisée par le préfet à appliquer respectivement à chacune de ces taxes un nombre supplémentaire de centimes qui ne saurait pour aucune d'elles excéder 20 % du nombre de centimes communautaires portant sur l'ensemble de ces mêmes taxes.

La valeur de chacun de ces centimes supplémentaires est égale, comme pour les centimes ordinaires, au centième du produit du total des bases d'imposition de la taxe considérée dans la communauté par le taux de base correspondant.

L'Etat perçoit à son profit, sur le produit des impositions de la communauté urbaine, des frais d'assiette et non-valeurs suivant les mêmes modalités qu'en ce qui concerne les impositions directes départementales et communales visées par les articles 68 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

La quotité de ces frais est fixée par arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances dans la limite des prélèvements de même nature autorisés par les articles 68 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

Art. 32.

Les impositions établies au profit de la communauté urbaine et visées aux articles 30 et 31 de la présente loi sont assises et perçues suivant les mêmes modalités que les centimes syndicaux et communaux.

Art. 33.

Les pertes de recettes que la communauté urbaine subit du fait des exemptions temporaires dont bénéficient les constructions nouvelles au titre :

— de la contribution foncière des propriétés bâties dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

— de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle,

sont compensées par une subvention de l'Etat, déterminée dans les mêmes conditions que l'allocation servie aux communes conformément aux dispositions prises en application de l'article 138 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 pour les pertes de ressources de même nature.

Art. 34.

Lorsqu'une communauté urbaine assure le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, qui incombe aux propriétaires riverains, elle peut établir

la taxe de balayage dans les conditions fixées par l'article 1553 du Code général des impôts.

Art. 35.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, lorsqu'une communauté urbaine exerce sa compétence sur une voie, elle perçoit les droits prévus par l'article 4 de la loi du 21 mai 1879 sur les propriétaires riverains de cette voie.

Art. 36.

Sur le montant des taxes d'enlèvement des ordures ménagères et de balayage établies au profit de la communauté urbaine et visées aux articles 29 et 34 de la présente loi, l'Etat prélève des frais d'assiette, de non-valeurs et de perception, dans les conditions prescrites par l'article 1645 du Code général des impôts et par les articles 112 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

Art. 37.

Les recettes perçues pour le compte de la communauté urbaine et comprises dans les rôles des contributions directes sont attribuées dans les conditions fixées pour les communes par les articles 241 à 244 du Code de l'administration communale.

Art. 38.

Outre les attributions faites au titre de l'article 41 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, la communauté urbaine perçoit une part de l'attribution de garantie versée, en application de l'article 40 de la même loi, aux communes qui la composent.

La communauté urbaine peut rétrocéder à ces communes une partie des sommes ainsi prélevées.

Le conseil de communauté fixe le taux du prélèvement et de la rétrocession partielle de son produit aux communes de la communauté dans des limites et selon des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

La répartition entre la communauté et les communes de l'attribution de garantie tiendra compte notamment des dépenses laissées à la charge des communes et de la part occupée par la taxe locale dans leurs budgets avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

Art. 39.

Le conseil de communauté peut consentir une aide financière aux communes faisant partie de la communauté urbaine, dont le budget serait gravement déséquilibré à la suite de leur adhésion à ladite communauté.

Art. 40.

Sont obligatoires pour chaque communauté urbaine, les dépenses mises par une disposition de loi à la charge des communes, quand ces dépenses concernent des services relevant de sa compétence.

TITRE VI

Dispositions diverses.

Art. 41.

Les communautés urbaines peuvent se grouper entre elles ou avec d'autres communes, districts, syndicats, départements, ententes ou institutions interdépartementales en vue de réaliser une ou plusieurs œuvres, de gérer un ou plusieurs services ou de procéder à des études d'intérêt commun.

Les dispositions prévues au chapitre III du titre VII du Livre 1er et au Livre IV du Code de l'administration communale sont applicables aux groupements ainsi réalisés.

Les séances du comité du groupement sont publiques.

Art. 42.

Les lois et règlements concernant les communes sont applicables à la communauté urbaine dans toutes leurs dispositions non contraires à la présente loi.

Art. 43.

Aucune communauté urbaine ne pourra être créée entre communes faisant partie de départements différents.

Les dispositions de la présente loi ne seront applicables à l'agglomération lyonnaise qu'après modification des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône.

Art. 44.

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer.

Loi n° 70-610 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles (loi Boscher)

matographie une taxe parafiscale dont le taux est fixé à 20 % du taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à ces salles dans des conditions qui sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Le Centre national de la cinématographie utilise cette ressource à des actions d'encouragement en faveur des salles classées dans la catégorie d'art et d'essai.

III. — La définition et le classement des salles cinématographiques d'art et d'essai visées aux I et II ci-dessus résultent de décisions réglementaires prises par le directeur général du Centre national de la cinématographie dans des conditions fixées par décret.

IV. — Le présent article prend effet à compter du 1er juillet 1970.

Art. 27.

Le Gouvernement pourra, après concertation avec les intéressés, exonérer de la taxe sur la valeur ajoutée les opérations réalisées, soit par les fédérations habilitées à diffuser la culture par le film, soit par les associations d'éducation populaire déclarées organisant des spectacles cinématographiques privés et légalement affiliées à ces fédérations.

[9 juillet 1970.]

10 juillet 1970. — Loi n° 70-610 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles. (*J.O.* du 12 juillet 1970.)

TRAVAUX PRÉPARATOIRES cf. M. Bocher

Assemblée Nationale. — *Proposition de loi* (n° 142). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois* (n° 961). — *Discussion et adoption le 18 décembre 1969* (L. n° 202).

Sénat. — *Proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale* (n° 159, 1969-1970). — *Rapport de M. Mignot, au nom de la Commission des lois* (n° 182, 1969-1970). — *Discussion : 16 avril, 14 et 28 mai, adoption le 28 mai 1970* (L. n° 96).

Assemblée Nationale. — *Proposition de loi modifiée par le Sénat* (n° 1178). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois* (n° 1280). — *Discussion et adoption le 25 juin 1970* (L. n° 276).

Sénat. — *Proposition de loi modifiée par l'Assemblée Nationale* (n° 326, 1969-1970). — *Rapport de M. Mignot, au nom de la Commission des lois* (n° 343, 1969-1970). — *Discussion et adoption le 30 juin 1970* (L. n° 156).

Assemblée Nationale. — *Proposition de loi modifiée par le Sénat* (n° 1352). — *Rapport de M. Zimmermann, au nom de la Commission des lois* (n° 1353). — *Discussion et adoption le 30 juin 1970* (L. n° 299).

Sénat. — *Proposition de loi modifiée par l'Assemblée Nationale* (n° 359, 1969-1970). — *Rapport oral de M. Mignot, au nom de la Commission des lois. — Discussion et adoption le 30 juin 1970* (L. n° 166).

TITRE PREMIER

De la création d'agglomérations nouvelles.

Article premier.

Les agglomérations nouvelles sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur dix mille logements au moins.

[10 juillet 1970.]

Art. 2.

Les moyens de réalisation des agglomérations nouvelles sont prévus par le plan de développement économique et social.

Art. 3.

La création d'une agglomération nouvelle est décidée par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil général, des Conseils municipaux intéressés et, éventuellement, du Conseil de la communauté urbaine intéressée.

Ces avis sont pris sur le vu d'un rapport préalable permettant d'apprécier la cohérence des objectifs à atteindre compte tenu du nombre de logements prévus, énumérant les communes intéressées et délimitant un périmètre d'urbanisation pour la création de l'agglomération nouvelle.

Le décret prévu au présent article énumère les communes intéressées et fixe le périmètre d'urbanisation.

Art. 4.

Les Conseils municipaux des communes intéressées sont appelés à se prononcer sur les conditions de réalisation de l'agglomération nouvelle et à cet effet peuvent, soit décider de se grouper en un syndicat communautaire d'aménagement soumis aux dispositions du titre II de la présente loi, soit se prononcer, dans les conditions fixées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, pour la constitution d'une communauté urbaine, à laquelle s'appliquent les dispositions particulières de la présente loi relatives aux communautés urbaines, soit se prononcer pour la création d'un « ensemble urbain » soumis aux dispositions du titre III de la présente loi. Les décisions des

Conseils municipaux prévues ci-dessus doivent être prises dans un délai de quatre mois après la publication du décret visé à l'article 3

Si le périmètre d'urbanisation est compris dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, celle-ci peut décider de prendre en charge l'aménagement de l'agglomération nouvelle. Si ce périmètre n'est compris qu'en partie dans le territoire d'une communauté urbaine, le décret visé à l'article 3 en modifie l'aire géographique à l'effet d'y inclure la totalité des communes intéressées ; dans ce dernier cas il est procédé à une nouvelle répartition des sièges au Conseil de la communauté urbaine dans les conditions fixées par l'article 15 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

Art. 5.

Le syndicat communautaire d'aménagement est créé lorsque les Conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou lorsque les Conseils municipaux de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale ont fait connaître leur volonté d'associer la totalité des communes intéressées en vue de l'aménagement d'une agglomération nouvelle.

L'autorisation de créer le syndicat communautaire d'aménagement est donnée par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

L'ensemble urbain est créé lorsque les Conseils municipaux de chacune des communes intéressées en ont fait la demande.

Art. 6.

Lorsque le périmètre d'urbanisation prévu à l'article 3 ne coïncide pas avec les limies des communes intéressées, celles-ci peuvent demander, à la majorité définie au premier alinéa de l'aricle 5, la création d'une zone d'agglomération nouvelle coïncidant avec leurs limites territoriales.

Un arrêté du préfet fixe les limites de cette zone conformément à la demande présentée par les communes ou, si les communes n'ont pas formulé cette demande, constate la coïncidence des limites de la zone d'agglomération nouvelles avec le périmètre d'urbanisation visé à l'article 3.

Art. 7.

La zone délimitée par le périmètre défini à l'article 3 est détachée, par décret en Conseil d'Etat, des communes dont elle fait partie pour constituer provisoirement un ensemble urbain régi par les dispositions du titre III de la présente loi :

1° lorsque, dans le délai fixé par l'article 4 (premier alinéa), la décision de créer un syndicat communautaire ou une communauté urbaine n'a pas été prise par les Conseils municipaux intéressés ou lorsque, quatre mois après la constitution du syndicat communautaire ou de la communauté urbaine, le comité du syndicat ou le Conseil de la communauté n'a pas, de son fait, passé la convention prévue à l'article 10 de la présente loi ;

2° lorsque le Conseil de la communauté urbaine sur le territoire de laquelle a été définie la zone ci-dessus mentionnée n'a pas, de son fait, passé la Convention précitée, soit quatre mois après la publication du décret

prévu à l'article 3, si la composition du Conseil n'a pas été modifiée, soit quatre mois après la constitution du nouveau Conseil ;

3° lorsque les Conseils municipaux des communes intéressées en ont fait la demande, conformément aux dispositions de l'article 4 de la présente loi.

Lorsque l'ensemble urbain ainsi défini s'étend sur plusieurs départements, arrondissements et cantons, le décret susmentionné le rattache provisoirement à l'un d'entre eux après avis des Conseils généraux intéressés.

Si l'ensemble urbain comprend une partie d'une communauté urbaine, il est procédé à une nouvelle répartition des sièges au Conseil de la communauté urbaine dans les conditions fixées par l'article 15 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

TITRE II

Du syndicat communautaire d'aménagement.

Art. 8.

Le syndicat communautaire d'aménagement, créé en application de l'article 4 ci-dessus, est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Art. 9.

Le syndicat est administré par un comité composé de membres élus par les Conseils municipaux des communes intéressées.

La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive du syndicat par accord entre les Conseils municipaux à la majorité prévue à l'article 5 de la présente loi ; toutefois, chaque commune est représentée par un délégué au moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue.

Cette répartition tient compte :

1° de l'intérêt direct de chaque commune à la réalisation de l'agglomération nouvelle ;

2° de la population des communes.

A cet effet, un recensement partiel a lieu dans chacune des communes au cours de l'année qui précède les élections municipales et la composition du comité est modifiée dans les deux mois qui suivent ces élections, en conséquence de l'évolution de la population.

A défaut d'accord dans les conditions fixées ci-dessus, chaque commune est représentée au comité du syndicat par deux délégués.

Art. 10.

Le comité du syndicat communautaire ou le Conseil de la communauté urbaine dans le ressort duquel est située la zone définie à l'article 6 ci-dessus est appelé à délibérer sur les modalités de sa participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle, notamment sur la passation d'une convention avec l'un des organismes mentionnés à l'article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation en vue de la réalisation des travaux et ouvrages incombant au syndicat ou à la communauté urbaine sur la zone susvisée et nécessaires à l'aménagement de l'agglomération nouvelle.

La Convention ci-dessus mentionnée est soumise à approbation si elle n'est pas conforme à une Convention

type établie dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 11.

Sous réserve des dispositions prévues par la présente loi, les articles 142 (dernier alinéa), 144 à 146 et 148 du Code de l'administration communale sont applicables au syndicat communautaire d'aménagement.

Art. 12.

Lorsque la zone définie à l'article 6 ne coïncide pas avec les limites territoriales des communes, le syndicat communautaire d'aménagement exerce sur la partie du territoire des communes qui le composent, située à l'extérieur de ladite zone, les compétences énumérées dans sa décision institutive.

Art. 13

A l'intérieur de la zone d'agglomération nouvelle définie à l'article 6, le syndicat communautaire d'aménagement exerce les compétences d'une communauté urbaine telles qu'elles sont énumérées aux articles 4 et 5 et selon les modalités des articles 11, 12, 13 et 14 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966. Ces compétences peuvent être étendues ainsi qu'il est prévu à l'article 6 de ladite loi.

Art. 14.

Lorsque la zone définie à l'article 6 ne coïncide pas avec les limites territoriales des communes, le syndicat communautaire ou la communauté urbaine établit un budget divisé en deux parties :

— la première partie retrace, d'une part, les recettes et les dépenses afférentes à la réalisation des équipements et à la gestion des services à l'intérieur de la zone susvisée, d'autre part, les recettes et les dépenses se rapportant directement, hors de cette zone, à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle ;

— la seconde partie retrace les recettes et les dépenses du syndicat communautaire ou de la communauté urbaine autres que celles mentionnées ci-dessus.

La première partie du budget est soumise à approbation expresse de l'autorité de tutelle. L'article 179 du Code de l'administration communale est applicable aux dépenses que le syndicat ou la communauté urbaine doit engager en exécution de la convention visée à l'article 10 de la présente loi.

Art. 15.

I. — L'article 149 du Code de l'administration communale est applicable, le cas échéant, aux activités retracées dans la seconde partie du budget définie à l'article 14, lorsque celles-ci sont exercées par le syndicat communautaire d'aménagement.

Le principal fictif servant de base au produit des centimes recouvrés en dehors de la zone visée à l'article 6 ci-dessus, soit par le syndicat communautaire d'aménagement par application de l'article 149 ci-dessus mentionné, soit par la communauté urbaine, est égal, dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la somme des principaux fictifs afférents à chacune des communes ou fractions de communes situées à l'extérieur de ladite zone. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la valeur des centimes est déterminée d'après le total des bases

d'imposition des communes ou fractions de communes situées à l'extérieur de cette même zone.

II. — En dehors des cas prévus au I (1er alinéa) ci-dessus, les articles 29 à 37, 39 et 40 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 sont applicables au syndicat communautaire.

Les impôts directs et taxes assimilées dont l'établissement est autorisé au profit des communes par le Code général des impôts et par l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945 ne peuvent être perçus dans la zone visée à l'article 6 ci-dessus.

Le principal fictif servant de base au produit des centimes recouvrés par le syndicat communautaire ou la communauté urbaine dans ladite zone, est égal, dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la somme des principaux fictifs afférents à chacune des communes ou fractions de communes situées dans cette zone. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la valeur de ces centimes est déterminée d'après le total des bases d'imposition des communes ou fractions de communes situées dans cette même zone.

Celle-ci est soumise au régime applicable aux communes en ce qui concerne les attributions et répartitions du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires qui sont exclusivement perçues par le syndicat communautaire ou par la communauté urbaine. Pour l'application des articles 40 et 42 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 et de l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, pour toute répartition de fonds communs et pour l'attribution de subventions de l'Etat soumises à un critère démographique, il est ajouté à la population de la zone

susvisée, une population fictive suivant les modalités qui seront fixées par décret.

Lorsque la zone susvisée est soumise à des régimes différents au titre de l'article 7 (2°) de la loi n° 61-815 du 2 août 1961, et des textes pris pour son application, le plus élevé des coefficients d'abattement en vigueur dans cette zone est seul retenu pour l'application de l'article 33 (II, 2e alinéa) de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964. Le montant défini à l'article 33 (I, 1°, 3e alinéa) de cette dernière loi est établi d'une manière fictive, dans les conditions fixées par décret, pour déterminer le prélèvement opéré au bénéfice du Fonds d'égalisation des charges des communes sur les ressources attribuées à la zone ci-dessus mentionnée par application des articles 40 et 41 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

Les conditions dans lesquelles le syndicat communautaire ou la communauté urbaine verse aux communes dont le territoire est compris en tout ou partie dans la zone mentionnée ci-dessus une allocation annuelle rémunérant les services que ces communes assurent dans ladite zone sont définies par décret en Conseil d'Etat.

III. — Lorsque la zone prévue à l'article 6 de la présente loi a été établie dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, le Conseil de la communauté peut décider, lorsqu'il statue sur la prise en charge de l'aménagement de l'agglomération nouvelle dans les conditions fixées à l'article 4 (2e alinéa) ci-dessus, que les dispositions budgétaires, financières et fiscales prévues par les textes en vigueur à l'égard des communes et par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 seront applicables, dans la zone susvisée, de la même manière qu'aux autres parties du territoire de la Communauté.

[10 juillet 1970.]

Art. 16.

Le Comité du syndicat communautaire assume de plein droit toutes les compétences confiées à la Commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies à l'intérieur de la zone prévue à l'article 6 ci-dessus. Le président du Comité exerce, en cette matière, les mêmes compétences que le maire ; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président, les mêmes compétences que les adjoints.

Lorsque la zone susvisée est située dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, le Conseil de communauté élit dans son sein une Commission de sept membres qui exerce les compétences de la Commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies à l'intérieur de cette zone. Le président de la Commission exerce, en cette matière, les mêmes compétences que le maire ; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président, les mêmes compétences que les adjoints.

Art. 17.

Pour les professions dont le droit fixe de la contribution des patentes varie en fonction de la population du lieu où elles sont exercées et jusqu'à la publication des résultats d'un recensement complémentaire dont les modalités seront fixées par décret, les tarifs demeurent appliqués, dans chaque fraction du syndicat correspondant à une commune donnée et incluse à l'intérieur de la zone prévue à l'article 6 ci-dessus, d'après l'importance de la population de cette commune déterminée par le dernier décret de dénombrement

[10 juillet 1970.]

Art. 18.

Sur proposition ou après avis du comité du syndicat communautaire d'aménagement, ou du Conseil de la communauté urbaine, et après avis des Conseils municipaux des communes intéressées, un décret fixera la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement de l'agglomération nouvelle seront considérées comme terminées.

A cette date, qui ne pourra intervenir plus de vingt-cinq ans après le décret de création de l'agglomération nouvelle, et dans les cas où la fusion des communes intéressées n'a pas été décidée antérieurement en vertu de l'article 10 du Code de l'administration communale et des textes pris pour son application, une communauté urbaine est substituée au syndicat communautaire d'aménagement, à moins que les Conseils municipaux des communes intéressées aient fait connaître, dans les conditions de majorité prévues à l'article 5 de la présente loi, leur volonté de créer une nouvelle commune.

TITRE III

De l'ensemble urbain.

Art. 19.

Sous les réserves prévues ci-après, l'ensemble urbain visé à l'article 7 est soumis au régime juridique, administratif, financier et fiscal applicable aux communes. Les budgets et comptes de l'ensemble urbain sont soumis à l'approbation expresse de l'autorité de tutelle.

Art. 20.

L'ensemble urbain, doté de la personnalité morale, est administré par un Conseil qui est soumis aux mêmes dispositions qu'un Conseil municipal et qui est initialement composé de neuf membres désignés ainsi qu'il suit :

a) Lorsque l'ensemble urbain est créé dans les conditions prévues à l'article 4 de la présente loi, le Conseil comprend quatre membres désignés en son sein par une assemblée spéciale réunissant les conseillers municipaux en exercice au moment de cette création dans les communes intéressées, les autres membres étant nommés en leur sein par le ou les conseils généraux et comprenant obligatoirement le ou les conseillers généraux du ou des cantons dans lesquels était situé le territoire ayant constitué l'ensemble urbain.

b) Dans les autres cas, le Conseil comprend neuf conseillers généraux. Les conseillers généraux du ou des cantons dans lesquels était situé le territoire ayant constitué l'ensemble urbain sont membres de droit ; les autres sont élus par le ou les Conseils généraux.

Les conseillers généraux siègent au Conseil de l'ensemble urbain jusqu'à l'expiration de leur mandat de conseiller général ; ils sont rééligibles.

Les membres du Conseil de l'ensemble urbain qui font partie d'un Conseil municipal peuvent conserver ce mandat.

Le Conseil initialement formé est complété à trois reprises par trois membres élus par la population :

1° Lorsque deux mille des logements prévus au programme de construction sont occupés ; l'élection a lieu

dans un délai n'excédant pas quatre mois à compter de la publication d'un recensement complémentaire dont les modalités seront fixées par décret ;

2° Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 1° ci-dessus ;

3° Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 2° ci-dessus.

Une révision exceptionnelle de la liste électorale sera effectuée pour chacune des élections ci-dessus mentionnées suivant les règles prescrites par le Code électoral pour la révision annuelle, la date d'ouverture de la période de révision étant fixée par arrêté préfectoral.

Le Conseil de l'ensemble urbain élit son président et ses vice-présidents parmi ses membres. Lorsque les nouveaux membres élus sont appelés à siéger au Conseil, il est procédé à une nouvelle élection du président et des vice-présidents. Les règles concernant le statut, la compétence et les modalités d'élection du maire et des adjoints sont applicables au président et aux vice-présidents.

Art. 21.

Le Conseil de l'ensemble urbain constitué dans les conditions prévues au *a*) de l'article 20 de la présente loi cesse de plein droit d'exercer ses fonctions quatre mois après la création de l'ensemble urbain pour être remplacé par un Conseil dont les membres sont désignés dans les conditions fixées au *b*) dudit article, lorsqu'à l'expiration du délai mentionné ci-dessus il n'a pas, de son fait, passé la Convention visée à l'article 10 de la présente loi.

Art. 22.

Le Conseil de l'ensemble urbain assume de plein droit toutes les compétences confiées à la Commission communale des impôts directs en ce qui concerne les impositions établies sur son territoire. Son président exerce en cette matière les mêmes compétences que le maire ; les vice-présidents exercent, en cas d'empêchement du président, les mêmes compétences que les adjoints.

Art. 23.

L'ensemble urbain est érigé en commune trois ans au plus tard après l'élection prévue au 3° de l'article 20 ci-dessus.

Lorsqu'il y aura lieu d'élire pour la première fois le Conseil municipal de la nouvelle commune, une révision exceptionnelle de la liste électorale sera effectuée suivant les règles prescrites par le Code électoral pour la révision annuelle, la date d'ouverture de la période de révision étant fixée par arrêté préfectoral.

Art. 24.

Jusqu'à la publication des résultats du recensement complémentaire prévu à l'article 20 ci-dessus, les impôts, dont la quotité ou les modalités d'établissement varient en fonction de l'importance de la population du lieu d'imposition, restent calculés, dans chaque fraction de l'ensemble urbain correspondant à une commune donnée, d'après l'importance de la population de cette commune déterminée par le dernier décret de dénombrement.

L'ensemble urbain est soumis au même régime que les communes en ce qui concerne les attributions et

répartitions du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires.

Les dispositions des alinéas 4 et 5 du II de l'article 15 ci-dessus sont applicables à l'ensemble urbain.

TITRE IV

Dispositions diverses.

Art. 25.

L'ensemble urbain, le syndicat communautaire d'aménagement en tant qu'il exerce les compétences définies à l'article 13 ci-dessus, ou la communauté urbaine en tant qu'elle exerce ses compétences sur la zone visée à l'article 3, bénéficient :

— de dotations en capital de l'Etat, au vu des bilans prévisionnels d'aménagement de l'agglomération nouvelle ;

— de subventions d'équipement qui doivent faire l'objet d'une individualisation dans un document annexé à la loi de finances de chacune des années de réalisation de l'agglomération nouvelle.

Ils sont habilités à recevoir la garantie de l'Etat et des collectivités publiques pour les opérations engageant leur propre responsabilité vis-à-vis des établissements publics de crédit.

Au moment des attributions de dotations en capital, des conventions entre l'Etat et la personne morale bénéficiaire préciseront le régime de ces donations.

Art. 26.

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

10 juillet 1970. — Loi n° 70-611 tendant à faciliter les opérations de rénovation urbaine. (*J.O.* du 12 juillet 1970.)

TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Assemblée Nationale. — *Proposition de loi* (n° 196). — *Rapport de M. Bozzi, au nom de la Commission des lois* (n° 509). — *Discussion et adoption le 19 décembre 1968* (L. n° 95).

Sénat. — *Proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale* (n° 134, 1968-1969). — *Rapport de M. Dailly, au nom de la Commission des lois* (n° 28, 1969-1970). — *Discussion et adoption le 29 avril 1970* (L. n° 91).

Assemblée Nationale. — *Proposition de loi modifiée par le Sénat* (n° 1111). — *Rapport de M. Bozzi, au nom de la Commission des lois* (n° 1250). — *Discussion et adoption le 24 juin 1970* (L. n° 267).

Sénat. — *Proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale* (n° 315, 1969-1970). — *Rapport de M. Dailly, au nom de la Commission des lois* (n° 325, 1969-1970). — *Discussion et adoption le 27 juin 1970* (L. n° 144).

Assemblée Nationale. — *Proposition de loi modifiée par le Sénat* (n° 1335). — *Rapport de M. Bozzi, au nom de la Commission des lois* (n° 1337). — *Discussion et adoption le 30 juin 1970* (L. n° 298).

Article premier.

Il est inséré dans le décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine, un article 4 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 4* bis. — A compter de la fixation du périmètre de rénovation par décision administrative, toute vente par appartements de bâtiments situés dans ledit périmètre est subordonnée à une autorisation du préfet.

« Lorsqu'il s'agit de bâtiments satisfaisant aux normes minimales définies par le décret n° 68-976 du 9 novembre 1968, cette autorisation ne peut être refusée que si ces bâtiments figurent sur la liste des bâtiments à

Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 (loi Rocard)

LOI n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

SECTION I

CHAMP D'APPLICATION

Art. 1er. — Les agglomérations nouvelles contribuent à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts ; elles constituent des opérations d'intérêt national et régional, dont la réalisation est poursuivie dans le cadre du Plan ; elles bénéficient de l'aide de l'Etat ; les régions et les départements concernés y apportent leur concours, notamment par convention.

Art. 2. — Les agglomérations nouvelles créées en application de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 sont régies par les dispositions de la présente loi.

Art. 3. — Il peut être procédé à la création d'une agglomération nouvelle dans les conditions suivantes.

Le représentant de l'Etat dans le département où se trouvera le siège de l'agglomération nouvelle propose, après concertation avec les maires et les conseillers généraux concernés, la liste des communes intéressées et le projet de périmètre d'urbanisation.

Le projet de liste des communes intéressées et de périmètre d'urbanisation, ainsi établi, est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes concernées, au ou à chaque conseil général et au conseil régional concernés. La décision est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département en cas d'avis favorable de chacun des conseils municipaux ; à défaut, la décision est prise par décret en Conseil d'Etat.

Loi n° 83-636 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 1086 ;
Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois, n° 1103 ;
Discussion et adoption le 6 octobre 1982.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 23 (1982-1983) ;
Rapport de M. Salvi, au nom de la commission des lois, n° 206 (1982-1983) ;
Discussion et adoption le 20 avril 1983.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 1441 ;
Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois, n° 1475 ;
Discussion et adoption le 11 mai 1983.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 317 (1982-1983) ;
Rapport de M. Salvi, au nom de la commission des lois, n° 379 (1982-1983) ;
Discussion et adoption le 16 juin 1983.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1602.

Sénat :

Rapport de M. Salvi, au nom de la commission mixte paritaire, n° 406 (1982-1983).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, n° 1594 ;
Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois, n° 1618 ;
Discussion et adoption le 27 juin 1983.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en troisième et nouvelle lecture, n° 452 (1982-1983) ;
Rapport de M. Salvi, au nom de la commission des lois, n° 468 (1982-1983) ;
Discussion et adoption le 30 juin 1983.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat en troisième et nouvelle lecture, n° 1697 ;
Rapport de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois, n° 1701 ;
Discussion et adoption le 30 juin 1983.

Art. 4. — Au plus tard le 31 décembre 1983, il est procédé à une révision du périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, à une modification de la liste des communes de chacune des agglomérations nouvelles dans les conditions prévues aux alinéas suivants.

Le projet de révision de la liste des communes intéressées et du périmètre d'urbanisation est proposé, après consultation des conseils municipaux des communes concernées, par le représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège du syndicat communautaire d'aménagement.

Ce projet de révision peut comporter l'unification des périmètres d'urbanisation d'agglomérations nouvelles limitrophes. Dans le cas où ces périmètres d'urbanisation sont situés dans des départements différents, la procédure de révision est conduite conjointement par les représentants de l'Etat dans les départements où se trouve le siège des syndicats communautaires d'aménagement concernés.

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département envisage d'ajouter à la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle une commune qui n'en faisait pas jusqu'alors partie, il consulte le conseil municipal qui peut s'opposer à l'intégration de la commune dans l'agglomération nouvelle. Dans ce cas, la commune ne figure pas sur le projet de révision du périmètre d'urbanisation.

Sur la demande d'une ou plusieurs communes, ou s'il l'estime nécessaire, le représentant de l'Etat peut proposer le retrait d'une ou plusieurs communes en assortissant cette proposition des révisions territoriales rendues nécessaires par la poursuite de l'urbanisation et préalablement acceptées par les communes concernées.

Dans le projet de révision du périmètre d'urbanisation qu'il élabore et transmet aux conseils municipaux intéressés, le représentant de l'Etat dans le département peut, avec l'accord des conseils municipaux des communes intéressées et pour tenir compte de la continuité des quartiers urbains existants ou à créer, inclure des projets de rectification des limites territoriales des communes qu'il propose de maintenir dans l'agglomération nouvelle. Lorsque ces modifications de limites territoriales sont susceptibles d'affecter les limites territoriales de communes qui n'appartenaient pas à l'agglomération nouvelle, l'accord des conseils municipaux de ces communes est requis.

Le projet de révision du périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, de modification de la liste et des limites territoriales des communes membres de l'agglomération nouvelle, ainsi que les conditions financières et patrimoniales de ces modifications, est soumis au vote du ou des syndicats communautaires d'aménagement et des conseils municipaux des communes concernées. Si le comité du ou des syndicats communautaires et les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population votent pour ce projet en des termes identiques, le nouveau périmètre d'urbanisation, la liste et les limites territoriales des communes membres de l'agglomération nouvelle sont adoptés de plein droit et constatés par le représentant de l'Etat dans le département. Si les conditions de majorité ci-dessus ne sont pas remplies, la décision ne peut être prise que par décret en Conseil d'Etat. La décision qui constate les nouvelles limites territoriales des communes modifie, en tant que de besoin, les limites cantonales.

Art. 5. — Le périmètre d'urbanisation défini aux articles 3 et 4 est considéré comme périmètre d'opération d'intérêt national au sens de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre constituent des projets d'intérêt général au sens de cette même loi.

Art. 6. — Après la révision du périmètre d'urbanisation et après modification éventuelle de la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle, selon les modalités de l'article 4 ci-dessus, ou après création de l'agglomération nouvelle prévue à l'article 3 ci-dessus, les conseils municipaux des communes figurant sur la liste des communes membres sont appelés à se prononcer dans un délai de six mois sur le choix de l'une des solutions suivantes :

1° Création d'une nouvelle commune, soit par fusion simple, soit par fusion-association des communes membres de l'agglomération nouvelle ; le choix en faveur de cette solution doit être opéré par les communes dans les deux premiers mois du délai ouvert à l'alinéa ci-dessus. Toutefois, dans le cas où il est procédé à des élections municipales à la suite de la modification des limites territoriales de certaines communes en application de l'article 4, les délais de six mois et de deux mois visés ci-dessus sont portés respectivement à sept mois et à trois mois. La consultation de la population prévue à l'article L. 112-2 du code des communes est effectuée dans les deux mois suivants. Dans le cas où il résulte de cette consultation que la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes consultées est en faveur de la fusion, celle-ci est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Les dispositions des articles L. 112-3 et L. 112-5 à L. 112-12 du code des communes sont alors applicables. Dans le cas contraire, les communes disposent d'un délai de deux mois pour opter entre l'une des trois solutions restantes ;

2° Transformation en commune unique, suivant le régime de la fusion simple, des communes ou portions de communes comprises à l'intérieur du périmètre d'urbanisation ;

3° Création d'une communauté d'agglomération nouvelle régie par les dispositions de la présente loi par adhésion, en termes concordants, à un projet de décision institutive réglant le fonctionnement de la communauté ;

4° Création d'un syndicat d'agglomération nouvelle régi par les dispositions de la présente loi par adhésion, en termes concordants, à un projet de décision institutive réglant le fonctionnement du syndicat, sous réserve, le cas échéant, des dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 14.

Le choix entre ces solutions s'effectue à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés : deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des communes représentant plus des deux tiers de la population. Ce décompte ne s'effectue qu'entre les communes dont les conseils municipaux se sont prononcés explicitement en faveur de l'une des solutions énumérées aux quatre alinéas précédents. A défaut de décision obtenue dans ces conditions avant l'expiration du délai prévu au premier alinéa, la zone comprise à l'intérieur du périmètre d'urbanisation est érigée en commune.

La commune visée au 1° ci-dessus est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département à une date fixée par celui-ci. La commune visée au 2° ci-dessus ou à l'alinéa précédent est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département à une date fixée par celui-ci. Cet arrêté constate les nouvelles limites communales et, le cas échéant, les nouvelles limites cantonales. La communauté d'agglomération nouvelle visée au 3° ou le syndicat d'agglomération nouvelle visé au 4° sont autorisés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département qui fixe la date à laquelle cet établissement public est substitué au syndicat communautaire d'aménagement.

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, les conseils municipaux des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle peuvent décider, à la majorité qualifiée prévue au cinquième alinéa du présent article, de substituer au syndicat une communauté d'agglomération nouvelle. Cette décision, qui doit avoir été prise dans un délai de six mois, prend effet neuf mois après le renouvellement général des conseils municipaux.

Art. 7. — La modification des limites communales visée à l'article 4 ainsi que, le cas échéant, la fusion visée au 1° ou au 2° de l'article 6 donnent lieu à l'application des articles L. 112-19 et L. 112-20 du code des communes en ce qui concerne l'élection des conseils municipaux. Un décret en Conseil d'Etat fixe les procédures applicables pour la modification des limites communales.

Art. 8. — Lorsqu'une nouvelle commune est créée en application de l'article 6 ci-dessus, elle se substitue au syndicat communautaire d'aménagement dans tous ses droits et obligations. Toutefois, lorsque cette commune a été créée en application du 2° de l'article 6, ces dispositions ne s'appliquent qu'en ce qu'elles concernent les opérations retracées dans la première partie du budget visé au deuxième alinéa de l'article L. 255-2 du code des communes. La nouvelle commune bénéficie des dispositions des articles 24 et 33 ci-après jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement constaté dans les conditions prévues à l'article 34 ci-après.

Art. 9. — Lorsqu'une commune est créée, en application de l'article 3 ci-dessus, selon les modalités de l'article 6 par transformation en commune de la zone comprise à l'intérieur du périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle créée, cette nouvelle commune est administrée à titre transitoire par une délégation spéciale nommée dans les conditions prévues à l'article L. 121-5 du code des communes et composée d'élus municipaux, départementaux et régionaux. Cette délégation spéciale exerce les compétences, pouvoirs et prérogatives d'un conseil municipal.

Il est procédé à l'élection du conseil municipal de la nouvelle commune lorsque cinq cents des logements prévus au programme de construction sont occupés et au plus tard dans un délai de trois ans à compter de l'acte de création de la nouvelle commune.

Cette nouvelle commune bénéficie des dispositions des articles 24 et 33 ci-après jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement constaté dans les conditions prévues à l'article 34 de la présente loi.

Art. 10. — La commune nouvelle créée en application des articles 3 et 6 ainsi que les communes situées à l'intérieur du périmètre d'un établissement public d'aménagement de ville nouvelle et ayant passé convention avec l'Etat sur un programme de développement, en matière de logements, d'équipements et d'emploi, bénéficient des dispositions de l'article 31, troisième alinéa, ci-après jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement constaté dans les conditions prévues à l'article 34 de la présente loi.

Art. 11. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle regroupe des communes entières ; ses compétences s'exercent sur l'ensemble du territoire des communes membres.

SECTION II

Dispositions propres à la communauté d'agglomération nouvelle

Art. 12. — La communauté d'agglomération nouvelle est un établissement public de coopération intercommunale à caractère administratif administré par un conseil d'agglomération composé de délégués des communes élus au suffrage universel par les électeurs inscrits dans les communes membres de cette communauté.

Le nombre de conseillers élus dans chaque commune est fixé en fonction de la population, déterminée par le dernier recensement général ou complémentaire, conformément au tableau suivant, sous réserve qu'aucune commune ne détienne la majorité absolue :

COMMUNES DE	NOMBRE de délégués.
Moins de 2 500 habitants	2
2 500 à 3 499 habitants	3
3 500 à 9 999 habitants	4
10 000 à 14 999 habitants	5
15 000 à 19 999 habitants	6
20 000 habitants et au-dessus	7

Lorsque la répartition des sièges entre les communes effectuée suivant les règles définies ci-dessus donne à l'une d'entre elles la majorité absolue des sièges, le nombre de ses délégués est réduit pour être inférieur à la moitié du nombre total des membres du conseil d'agglomération.

Le conseil d'agglomération est élu pour six ans ; son renouvellement intervient en même temps que celui des conseils municipaux.

Toutefois, la première élection du conseil d'agglomération a lieu à une date fixée par le représentant de l'Etat dans le département. Il est procédé à son installation dans un délai d'un mois après son élection.

Le premier mandat du conseil d'agglomération sera écourté pour faire coïncider son échéance avec celle du mandat des conseils municipaux.

Le mode de scrutin appliqué à cette élection est identique dans chaque commune au mode de scrutin applicable à l'élection du conseil municipal.

Entre deux élections générales du conseil d'agglomération, il est procédé, à la fin de la deuxième et de la quatrième année de mandat, à une élection partielle dans chacune des communes où au moins trois sièges sont à pourvoir lorsqu'on additionne les sièges devenus vacants et les sièges supplémentaires auxquels donne droit l'augmentation de la population légale de la commune constatée lors d'un recensement général ou complémentaire. Si l'application de ces dispositions a pour effet de permettre à l'une des communes de détenir la majorité absolue du nombre des délégués, il n'est pas procédé à l'élection partielle dans cette commune.

Le conseil d'agglomération élit parmi ses membres un président et des vice-présidents selon les dispositions applicables à l'élection des maires et adjoints.

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les règles, droits et obligations applicables au président et au conseil des communautés urbaines sont applicables au président et au conseil d'agglomération ; de même, les dispositions applicables aux communautés urbaines sont applicables à la communauté d'agglomération nouvelle.

SECTION III

Dispositions propres au syndicat d'agglomération nouvelle

Art. 13. — Sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes les dispositions applicables aux syndicats de communes sont applicables au syndicat d'agglomération nouvelle.

Art. 14. — Chaque syndicat est administré par un comité composé de membres élus par les conseils municipaux des communes constituant l'agglomération nouvelle. La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive. Toutefois, chaque commune est représentée par deux délégués au

moins et aucune ne peut disposer de la majorité absolue. La répartition tient compte notamment de la population de chacune des communes.

A défaut de l'accord prévu à l'alinéa précédent, à la date de l'arrêté d'autorisation pris par le représentant de l'Etat dans le département, la répartition des sièges entre les communes s'effectue dans les conditions prévues à l'article 12 pour la communauté d'agglomération nouvelle.

La décision institutive fixe également les conditions de population municipale telle qu'elle résulte du dernier recensement général ou complémentaire, ouvrant droit pour les communes membres de l'agglomération nouvelle à l'augmentation du nombre de leurs délégués au sein du comité.

Le comité du syndicat est installé dans le délai d'un mois à compter de la création du syndicat d'agglomération nouvelle.

Art. 15. — Par dérogation aux dispositions de l'article L. 163-16 du code des communes, la décision de retrait d'une commune membre du syndicat d'agglomération nouvelle est prise par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, après avis conforme du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres obtenu à la majorité telle que définie à l'article 4.

SECTION IV

Dispositions générales communes a la communauté d'agglomération nouvelle et au syndicat d'agglomération nouvelle

Art. 16. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences des communes en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers et de la création des voies nouvelles et du développement économique. Elle ou il est compétent en matière d'investissement pour la réalisation des équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles engagées sous forme de zones d'aménagement concerté ou de lotisement comprenant plus de trente logements, quelle que soit la localisation de ces équipements ; les autres équipements sont réalisés par les communes soit sur leurs ressources propres, soit sur des crédits délégués à cet effet par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

Art. 17. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences définies aux articles L. 122-1-1, L. 122-1-2 et L. 122-1-3 du code de l'urbanisme relatives aux schémas directeurs.

Lorsque les communes ne sont pas couvertes par un schéma directeur approuvé et rendu exécutoire, les compétences qui leur sont normalement attribuées relatives à l'élaboration des plans d'occupation des sols sont exercées par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

Art. 18. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences attribuées aux communes relatives aux zones d'aménagement concerté et au plan d'aménagement des zones ainsi qu'aux lotissements comportant plus de trente logements.

Les projets relatifs à ces décisions d'urbanisme sont soumis pour avis aux conseils municipaux des communes dont le territoire est intéressé.

Dans les zones d'aménagement concerté et les lotissements de plus de trente logements ainsi que les opérations groupées de plus de trente logements, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle exerce les pouvoirs dévolus au maire de la commune en matière d'autorisations d'utilisation des sols et l'assemblée délibérante exerce ceux du conseil municipal en matière d'adoption des investissements.

Toutefois, lorsque 90 p. 100 de la surface des programmes prévisionnels de construction de la zone d'aménagement concerté ont été réalisés, le conseil de la communauté ou le comité du syndicat le constate par une délibération qui a pour effet de restituer au maire dans cette zone ses pouvoirs en matière d'autorisation d'utilisation du sol.

Art. 19. — Les communes gèrent les équipements, à l'exception de ceux qui sont reconnus d'intérêt commun et qui sont à ce titre créés et gérés par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle.

Un inventaire des équipements existants ou en voie de réalisation est dressé lors de la création de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ; les conseils municipaux se prononcent à la majorité définie à l'article 4 dans un délai de quatre mois à compter de la date de l'arrêté pris par le représentant de l'Etat dans le département en application du septième alinéa de l'article 6, sur la liste des équipements reconnus d'intérêt commun lors de l'établissement de cet inventaire qui est constaté par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département. L'inventaire est renouvelé après chaque renouvellement des conseils municipaux dans les conditions prévues pour son établissement initial.

Les équipements dont la réalisation est décidée par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle, postérieurement à l'établissement de cet inventaire, peuvent être ajoutés à la liste des équipements reconnus d'intérêt commun par délibération de la communauté ou du syndicat adoptée à la majorité des deux tiers au moment de la première inscription budgétaire les concernant.

Si un équipement de nature intercommunale n'est pas porté sur la liste des équipements reconnus d'intérêt commun, faute de la majorité qualifiée prévue aux deux alinéas précédents, la commune à qui en revient la gestion peut demander qu'il soit ajouté à cette liste par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, après une nouvelle délibération du conseil d'agglomération ou du comité du syndicat.

Art. 20. — Le communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut assurer la gestion de services et l'exécution de tous travaux ou études, pour le compte des communes membres dans les conditions fixées par convention avec la ou les communes intéressées. Elle ou il peut demander, dans des conditions fixées par convention, à une ou plusieurs communes d'assurer pour son compte certaines prestations de services et, le cas échéant, certains investissements. Ces conventions sont adoptées à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'agglomération ou du comité syndical.

Art. 21. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué de plein droit pour l'exercice de ses compétences aux communes membres qui font partie d'un établissement public de coopération lorsque celui-ci comprend des communes extérieures à l'agglomération nouvelle.

Après consultation de ces communes membres, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut, dans le délai d'un an à compter de sa création, demander son retrait de l'établissement public de coopération, pour l'exercice d'une ou plusieurs compétences dans les conditions fixées au présent article.

Le conseil de la communauté ou le comité du syndicat d'agglomération nouvelle et le comité de l'établissement public de coopération se prononcent, par délibérations concordantes, sur les conditions de ce retrait. Ces délibérations déterminent les conditions financières et patrimoniales de ce retrait ainsi que l'affectation des personnels concernés.

Toutefois, ce retrait ne peut être effectué qu'en vue d'harmoniser les conditions de gestion du ou des services en cause au sein de l'agglomération nouvelle.

Dans le cas où les délibérations concordantes visées ci-dessus n'ont pas été prises dans le délai de six mois à partir de la date où la demande de retrait a été transmise à toutes les personnes morales concernées, la décision peut être prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Art. 22. — Les biens, immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes membres sont affectés à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de ses compétences.

La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est propriétaire des biens du domaine public qu'elle ou qu'il acquiert ou crée dans l'exercice de ses compétences.

Il peut être procédé par convention à des transferts de propriété entre les communes et la communauté ou le syndicat ainsi que des droits et obligations qui sont attachés aux biens transférés. Ces transferts ne donnent pas lieu à indemnités, droits, taxes, salaires ou honoraires.

Art. 23. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué de plein droit au syndicat communautaire d'aménagement dans ses droits et obligations.

Elle ou il assure le service de la dette du syndicat communautaire ainsi que celle afférente, d'une part, aux équipements créés ou acquis par lui et, d'autre part, aux équipements créés ou acquis par les communes lorsque ces équipements figurent sur la liste des équipements reconnus d'intérêt commun dans les conditions prévues à l'article 19.

La convention de délégation de maîtrise d'ouvrage conclue par le syndicat communautaire d'aménagement avec l'établissement public d'aménagement est révisée, à la demande de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, lors de la création de celle-ci ou de celui-ci.

SECTION V

Dispositions financières et fiscales communes a la communauté d'agglomération nouvelle et au syndicat d'agglomération nouvelle

Art. 24. — Le budget de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle est exécutoire dans les conditions applicables aux budgets des communes.

Toutefois, lorsque son équilibre nécessite, du fait du développement rapide de l'agglomération, l'inscription d'une dotation en capital de l'Etat, en application de l'article 33 ci-après, celle-ci doit avoir préalablement fait l'objet d'une convention avec l'Etat.

Les dépenses que la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle doit engager en exécution de la convention de délégation de maîtrise d'ouvrage constituent des dépenses obligatoires.

Art. 25. — Les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle votent les taux et perçoivent le produit des taxes foncières, de la taxe d'habitation et des autres droits et taxes, à l'exclusion de la taxe professionnelle, conformément aux dispositions applicables aux communes.

Art. 26. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle est substitué aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle et notamment des articles 1648 A et 1648 B du code général des impôts. Elle ou il perçoit le produit de cette taxe et en vote le taux dans les limites définies aux troisième et quatrième alinéas du I de l'article 1636 B *sexies* et à l'article 1636 B *septies* du code général des impôts.

Pour l'application des troisième et quatrième alinéas du I de l'article 1636 B *sexies* précité :

1° Le taux de la taxe d'habitation est égal au taux moyen de cette taxe constaté dans l'ensemble des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ;

2° Le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à la somme des taux moyens constatés pour chacune de ces taxes dans l'ensemble des communes membres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, pondérés par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année visée au premier alinéa du 3° ci-après ;

3° La variation des taux définis aux 1° et 2° ci-dessus est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle vote son taux de taxe professionnelle.

A titre transitoire, elle est calculée, la première année d'application des dispositions du présent article, à partir des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières votés les deux années précédentes par le syndicat communautaire d'aménagement auquel la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle s'est substitué.

Art. 27. — La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle verse aux communes membres une dotation destinée à couvrir une insuffisance éventuelle des ressources des communes qui résulterait des transferts de recettes et de charges prévues par la présente loi. Ces dotations constituent pour l'agglomération une dépense obligatoire.

Après avis d'une commission, et après consultation des maires de l'ensemble des communes membres, le représentant de l'Etat dans le département détermine une dotation de référence. Cette dotation sera calculée sur la base des comptes administratifs de l'organisme d'agglomération et des communes pour l'exercice 1983, en tenant compte des mesures nouvelles et des transferts de recettes et de charges qui auront été effectivement décidés en 1984 par lesdites collectivités. Son montant devra être communiqué aux communes dans un délai de deux mois suivant la constatation de l'inventaire prévu à l'article 19. Un décret détermine la composition de la commission prévue au présent article.

Au cas où ces transferts feraient apparaître, au contraire, un excédent de plus de 10 p. 100 de la section de fonctionnement du budget d'une commune, cet excédent devra être reversé à l'organisme d'agglomération et constituera pour la commune une dépense obligatoire.

La dotation de chaque commune évolue par rapport à celle de l'année précédente et, pour la première année, par rapport à la dotation de référence, selon un indice résultant :

1° De l'indice de variation des bases de taxe professionnelle de l'ensemble de l'agglomération ;

2° D'un indice de modulation calculé, à somme totale constante, en fonction de l'évolution d'une année à l'autre du poids de la population légale augmentée de la population fictive de chaque commune par rapport à la population totale légale augmentée de la population fictive de l'agglomération ;

3° Du plus petit des deux indices résultant pour chaque commune de l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts.

La modulation du 2° s'applique également aux reversements des communes prévus au troisième alinéa du présent article. Les modalités de calcul de cette modulation seront fixées par décret.

Lorsqu'il est procédé à une révision de l'inventaire prévu à l'article 19, le représentant de l'Etat dans le département procède à une révision de l'ensemble des dotations de référence et des reversements communaux après avis de la commission prévue au présent article qui doit comprendre au moins deux maires.

Art. 28. — Si, du fait de l'application des dispositions de l'article 1636 B *sexies* ou de l'article 1636 B *septies* du code général des impôts, les ressources propres de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, à l'exclusion du produit des emprunts, sont insuffisantes pour couvrir la charge de la dette et les autres dépenses obligatoires, notamment la dotation d'équilibre servie aux communes en vertu de l'article précédent, la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut prélever une taxe additionnelle sur les taxes foncières et sur la taxe d'habitation, sous réserve que les rapports entre les taux de ces trois taxes soient égaux aux rapports constatés, l'année précédente, entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

Art. 29. — I. — Pour l'application des articles 1648 A et 1648 B du code général des impôts, le potentiel fiscal de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle est calculé en tenant compte des bases de taxe d'habitation et de taxes foncières imposées au profit des communes membres. Les impôts sur les ménages sont ceux perçus par ces communes.

II. — Dans le dernier alinéa du I de l'article 1648 A du code général des impôts et au 1° du paragraphe II du même article, les mots : « organismes mentionnés à l'article 4 de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'... » sont supprimés.

Art. 30. — Chaque commune peut décider d'appliquer la procédure d'intégration fiscale progressive prévue à l'article 1638 du code général des impôts, afin de réduire les écarts de taux de taxe d'habitation ou de l'une des taxes foncières constatés l'année précédant la constitution de la communauté ou du nouveau syndicat entre la zone d'agglomération nouvelle et la portion de son territoire située hors de cette zone.

Toutefois, cette procédure doit être précédée d'une homogénéisation des abattements pratiqués en matière de calcul de la taxe d'habitation.

Par dérogation aux dispositions de l'article 1638 précité, des taux d'imposition différents peuvent être appliqués pour l'établissement des dix premiers budgets. Les différences qui affectent les taux d'imposition appliqués sont réduites chaque année d'un onzième et supprimées à partir de la onzième année.

La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut décider de réduire progressivement les écarts de taux de taxe professionnelle constatés l'année précédant la mise en application de la présente loi entre : d'une part, le taux pratiqué en zone d'agglomération nouvelle et les taux des territoires des communes membres situés hors zone d'agglomération nouvelle et, d'autre part, le taux moyen pondéré de référence qui aurait été applicable à l'organisme d'agglomération nouvelle compte tenu notamment des dotations de référence visées à l'article 27. Cette réduction des écarts de taux s'effectue à raison d'un onzième par année pendant dix ans. Dans ce cas, les dispositions de l'article 1638 du code général des impôts ne sont pas applicables.

Art. 31. — Les communes reçoivent la dotation globale de fonctionnement selon les dispositions du droit commun à compter de la seconde année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle. Pour le calcul de la dotation de péréquation, le potentiel fiscal de chaque commune intègre, au titre de la taxe professionnelle, une quote-part déterminée en divisant le total du reversement prévu à l'article 27 ci-dessus par le taux de taxe professionnelle voté l'année précédente par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et, pour le produit de taxe professionnelle non reversé par la communauté ou le syndicat, une quote-part, proportionnelle à la population de la commune, dans les bases d'imposition correspondant à ce produit.

Pour la première année de fonctionnement de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle, la dotation globale de fonctionnement au titre de la zone d'agglomération nouvelle dans ses limites de l'année précédente est calculée dans les conditions applicables au syndicat communautaire d'aménagement auquel la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle s'est substitué. Les modalités de répartition entre les communes du montant de dotation ainsi obtenu sont fixées par décret. Pour l'année suivante, la base de calcul de la dotation forfaitaire au titre de la zone d'agglomération nouvelle dans ses limites anciennes est répartie entre les communes proportionnellement à leur population dans cette zone.

Pour l'application de dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement, pour toute répartition de fonds commun et pour l'attribution de subventions de l'Etat soumise à un critère démographique, il est ajouté à la population de chaque commune une population fictive calculée dans les conditions applicables aux syndicats communautaires d'aménagement.

Art. 32. — Les communes membres d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle reçoivent la dotation globale d'équipement selon les dispositions du droit commun. Toutefois, un même investissement ne peut bénéficier à la fois de la dotation globale d'équipement et de la dotation spécifique visée à l'article 33.

Art. 33. — La communauté, le syndicat d'agglomération nouvelle ou la commune créée en application des 1° et 2° de l'article 6 bénéficient :

1° De dotations en capital de l'Etat, notamment pour alléger la charge de la dette et, le cas échéant, pour faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la rapidité de croissance de ces agglomérations, sous réserve qu'une convention avec l'Etat fixe les conditions d'octroi de ces dotations, notamment en ce qui concerne les engagements respectifs des parties signataires de cette convention en matière de programmes de logements, d'équipements et d'emploi ;

2° De subventions d'équipement qui font l'objet d'une individualisation dans les budgets de l'Etat, des régions et des départements et d'une notification distincte. Cette individualisation s'applique également aux dotations d'aide au logement et à tout programme d'investissements publics ;

3° D'une dotation spécifique en matière d'équipement, qui est individualisée dans la loi de finances. Cette dotation à caractère transitoire est prévue pour une durée maximum de cinq ans à compter du premier exercice budgétaire suivant l'année de la promulgation de la présente loi ; à l'issue de ce délai, elle disparaîtra pour faire place à la dotation globale d'équipement de droit commun. Ce délai pourra être réduit lorsque des villes nouvelles actuellement en cours de réalisation verront leur achèvement constaté avant la fin de cette période de cinq ans, suivant les modalités indiquées à l'article 34 ci-après.

En cas de création d'une commune nouvelle ou d'un syndicat en application de l'article 6 ci-dessus, les majorations de subventions prévues aux articles L. 235-10 à L. 235-12 du code des communes ne sont pas applicables.

La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ou la commune unique support d'une agglomération nouvelle est habilité à recevoir la garantie de l'Etat et des collectivités publiques pour les opérations engageant sa propre responsabilité vis-à-vis des établissements publics de crédit.

SECTION VI

Fin du régime particulier applicable aux agglomérations nouvelles

Art. 34. — Sur proposition ou après avis du conseil d'agglomération ou du comité du syndicat d'agglomération nouvelle, un décret fixe, pour chaque agglomération nouvelle, la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées.

Art. 35. — Un décret en Conseil d'Etat peut également dissoudre le syndicat communautaire d'aménagement avant la mise en place de l'une des solutions prévues à l'article 6, sur proposition de tous les conseils municipaux des communes membres du syndicat communautaire d'aménagement et après avis de celui-ci.

Art. 36. — A la date fixée par l'un ou l'autre des deux décrets mentionnés aux articles 34 et 35 ci-dessus, il est mis fin au régime financier particulier défini par l'article 33 et le troisième alinéa de l'article 31 ci-dessus.

Les conseils municipaux des communes de l'agglomération nouvelle choisissent librement la formule de coopération qui se substitue à la communauté ou au syndicat d'agglomération nouvelle ou encore au syndicat communautaire d'aménagement. Une fusion de l'ensemble ou d'une partie des communes peut intervenir à cette occasion.

La mise en place ou le maintien d'une communauté ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle peut être décidé par les conseils municipaux à la majorité définie à l'article 4 de la présente loi.

SECTION VII

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 37. — L'article L. 321-5 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'un établissement public a été créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les représentants, au conseil d'administration de cet établissement, des communes incluses dans l'agglomération nouvelle sont élus par le conseil d'agglomération de la communauté ou par le comité du syndicat ou le conseil municipal s'il s'agit d'une commune unique ; les autres communes, qui sont liées à cet établissement par une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage, désignent un représentant chacune. Dans ce cas, il n'est pas créé d'assemblée spéciale au sens du premier alinéa ci-dessus. »

Art. 38. — Le premier alinéa de l'article L. 321-6 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'un établissement public a été créé pour l'aménagement d'une agglomération nouvelle, les présidents des communautés ou des syndicats d'agglomération nouvelle sont membres de droit du conseil d'administration de cet établissement public, en sus de la représentation statutaire des collectivités locales intéressées. Dans le cas où l'établissement public a été créé pour l'aménagement de plusieurs agglomérations nouvelles au sens de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, un décret détermine la répartition des sièges revenant aux représentants de ces agglomérations nouvelles. »

Art. 39. — Les personnels soumis aux dispositions du code des communes, les personnels recrutés sous contrat de droit public et les personnels soumis aux dispositions du code du travail qui relevaient d'un syndicat communautaire d'aménagement sont pris en charge par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ou par la commune créée en application de l'article 6.

Jusqu'à leur reclassement éventuel dans les communes ou au règlement définitif de leur situation, ils sont maintenus dans leur situation administrative antérieure et continuent d'être rémunérés dans les conditions dont ils bénéficiaient antérieurement.

Ils conservent leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et qui comportent notamment la garantie des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et de grade ainsi que de durée de carrière et les mêmes modalités de rémunération que dans le cadre du syndicat communautaire.

Art. 40. — Une commune, un département, une région ou un établissement public administratif dépendant de ces collectivités ou les regroupant peut recruter directement, dans un emploi permanent, un agent d'un établissement public d'aménagement de ville nouvelle à la suite de la dissolution de cet établissement ou de suppression d'emploi décidée par ce dernier. Le statut, le grade et la rémunération de l'agent ainsi recruté sont déterminés en prenant en compte l'ancienneté de service acquise au sein de l'établissement public d'aménagement dans l'exercice de fonctions équivalentes à celles correspondant au grade auquel il accède.

Art. 41. — Les articles L. 171-1 à L. 174-1 ainsi que les articles L. 255-1 à L. 257-4 du code des communes sont abrogés avec effet à une date fixée par un décret constatant la substitution effective de communautés ou de syndicats d'agglomération nouvelle ou de communes nouvelles à tous les syndicats communautaires d'aménagement.

A compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, et jusqu'à la date fixée par le décret prévu ci-dessus, les dispositions relatives aux communautés urbaines et applicables aux syndicats communautaires d'aménagement en vertu du code des communes demeurent applicables à ces syndicats dans leur rédaction antérieure à celle de la loi précitée du 31 décembre 1982.

Art. 42. — Le premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 81-880 du 25 septembre 1981 est ainsi modifié :

« Les dispositions des articles 24, 31, troisième alinéa, et 33 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles sont applicables à la commune jusqu'à l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement de l'agglomération nouvelle du Vaudreuil. »

Art. 43. — Des décrets en Conseil d'Etat procéderont à la codification des dispositions de la présente loi dans le code des communes, le code de l'urbanisme et le code général des impôts.

Art. 44. — Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 13 juillet 1983.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
PIERRE MAUROY.

Le ministre de l'économie, des finances et du budget,
JACQUES DELORS.

Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation,
GASTON DEFFERRE.

Le ministre de l'urbanisme et du logement,
ROGER QUILLIOT.

Le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre,
JEAN LE GARREC.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget,
HENRI EMMANUELLI.

Loi n° 83-440 donnant force de loi à la partie législative du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code.

Rectificatif au *Journal officiel* du 3 juin 1983, page 1669, 1re colonne, article 12 (1°), 1re ligne, au lieu de : « Le début de l'article L. 353-15... », lire : « Le début du deuxième alinéa de l'article L. 353-15... ».

(Le reste sans changement.)

Loi n° 83-608 renforçant la protection des victimes d'infractions.

Rectificatif au *Journal officiel* du 9 juillet 1983, page 2109, au sommaire, et page 2122, 2e colonne, dans le titre, au lieu de : « ... victimes d'infraction », lire : « ... victimes d'infractions ».

Ensemble urbain / SCA : analyse comparée

	Ensemble urbain (proposition du Gouvernement)	**Syndicat communautaire d'aménagement (proposition de l'AMF)**
Régime juridique	Identique à celui des communes	Etablissement public à caractère administratif
Territoire de référence	Zone d'édification de 7 500 logements au moins, recensant une population potentielle 10 fois plus élevée que la population d'origine	Tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes
Mode de désignation des membres	Nomination par décret	Election au suffrage universel indirect
Mode de désignation du président	Désignation par décret ou élection par le conseil communautaire	Election par le conseil communautaire
Compétences exercées	Identiques à celles des communes	Identiques à celles des Communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966)
Ressources financières	Impôt + dotations de l'Etat	Taxe sur les salaires, produit de redevances et droits divers, dotations de l'Etat, etc.
Evolution	Commune unique dans un délai de 6 ans après que 20% des logements aient été construits	Dissolution au plus tard après 25 ans d'existence, par décret. Mise en place d'une communauté urbaine

Sources : lois du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines ;
loi du 12 juillet 1970 sur les villes nouvelles

Décret de création de Saint-Quentin-en-Yvelines
11 août 1972

OURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE 8721

Décret du 11 août 1972 portant création de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme,

Vu la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, et notamment son article 3 ;

Vu le décret n° 71-896 du 27 octobre 1971, pris pour l'application du titre Ier de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 susvisée ;

Vu l'avis émis par le conseil général des Yvelines le 7 juin 1972 ;

Vu les avis émis par les conseils municipaux des communes de Bois-d'Arcy, Buc, Châteaufort, Coignières, Elancourt, Guyancourt, Magny-lès-Hameaux, Maurepas, Le Mesnil-Saint-Denis, Montigny-le-Bretonneux, Plaisir, Toussus-le-Noble, Trappes, La Verrière et Voisins-le-Bretonneux ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décrète :

Art. 1er. — Il est créé, sous le nom de Saint-Quentin-en-Yvelines, une agglomération nouvelle qui intéresse les communes de Bois-d'Arcy, Coignières, Elancourt, Guyancourt, Magny-les-Hameaux, Maurepas, Montigny-le-Bretonneux, Plaisir, Trappes, La Verrière et Voisins-le-Bretonneux.

Art. 2. — Le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle est délimité par un trait continu sur le plan annexé au présent décret (1).

Art. 3. — Le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 11 août 1972.

PIERRE MESSMER.

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,
RAYMOND MARCELLIN.

Le ministre de l'économie et des finances,
VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Le ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme,
OLIVIER GUICHARD.

(1) Le plan peut être consulté à la préfecture des Yvelines.

Source : archives municipales de Maurepas, compte rendus des séances du conseil municipal

Deuxième partie

Entretiens

Entretien n° 1 avec Alain Danet

18 mai 2004

Alain Danet, vous avez été maire d'Elancourt entre 1977 et 1995, et occupé la fonction de vice-président du Scaan, puis du San. Vous êtes retiré de la vie politique depuis 1999. Quand et dans quelles circonstances avez-vous découvert Elancourt, et la ville nouvelle ?

Alain Danet : J'ai découvert Elancourt en 1973, avec ma femme. Nous nous sommes retrouvés dans cet endroit par hasard. Ma femme arrêtait de travailler, nous avions trois enfants. Ma femme, qui était fonctionnaire internationale, avait besoin de temps pour les élever. Quant à moi, je travaillais chez Matra, à Vélizy. Nous avons regardé la carte, pointé un point, c'était Elancourt et la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. Les HLM des Contemporains et de la Mare-Joyette étaient en cours de construction, il y avait la Commanderie I, les Nouveaux Horizons, les Petites Prés, les premiers immeubles de la Villedieu. A cette époque, il n'y avait aucune indication sur Saint-Quentin-en-Yvelines. On a commencé par se perdre, on a vu ces espèces de petites maisons, à la Commanderie I… Il n'y avait pas un arbre, rien ! Pendant que nous visitions, les enfants ont disparu. Ils avaient à cette époque entre un et quatre ans et, visiblement, ils avaient trouvé leur espace pour jouer dans la rue. Bon… On s'est dit qu'au fond, cela pouvait aller.

Etiez-vous, déjà à cette époque, engagé en politique ?

A. D. : Oui, car j'avais commencé le militantisme au PSU à Billancourt, où je travaillais avant Vélizy. En 1970, je m'étais retrouvé candidat aux cantonales par hasard, parce qu'il y avait eu un retrait à la dernière minute. J'ai fait une campagne de 15 jours… L'Etat ne donnait pas d'argent, il y avait peu de tracts, j'ai réalisé le score de 6,5 %. Ce n'était pas mal, cela correspondait très exactement au résultat réalisé par le candidat PSU en 1968 sur la même circonscription. Il n'y avait pas à en tirer gloire, mais le fait est que j'avais réalisé un score identique. En 1971, sur Boulogne-Billancourt, le mot d'ordre était : « élections, trahisons ». Mais nous avions des discussions avec le PS, en catimini… J'ai quitté le PSU en 1972, puis été politiquement

abstinent jusqu'en 1974. A l'automne, j'ai adhéré au PS. Mais je ne voulais pas faire autre chose que du militantisme. En 1976, j'ai été candidat aux cantonales sans en avoir très envie, car le Conseil général, c'était un travail très solitaire. Pour tout vous dire, cela a été un pari personnel. J'ai arrêté de fumer en 1975, en me disant : « si tu réussis, tu te présentes ». Je me suis donc retrouvé en lice pour les cantonales, face au PCF qui avait un candidat venu de Maurepas, un ancien directeur d'école de village, Miserey. Sa femme était directrice du CCAS. Il y avait autour d'eux de bons militants. C'est lui qui a été élu.

Pourquoi avoir décidé de poursuivre en vous présentant aux municipales, l'année suivante ?

A. D. : Quand il s'est agi de choisir un candidat à gauche sur Elancourt, comme nous étions largement majoritaires, c'est moi qui me suis trouvé en tête de liste pour une raison toute simple : j'étais le seul à être vraiment connu des gens. J'avais déjà fait une campagne, les habitants connaissaient mon nom, ma famille… Tout cela était vraiment naturel. J'avais de l'intérêt pour la ville et l'urbanisme, j'assistais aux comités syndicaux du Scaan, j'étais membre de plusieurs associations actives. Sur Boulogne, j'avais été l'un des fondateurs du Gam, avant que les partis ne prennent le pas sur les groupes d'action municipale. Je m'intéressais à cela, et quelques Maurepasiens avaient aussi cette expérience, notamment des gens qui venaient de chez Bertrand Schwartz, le frère de Laurent Schwartz. C'est de là que venait l'association pour la formation professionnelle, l'Afpame. Professionnellement, je m'occupais du Plan. Or, il y avait le schéma directeur de Trappes-Ouest et des Pos, toute une série de données. Je donnais des cours sur l'urbanisme, dans le cadre de l'Afpame. La section PS était dynamique, avec des gens comme Alice Lalire.

D'où venait votre goût pour la planification, et l'urbanisme ?

A. D. : Je suis scientifique de formation. J'ai notamment travaillé à l'Insee. J'ai fait l'X et l'Insee, avant d'entrer dans le privé, au Credoc, en 1963-1964, au sein d'une section de recherche urbaine qui venait de se créer. Mercadal en était le président, un grand ponte des Ponts… Après cette expérience professionnelle du Credoc, je suis entré chez Matra. Je réalisais des études de trafic potentiel. J'avais donc une certaine

expérience dans ces secteurs, ainsi qu'un engagement associatif fort. J'avais des liens avec l'Apasc, je connaissais ses militants, les responsables du Crav. A cette époque, c'était l'endroit où tout se passait. On parlait de culture de façon très institutionnelle. J'ai vécu cette ébullition, ainsi que la reprise en main par Raimbault et Nadaus. Certains institutionnels étaient opposés à une trop grande emprise des associations, il y avait une sorte de lutte de légitimité entre associations et élus. Question centrale, d'autant qu'à Saint-Quentin-en-Yvelines, il n'y avait rien à l'époque, au plan culturel. Pas d'équipements, ni même de gymnases. Le Scaan et l'EPA ne se préoccupaient pas forcément de tous ces lieux qui, comme les jardins, font la ville. En 1975, la maison de quartier de l'Agiot a été inaugurée, l'Apasc faisant alors beaucoup de *lobbying* associatif. Il y a eu une école de danse à la Commanderie des Templiers, plus tard une école de danse d'Elancourt, une bibliothèque pour tous… Les élus étaient d'autant plus faibles que la vie associative était forte. Pour lancer la vie culturelle, ils ont créé l'OMCL, l'office municipal de la culture et des loisirs, présidé par un associatif. C'est devenu une tradition à Maurepas. Aujourd'hui, l'OMCL est présidé par l'opposition. Peu à peu, l'Apasc est devenu quelque chose d'assez lourd. Entre 1977 et 1983, Dominique Raimbault, qui en était membre, jouait ce jeu. Il faut se rappeler du Carnaval des Ténèbres, en 1979. J'y ai participé, il y soufflait l'esprit de 1968, le « basisme » du PSU. Les politiques publiques ont pris de plus en plus de place, dans les années 1980…

Vous évoquez l'institutionnalisation de la culture, en ville nouvelle. Quel a été le tournant ? Pour le dire autrement, à quel moment est-on passé d'une approche associative à une approche politique ?

A. D. : Cette institutionnalisation était inévitable. En 1985, les jeunes ne voulaient plus de l'ancienne approche. Pour moi, il y a deux ou trois tournants. D'abord, le 4e Carnaval des Ténèbres. Il se déroule à Guyancourt, au début des années 1980, mais il n'est déjà plus l'affaire de la population. L'événement ne se déroule plus dans les rues, au petit matin, avec des bandes qui parcourent la ville, cagoulées en pénitents. C'est devenu une sorte de méga-spectacle, avec des artistes comme Lio. Deuxio, il y a à cette époque une bagarre pour que le grand théâtre s'installe dans le centre de Saint-Quentin. L'emprise des élus est de plus en plus grande, il s'agit de s'approprier la culture politiquement. Troisièmement, on assiste au départ de la troupe du Théâtre

de l'Unité, qui a participé à l'animation du Carnaval des Ténèbres première version, et à l'arrivée de Pierre Moutarde. Ce dernier est un producteur de spectacles, un administrateur, et non un militant associatif. L'époque est encore à un changement de public. La jeunesse change. En tant que maire d'Elancourt, je dois faire face à des problèmes de drogue, à la Maison pour Tous. On se pique dans les toilettes publiques, il y a de plus en plus de vols, etc. La belle confiance disparaît, la vie associative ne fonctionne plus sur cette confiance. En 1985, deux réseaux de drogue sont démantelés, rambolitain et parisien. De l'héroïne circule, signant la fin du bonheur et de la liberté. Les élus veulent reprendre leurs billes car les populations sont inquiètes. En 1982, au Carnaval des Ténèbres de Guyancourt, Roland Nadaus monte au créneau pour contrôler les responsables via les financements. Les responsables, ce sont nous autres, les élus… Nadaus n'est pas encore maire, mais il est conseiller municipal en charge de la Culture.

Comment, en tant que maire d'Elancourt, avez-vous vécu votre premier mandat ? Aviez-vous des relations avec l'EPA, le Scaan, les autres communes ? Je pense notamment à Maurepas.

A. D. : Nous avions peu de relations directes avec les autres communes, et notamment avec Maurepas. Pas de relations. Ce n'était pas mauvais, mais c'était très curieux. A Maurepas, Riboud, le « builder », avait construit avec la ville toute une série de maisons et d'équipements. La municipalité avait acheté les terrains, l'entreprise Riboud avait construit. Il y avait là 300 personnes, beaucoup de Portugais. Ce sont eux qui ont construit Maurepas. Cette architecture était homogène, son architecture décroissante à partir du centre, avec un très fort sentiment d'identification des habitants à la ville. Lorsque le PC l'a emporté à Maurepas, en 1977, la ville était homogène, avec un fort sentiment d'appartenance communale, et il était impossible de mener une action concertée, y compris en y associant l'EPA. Les gens de la section PS d'Elancourt-Maurepas ont toujours revendiqué cela : ils faisaient partie de la « section de Maurepas ». Lorsque Miserey a pris la commune, en 1977, il a privilégié cette dernière.
Les relations entre Elancourt et la ville nouvelle étaient d'une autre nature. Il y avait une tentative d'organisation du PS au niveau de la ville nouvelle. Les sections PS travaillaient chacune de leur côté, sans parvenir à se réunir autour d'bjectifs

communs. En 1979, nous avons assisté au congrès national des élus des villes nouvelles, à Cergy je crois. Saint-Quentin-en-Yvelines a été présentée comme une ville nouvelle en trois pôles : l'Ouest, avec Elancourt-Maurepas ; le centre, avec Trappes ; et puis les « trois villages », c'est-à-dire Guyancourt, Montigny et Voisins. Cette approche s'est effondrée en 1984, lorsque Maurepas est partie. Georges Mougeot présidant alors un « comité de ville », qui regroupait les élus PS de Saint-Quentin-en-Yvelines. Il était très actif. En 1983, Mougeot est devenu délégué PS de La Verrière, ce qui lui a permis de rester vice-président du Scaan.

En 1983, Saint-Quentin-en-Yvelines évolue de 11 à 7 communes. Comment se sont passées les discussions au sein du PS ?

A. D. : Les élections de 1983 ont été très difficiles pour nous. A Elancourt, tout le monde me pensait battu. J'avais des alliés encombrants, venus de formations comme le PCF, le PSU, les radicaux. Le PS n'était pas majoritaire au sein du conseil, il a fallu trouver une formule. Au niveau de la ville nouvelle, la droite voulait partir, comme Bois d'Arcy et Plaisir. C'est normal. D'autres communes ne pouvaient pas réellement le faire, car elles étaient entièrement incluses dans le périmètre de la ville nouvelle. C'était le cas de Montigny, mais aussi d'Elancourt. Les communes ne recevaient alors pas l'impôt, qui lui était donné au Scaan. Nous touchions une dotation, que je trouvais personnellement faible dans la mesure où le budget d'Elancourt était de plus en plus en déficit. Jusqu'en 1985 inclus, nous avons été tributaires de cette subvention d'équilibre, qu'il fallait négocier avec le GCVN, c'est-à-dire avec le ministère des Finances. C'était une tutelle épouvantable. Les communes ne pouvaient rien faire, les budgets étaient refusés, puis revotés. Quant aux services du Scaan, ils étaient ridicules. Il n'y avait pas les hommes. Les élus faisaient donc appel à l'EPA pour régler la moindre affaire de toiture – je pense notamment aux ateliers municipaux d'Elancourt. Il y avait une sorte de divorce entre le payeur et le gestionnaire. Les choses se sont transformées en 1986, après la loi Rocard. Le GCVN avait alors très peur que les communes ne dépouillent le Scaan.

Entretien n° 2 avec Alain Danet

29 juin 2004

Je voudrais que nous revenions que le « moment 1983 », c'est-à-dire sur la loi Rocard et à son application à Saint-Quentin-en-Yvelines…

Alain Danet : La loi Rocard correspondait vraiment à un consensus des idées socialistes. C'était une loi bien faite et bien préparée. Il y a eu peu de problèmes pour qu'elle soit votée par le Parlement. Il y avait toutefois deux choses. D'une part, la politique. Fallait-il opter pour un San ou une Can ? A Saint-Quentin-en-Yvelines, il y a eu le problème particulier des élections de 1983, avec une gauche qui ressort des municipales majoritaire au niveau des communes, mais minoritaire en terme de voix. Les socialistes ont alors peur de la Communauté d'agglomération nouvelle, car le risque du suffrage universel est réel. Il peut faire basculer la ville nouvelle à droite. Donc le PS ne veut pas de la Can. Nous pensions que la droite allait soutenir ce choix, mais elle ne l'a pas fait. On sous-estimait le niveau de détestation de l'UDF et du RPR à l'égard de la loi…

Comment s'est fait le choix de désigner Dominique Raimbault en tant que président du Scaan, puis du San ? Vous étiez maire d'Elancourt depuis 1977, n'auriez-vous pas pu être élu ?

A. D. : Cela a été arbitré par la fédération PS des Yvelines. En 1983, tout le monde m'avait donné battu aux municipales, mais j'ai gagné. J'avais peu d'argent pour la campagne, j'étais dans la panade… La fédération souhaitait que Mougeot soit président : or, celui-ci a été battu. Nadaus, le nouveau maire de Guyancourt, voulait remettre sa commune au carré après le passage du PC. Les rocardiens voulaient un rocardien, une élection interne a eu lieu et Dominique Raimbault a été désigné. Je ne m'y suis personnellement pas opposé, même si Raimbault avait été battu aux municipales sur Montigny. Il pouvait en revanche se mettre sur les rang pour 1989, face à About. Dans ces conditions, je ne suis pas resté vice-président en 1983, mais suis revenu en 1984, dans le cadre d'un exécutif entièrement à gauche. Il y a eu

beaucoup d'esclandres dans les comités syndicaux de ces années-là, 1983-1989, on était proche de la rupure.

Il fallait également, à cette époque, choisir de partir ou de rester en ville nouvelle. Vous rappelez-vous des positions des différentes communes ?

A. D. : A Elancourt, le problème était simple : nous n'avions pas une seule industrie. Mille emplois pour 20 000 habitants, ce n'est pas assez pour avoir des ressources suffisantes. Donc nous n'avons pas eu de choix à faire. Bon nombre de communes ont dit « non » à la ville nouvelle, comme Voisins. Plaisir était riche, elle a pu céder sa zone industrielle. Bois d'Arcy était inconsciente, ses nouveaux élus de droite surtout… Maurepas était totalement intégrée et Coignières devait faire face à un choix difficile. Le choix était en réalité difficile pour ces deux communes. A Coignières, la TP restait au San et devait être cédée en cas de sortie de la ville nouvelle. C'est ce qui a été déterminant, car ils avaient beaucoup de TP. A Maurepas, Jean-Louis Levet a gagné, il représentait le RPR. Il ne voulait pas être sous la coupe d'About, le maire de Montigny. Le PS l'a donc laissé partir. Au final, le nouveau périmètre présente un déséquilibre à l'Est. Cela va causer beaucoup de problèmes à Elancourt car les équipements sont en apparence surdimensionnés. Notre budget n'était pas élevé. Nous avons dû négocier pour obtenir une dotation dite « de patrimoine », en 1987. Cela nous a permis de faire des travaux dans les écoles.

En 1984, Maurepas quitte la ville nouvelle, alors même que le quartier des Sept-Mares a été construit sur la frontière entre cette commune et celle d'Elancourt. Cela a-t-il posé des problèmes de gestion ?

A. D. : Nous avons rencontré des difficultés pour rectifier la frontière et gérer la piscine de Maurepas, qui était intercommunale. En 1989, malgré le fait qu'une municipalité PS s'impose aux municipales, les difficultés ont perduré. Nous avions pourtant tenté un essai de normalisation de nos deux conseils municipaux, en désignant un élu chargé des relations avec l'autre commune. Nous étions deux municipalités socialistes, mais cela n'a pas donné les résultats que nous espérions car il y a eu un problème avec le San. La TVA payée par la municipalité précédente au San n'a pas été versée, les relations se sont tendues entre Maurepas et la ville

nouvelle. Cela a détérioré les rapports, à tel point qu'en 1991 Maurepas a refusé la gratuité des entrées pour les écoles d'Elancourt à la piscine. Maurepas avait de gros soucis financiers, et les relations entre nos deux communes se sont dégradées.

Je souhaiterais que nous abordions la question du conseil des maires. Cette instance est créée en 1989, à l'initiative du nouveau président du San. Comment cette structure fonctionnait-elle ?

A. D. : Avec le temps, tout est devenu très politique. Il y avait des stratégies. En 1989, j'ai été candidat PS à la présidence de l'EPA, à la demande de la fédération des Yvelines. J'étais le plus légitime mais Nicolas About a convaincu certains membres de la droite de voter pour le candidat communiste, Bernard Hugo. Hugo a ainsi été élu… Le conseil des maires était un lieu de négociation. Au Scaan, avant 1977, il y avait un bureau constitué des maires de toutes les tendances politiques. Cela a changé en 1977. La vie politique s'est politisée, Nicolas About a mis son grain de sel dans des campagnes sur Guyancourt, il y a eu des difficultés entre le PC et le PS.

Je souhaiterais que nous terminions avec l'EPA, dont vous avez été le président dans les années 1990. Quels ont été les rapports du maire que vous étiez, mais également du vice-président du San, avec l'aménageur ?

A. D. : L'EPA a un pouvoir qui varie selon les époques. Lorsque j'étais un jeune élu, j'ai le souvenir d'avoir eu affaire à un pouvoir écrasant. Les directeurs généraux de l'établissement public d'aménagement, Serge Goldberg et Pierre Linden, agissaient comme des capitaines d'industrie. Nommés par la droite, ils ne faisaient aucun cas de l'avis des élus locaux. Ils avaient fait un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme pour Trappes-Ouest, l'AFTRP et eux achetaient des terrains, ils faisaient leur propre ville nouvelle. Serge Goldberg, le premier directeur général, était une sorte de capitaine d'industrie. Il marchait sur les communes et le Scaan. Linden, c'était un peu la même chose, mais plus subtilement. A partir de 1981, suite à l'affaire du centre-ville, les élus sont plus forts. Cela dit, les aménageurs ont longtemps pensé que les élus ne comprenaient rien à cette grande œuvre qu'était la ville nouvelle. Avec Flambeau, nous avons eu d'autres rapports encore. Il avait été nommé par un gouvernement de gauche… En fait, ce sont les élus qui ont demandé le départ de

Linden. C'était un commercial remarquable, mais il promettait beaucoup sans tenir ses promesses. Il était moins « service public gaulliste » que Goldberg…

Qu'est-ce qui change en 1981 ?

A. D. : Le rapport de force entre les élus et les aménageurs. L'EPA est obligé de s'adapter à une nouvelle donne, même si sur le fond il ne se remet pas en question. Avec Jean-Paul Alduy, à la fin des années 1980, il y a un autre changement. Alduy connaît bien les fonctionnements du monde politique, dont il est issu. Les élus sont pour lui des personnes légitimes dans leur domaine. Ils font vivre la ville nouvelle et un consensus se fait au niveau économique. Entre 1985 et 1989, beaucoup d'entreprises viennent s'installer à Saint-Quentin-en-Yvelines, ce qui modifie les rapports avec le San et avec les communes. En 1989, les maires se retrouvent dans le discours de Nadaus, sa philosphie. Nadaus reconnaît le pouvoir de l'EPA, les relations deviennent partenariales. C'est la première fois qu'il y a un vrai partenariat, par exemple pour faire venir l'UVSQ. L'EPA a mis 10 millions de francs dans l'affaire, avec un vrai débat. La pépinière d'entreprises est aussi un bon exemple de ce partenariat. Il y a alors des initiatives prises conjointement par l'EPA et le SAN.

Entretien avec Jacques Guyard n° 1

6 février 2004

Dans les années 1970, vous êtes élu maire d'Evry, succédant ainsi à Michel Boscher. C'est le début d'une longue carrière politique, qui vous amènera à présider le syndicat intercommunal de la ville nouvelle, mais également l'Association des élus des villes nouvelles. Dans quelles circonstances avez-vous été amené à investir Evry ?

Jacques Guyard : J'ai été de ceux qui, au début des années 1970, ont préparé la création du PS au congrès d'Epinay. Au lendemain d'Epinay, je suis devenu premier fédéral de la fédération de Paris et membre du comité directeur. Dans ce cadre, j'ai été amené à me rendre à la fédération PS de l'Essonne. Nous avions besoin de quelqu'un sur Evry, ville nouvelle en construction. J'étais jeune père de famille, je payais un loyer cher à Paris, ma femme s'est laissée convaincre…

Pourquoi avoir choisi une ville nouvelle ?

J. G. : Le fait « villes nouvelles » m'intéressait beaucoup. Il y avait là un sens de l'urbanisme et de l'architecture, un confort, une forme de réponse aux problématiques de l'époque me semblait-il. Et puis j'étais syndicaliste de formation, c'est à dire épris des réalités concrètes. J'ai donc été envoyé en mission, et emménagé dans le premier immeuble ouvert de la ville nouvelle, dans le parc de Petit-Bourg, à la fin de l'année 1974. Il manquait un leader socialiste sur Evry, sur la ville nouvelle et sur la circonscription, qui comptait plus de 100 communes. Le PS avait disparu dans cette région entre 1945 et 1971, seuls les communistes et les radicaux s'étaient maintenus. Il a fallu tout reconstruire. Heureusement, la ville nouvelle constituait une bonne base, avec un groupe de militants actifs, un héritage laissé par le PSU, beaucoup de syndicalistes. Très vite, nous avons monté une équipe solide. Michel Boscher, le maire d'Evry depuis 1945, député depuis 1962, était la personnalité politique la plus puissante. Les élections municipales de 1977 ont été une rude bataille. Deux éléments ont joué dans notre victoire : d'une part, l'opposition nette qu'il y avait entre le village et les nouveaux quartiers, où l'on trouvait près d'un

habitant sur quatre ; d'autre part, nous avons bénéficié de la loi dite « Boscher » de 1970, qui créait des Sca. Cette loi a choqué les employés municipaux, et d'une certaine manière une partie du personnel municipal s'est vengé de son député-maire en ne le reconduisant pas.

Vous êtes donc devenu le maire de la ville d'Evry en 1977, puis le président du Sca d'Evry ville nouvelle. Avez-vous participé, de près ou de loin, à l'élaboration de la loi Rocard de 1983 ?

J. G. : Je l'ai écrit dans mon livre. En 1976, il y a eu une conférence, organisée par le PS, sur les villes nouvelles françaises. Le séminaire a eu lieu à Evry, en présence de techniciens engagés dans l'aventure tels que Pierre Merlin. Cela nous permettait de nous positionner, car nous autres socialistes étions dans une situation ambiguë : nous dénoncions les villes nouvelles tout en en faisant partie… C'est à partir de 1976 que, d'une certaine manière, nous avons préparé la loi Rocard. La loi Boscher était inacceptable, en raison de la différence trop grande qu'il y avait, au plan fiscal, entre la Zan et la hors Zan. L'autre point principal était le regroupement des compétences de gestion de proximité.
En 1981, après les victoires socialistes à la présidentielle et aux législatives, nous avons mis en place un groupe de travail parlementaire. Je venais d'être élu député. Nous avions des contacts avec le cabinet de Michel Rocard, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, mais aussi avec le GCVN et la DGCL. C'est cette dernière qui assurait la mise en forme du texte. J'ai joué dans ce cadre un rôle actif, à la fois en tant que député et président de l'AEVN, Association des élus des villes nouvelles. J'avais alors cette double casquette. Au plan parlementaire, cela a été un vrai travail, y compris avec les présidents des différents Sca. La difficulté principale était de redistribuer et d'égaliser les ressources des communes. Le ministère de l'Intérieur y était opposé mais Alain Richard, député et maire d'une commune de Cergy-Pontoise, était très présent sur le plan parlementaire. Je dois aussi mentionner Jean-Jacques Fournier, le président de Sénart, qui participait beaucoup aux discussions.

Très précisément, les problèmes étaient les suivants. D'abord la question de la redistribution des ressources. Ensuite la question de l'élection directe des représentants de l'intercommunalité, à travers la communauté d'agglomération

nouvelle, la Can. Le cabinet de Rocard y tenait beaucoup, alors que certains élus socialistes étaient hostiles à cette solution, comme Jean-Jacques Fournier. Pour moi, l'idée de faire décider de l'urbanisation d'une agglomération par les élus du suffrage universel méritait d'être expérimentée. Je demeure persuadé que c'était une possible avancée vers plus de démocratie, ce qui est bien dans la vocation naturelle d'expérimentation des villes nouvelles. Bref, il y avait débat, au sein même du PS. Finalement, nous avons décidé de laisser cette possibilité de Can dans le texte final, même si nous avions décidé de ne pas l'appliquer sur le terrain. Troisième question : la gestion de l'EPA. Le principe d'une majorité d'élus était acquis, mais les débats étaient vigoureux en raison de la nomination des directeurs des EPA par le Premier ministre. Finalement, le gouvernement a décidé de rester sur ce statu quo. Certains d'entre nous souhaitaient que le directeur de l'EPA soit proposé par son président, c'est à dire par un élu. Nous étions encore des révolutionnaires, Alain Richard était un juriste, il y avait des aspects techniques et des points de désaccord.

Avez-vous le souvenir des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi Rocard ? Quelles étaient les lignes de fracture entre les députés ?

J. G. : Je ne me souviens pas très bien de ces débats. Je n'ai pas le souvenir d'un débat hostile, même si les élus de droite s'étaient repliés au Sénat après le raz-de-marée socialiste de 1981 à l'Assemblée nationale. C'était un débat finalement confidentiel, peu de parlementaires étaient investis. Sur la Can, certains étaient opposés. Je me souviens de copains me disant : « vous êtes dingues ». C'est passé parce que c'était spécifique aux villes nouvelles, la loi Rocard étant dérogatoire du droit commun et des lois sur la décentralisation. Au départ, nous voulions l'inclure aux lois de décentralisation, en 1982. Mais nous aurions introduit quelque chose qui aurait troublé un débat à la fois lourd, dur et compliqué. Rocard a donc repris l'ensemble. Logiquement, le dossier aurait dû être placé sous la responsabilité de Gaston Defferre. La loi Rocard est en effet plus une loi d'organisation de gestion territoriale qu'une loi d'aménagement… Defferre et Rocard se sont mis d'accord pour que les villes nouvelles ne soient pas intégrées aux lois sur la décentralisation. Avec les villes nouvelles, nous risquions en effet d'introduire un élément qui aurait pu troubler le débat, et l'aurait compliqué. Le débat est ainsi resté confidentiel.

Comment cette loi a-t-elle été appliquée par les élus locaux ?

J. G. : La transition financière a été délicate, pour tous les Sca je crois. Le système financier changeait du tout au tout, il fallait donc négocier un tournant. Nous avons établi que les comptes s'arrêtent à la fin d'un exercice budgétaire, car sinon ce n'était pas gérable. Cela, nous l'avons fait entre 1984 jet 1985. Il y avait des dotations de compensation. Pour ce qui est de la représentation, il n'y a eu aucun problème. Les périmètres ont en revanche été transformés, notamment à Evry. La commune du Coudray Montceaux a par exemple quitté la ville nouvelle, mais aussi la commune de Melun, la commune de Plaisir, pour citer les exemples de Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines. Ces changements de périmètres ne changeaient pas le projet. Il s'agissait de rationaliser.
La mise en œuvre de la loi s'est instaurée au fil du temps, de manière pragmatique. Cela a troublé le ministère de l'Intérieur car les syndicats intercommunaux ont pris dans les années 1980 des initiatives sans se soucier des problèmes de compétences. Tout cela entrait sous le joug de l'innovation. Les préfets n'étaient pas regardants : ils avaient été présents en 1983, sur les questions de périmètre, et ont en quelque sorte repris la main à la fin des années 1980. Finalement, je pense que c'est moins la loi qui a modifié les choses que l'atmosphère de décentralisation qui régnait alors dans le pays. La France glissait vers un Etat décentralisé, avec l'accompagnement plus ou moins discret des préfets.

La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines semble s'être illustrée dans ce registre, le président du San des années 1983-1989 n'hésitant pas à prendre quelques libertés avec les compétences communautaires. S'agit-il là d'une exception ?

J. G. : Je ne crois pas. La palme ne revient pas à Saint-Quentin-en-Yvelines. Même si le cas saint-quentinois présente en effet certaines incongruités, nous avons aussi eu affaire à des problèmes posés par Cergy-Pontoise et Sénart. Dominique Raimbault n'était pas maire, ce qui était en quelque sorte un frein à l'initiative intercommunale. Mais il a eu le panache de tenter de « vendre » la ville nouvelle. A cette époque, lors des réunions qui se tenaient à l'AMF, lorsque l'on évoquait la réalité des villes nouvelles, on voyait des yeux énormes s'ouvrir… Il se passait des choses avec les

communautés urbaines, mais les San choquaient plus car les municipalités étaient de taille comparable, de l'ordre de 25 000 à 30 000 habitants. La montée de l'idéal intercommunal a été tardive, elle s'est cristallisée sur le tard, dans les années 1990. Avant la loi Chevènement de 1999, il y a eu beaucoup d'échecs législatifs. Pourquoi ? Je ne le sais pas. L'intercommunalité est une culture, elle ne s'improvise pas. Et puis le droit français est fondé sur une définition des ressources et des compétences précise. Lorsque l'on a mis le fruit de la TP sur la table, au début, l'imagination a pris le pouvoir… Il faut également mentionner la loi Marcellin de 1971, qui a été un échec et a laissé des traces profondes. Cela a été une levée de boucliers incroyable, y compris à Evry. Le PCF était opposé à toute fusion, de même qu'il était opposé à la ville nouvelle, avec l'UDR. Ces deux partis défilaient ensemble, d'ailleurs, contre la ville nouvelle. On était encore dans cette idée que l'Etat avait tous les pouvoirs, avec un préfet qui représentait ce pouvoir. En 1983, avec la décentralisation, les conseils généraux exécutent pour la première fois leurs propres budgets. Cela a beaucoup joué dans le cadre de l'intercommunalité.

Venons-en maintenant à la loi Chevènement, et plus largement à l'avenir de l'intercommunalité…

J. G. : La pratique de l'intercommunalité m'a rendu prudent. En France, il est impossible de mettre en place une diminution du nombre des communes, et pour deux raisons. D'une part, l'histoire. Le choix de notre découpage communal est issu de la Révolution française. Le seul lieu d'autonomie politique locale a toujours été la commune, qui est la seule à appliquer son propre budget pendant longtemps. D'autre part, les institutions. Nous élisons le maire et le conseil municipal d'un seul tenant. Ailleurs, en Italie par exemple, on n'élit que son conseiller de quartier, ce qui change le statut du maire. Aux Etats-Unis, les maires qui font des carrières politiques longues, cela n'existe pas ! Je pense toutefois que les intercommunalités vont connaître un vrai développement dans notre pays. En Ile-de-France, depuis 1999, beaucoup de Communautés d'agglomération ont été mises en place, alors que personne ne s'y attendait. C'est une question d'aubaine financière, bien entendu : on y va pour toucher des subventions ! Mais la logique de l'agglomération s'imprime, et crée des exercices réels de compétences. Des services intercommunaux se mettent en place, on fait un plan d'urbanisme, on construit, on utilise beaucoup d'argent.

Il faut également se poser la question du fonctionnement avec les conseils généraux. Comment se positionne l'intercommunalité vis-à-vis du département ? Ce dernier n'est-il pas désormais placé en porte-à-faux ? Je crains que cette question ne se pose dans les années à venir. En France, les institutions sont fortes, il y a une part d'héritage à considérer. Mais la TP est essentielle, même si elle a mis des années à être acceptée. Les élus des grandes villes ont du poids, et le fait que cette taxe professionnelle soit en baisse est peut être un handicap.

Les villes nouvelles ne semblent pas avoir fait partie de la réflexion préliminaire qui a mené à la loi Chevènement. Pour quelle raison selon vous ?

J. G. : La loi Chevènement est un bon texte. Personnellement, j'ai fait du *lobbying* afin que les villes nouvelles soient traitées en son sein. Nous avions le soutien de la DGCL, j'ai négocié cela avec Gilles Carrez, porte-parole du RPR sur ces questions. Mais Jean-Pierre Chevènement pensait que la question des villes nouvelles allait en quelque sorte « polluer » le texte. Du coup, nous restons sur cet aspect dérogatoire, avec un pouvoir d'agglomération qui se trouve renforcé. Il fallait tirer l'intercommunalité vers le haut.

Entretien avec Jacques Guyard n° 2

30 juin 2004

Après avoir abordé avec vous des questions générales, et balayé une période allant des années 1970 à la fin des années 1990, je souhaiterais centrer ce second entretien sur les pratiques intercommunales dans les années 1970, c'est à dire du temps des Sca, à Evry. Je voudrais également vous questionner plus précisément sur le travail théorique réalisé au sein du Parti socialiste à cette époque, notamment sur les rapports entre la ville et le PS. Longtemps, la ville n'a pas été traitée en tant que sujet politique par les socialistes. Puis, dans les années 1970, une réflexion construite a émergé, englobant les villes nouvelles.

Jacques Guyard : En effet. La question de la ville n'est pas très présente en amont des débats sur le Programme commun. Le véritable déclencheur, c'est la préparation des élections municipales de 1977, ainsi que le colloque de Clermont-Ferrand, le 19 novembre 1977. Du temps de la SFIO, cependant, il faut rappeler que certaines choses étaient faites. Dubedout, à Grenoble, a par exemple pesé lourdement, avant d'être battu par Carignon aux municipales de 1983. Nous sommes tous allés, dans les années 1970, en pèlerinage à la Villeneuve de Grenoble, dans des quartiers qui présentaient quelque part les caractéristiques des villes nouvelles. Mais c'était plus simple, au sens où les processus de production étaient rapides, avec des écoles ouvertes, des démarches participatives, notamment dans le mandat 1971-1977. Les villes nouvelles ont cependant favorisé cette émergence, bien que n'étant pas déterminantes. Le colloque de Clermond-Ferrand a eu pour effet d'amener les militants et les élus à réfléchir à ces aspects de participation dans la ville. C'est un point de départ qui a permis au secrétariat national socialiste de mener certaines études. Nous avions alors un souci quant au cadrage de l'opinion. Parmi les militants PS, beaucoup étaient sur des démarches hostiles à un pouvoir qui leur serait confisqué. Il y avait besoin d'une mise au point collective, ce qui s'est fait avec des experts, dans le cadre de la préparation du Programme commun.

Y avait-il une approche spécifique pour les villes nouvelles ?

J. G. : Dans mon souvenir, pas vraiment. Un colloque a eu lieu en 1976 sur cette question, pendant les beaux jours du Programme commun. Mais je ne crois pas me rappeler que les villes nouvelles aient été alors intégrées à une stratégie nationale. Nous demeurions sur une échelle locale, avec la nécessité de conquérir les municipalités et de rééquilibrer le rapport de forces avec le PCF. C'est cela qui nous occupait, ainsi qu'une volonté de structurer le parti avec des fédérations. C'est ainsi que je suis devenu membre du comité directeur du PS et premier fédéral de l'Essonne. Comme des milliers de camarades, j'étais alors engagé dans une conquête des villes. Et puis il fallait revoir notre approche globale, penser l'économique en l'articulant avec les mutations profondes des modes de vie. C'était un thème sur lequel le PC était peu présent… Il fallait également développer la participation, penser les loisirs, l'action culturelle, penser la ville à travers sa diversité sociale, veiller à la bonne coexistence des catégories sociales, partir des classes moyennes et de leurs problématiques.

De quelle manière avez-vous investi l'espace local que constituait, à cette époque, Evry ?

J. G. : Je suis arrivée en 1974 à la fédération départementale. Il n'y avait alors que 500 encartés, et les socialistes ne géraient aucune ville, à l'exception de Massy, en accord avec le PCF, grâce à un accord politique. En 1976, la mayonnaise a pris fortement, sur deux plans : d'une part, les discours politiques se sont clarifiés ; d'autre part, nous sommes entrés dans une phase de cohésion, de mise en commun. C'est d'ailleurs comme cela que s'est formée la préfiguration de l'AEVN : nous avons formé un club qui s'est transformé en association des élus des villes nouvelles. L'idée de départ, c'était de mettre en place un « front uni » des Sca. A la fin des années 1970, les problèmes financiers étaient tels que les élus s'inquiétaient. Les budgets étaient parfois déficitaires, on se retrouvait à payer des subventions d'équilibre en n'ayant pas le contrôle des constructions. L'AEVN s'est créée à l'automne 1977, à Villeneuve d'Ascq, et s'est dès lors réunie régulièrement. Je dois dire que le PCF a pesé pour que cette association voie le jour. Il était alors très puissant dans les villes nouvelles puisqu'il présidant, je crois, les Sca de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Noisy-le-

Grand. Cergy-Pontoise était à droite, mais faisait bien partie de l'AEVN, et Saint-Quentin-en-Yvelines, comme Evry, était socialiste. Très vite, l'AEVN est devenue l'un des interlocuteurs des pouvoirs publics. On est allés voir les ministères, par exemple. Le PC a joué un rôle actif et important, et je dois dire que cette « machine » communiste m'a pas mal marqué. En 1971, alors que j'étais membre de la première section de Paris, j'étais déjà allé voir le PC, son école de militants, à Choisy-le-Roi. Cette organisation nous impressionnait beaucoup.
A la fin des années 1970, les débats se sont fortement politisés au sein de l'AEVN. On avait en commun cette volonté de sortir d'une tutelle financière, et nous étions pris dans le boom de la construction. Chacun, parmi les élus, était soucieux de servir au mieux les intérêts de son agglomération, et avait conscience de la nécessité qu'il y avait à s'unir a minima. Il se trouvait que les intérêts séparés étaient convergents. Mais l'aspect politique apparaissait parfois, même si je continue de penser que la défense institutionnelle est restée forte jusque dans les années 1990. Nous avons alors eu quelques problèmes avec les communistes, qui se sentaient laminés dans les villes nouvelles, plus vite qu'ailleurs.

Vous évoquez la politisation progressive du débat au sein de l'AEVN. Avez-vous pu observer une forme de radicalisation des discours politiques au sein même des villes nouvelles à la fin des années 1970, suite aux municipales de 1977 ?

J. G. : En 1977, on est totalement dans la chose politique. Un discours politique commence à se structurer sur les agglomérations, à la fois sur des questions sociales et sur des questions institutionnelles. La droite et la gauche s'affrontent parfois durement dans les villes nouvelles, puis, après l'éclatement du Programme commun, c'est au tour des socialistes et des communistes de s' « empailler ». Cette politisation se traduit parfois de la manière suivante : la droite n'est plus invitée à participer au bureau syndical du Sca. C'est le cas, je crois, à Marne-la-Vallée, où un clivage gauche-droite se forme à cette époque. A Saint-Quentin-en-Yvelines, il y avait plus de pluralisme. Bernard Hugo, le maire de Trappes, était très clair et finalement assez ouvert à la droite. Lorsque le PC domine, il sait être ouvert, et a contrario il peut être dur avec la droite lorsqu'il est en position d'infériorité. C'est d'ailleurs pour cette

raison que les accords ont été aisés au début, entre Sca, et plus particulièrement entre socialistes et communistes.

N'y a-t-il pas, toutefois, certaines différences d'approche entre le PS et le PC ? Je pense notamment à la question intercommunale.

J. G. : En effet. Pour le PC, le pilier reste la commune. Le PS a une vision plus globale du territoire. N'oublions pas que nous avons adopté le principe de la ville nouvelle dès 1976, ce qui est déterminant et qui a été conforté par le travail général du PS. Nous pensions la ville, et pas seulement la commune. L'échec du Programme commun a également eu quelques répercussions sur nos rapports. Il a fallu établir des différences, même si en 1981 il y a des ministres communistes au gouvernement. Cela étant dit, il ne faut pas assimiler le national et le local. Même si l'on retrouve les principaux éléments du discours national communiste au niveau intercommunal et municipal, il demeure toujours une volonté de ne pas casser des équipes. Par exemple, il y avait peu de problèmes entre socialistes et communistes pour voter le budget des Sca.

Entretien avec Bernard Hugo

1er décembre 2004

Bernard Hugo, vous êtes l'un des élus locaux à avoir participé de très près à la mise en place du Scaan, en 1973. Vous étiez alors maire de Trappes, depuis la seconde moitié des années 1960. Pourriez-vous me dire comment s'est faite votre entrée dans la vie politique locale ?

Bernard Hugo : J'ai été élu maire de Trappes en 1966, après être entré au conseil municipal en 1959 et été premier adjoint au maire, en 1965. J'ai été élu suite à la démission de mon prédécesseur, qui est décédé peu de temps après. J'étais alors enseignant…

Quand avez-vous entendu parler de la ville nouvelle pour la première fois ?

B. H. : La première fois que j'ai entendu parler de la ville nouvelle, c'était en 1965 ou 1966, peu de temps après la seconde élection du général de Gaulle à la présidence de la République. Il s'agissait alors d'opérations d'urbanisme à l'échelle régionale, liées aux prévisions démographiques selon lesquelles Paris atteindrait quelque chose comme 16 millions d'habitants à l'échéance de l'an 2000. D'emblée s'est posée pour moi une question d'ordre financier : comment allait-on parvenir à construire des équipements pour une telle masse d'habitants ? D'autant que 5 villes nouvelles allaient être construites pour absorber cet afflux de population. Chaque ville nouvelle devait accueillir 1 million de personnes. A cette époque, j'avais vaguement entendu parler des *new towns*. Je suis allé en Grande Bretagne en profitant d'un de mes séjours à Congletown, la ville avec laquelle nous étions jumelés. J'y suis retourné après, avec des élus.

Parmi les élus du coin, je suis le seul à avoir participé à la Mission d'études de Trappes. A l'époque, il y avait trois Trappes : le centre, l'Est et l'Ouest. Aucune zone de loisirs. Un périmètre d'études avait été défini par la MEAVN, de 27 communes. C'était énorme. On se demandait à quelle sauce on allait être mangés car on parlait beaucoup de ville unique. On ne savait pas. Raymond Berrurier, le maire du Mesnil-

Saint-Denis, était aussi le secrétaire général de l'Association des maires de France. On a décidé d'aller ensemble aux missions d'études. Serge Goldberg, un haut fonctionnaire, était pressenti pour prendre la direction des choses. Mais avec Berrurier, nous avons décidé de ne pas se laisser faire.

Quelles étaient les raisons pour lesquelles vous craigniez l'action de la Mission ?

B. H. : Les objectifs politiques du général de Gaulle, c'était d'enlever en quelque sorte autour de Paris, la fameuse « ceinture rouge », qui existait à l'époque, puisque la plupart des municipalités autour de Paris étaient gérées par des maires communistes. Et également de transformer Paris en centre d'affaires. Il fallait pour cela vider Paris de ses quartiers populaires, le XIXe, le XVIIIe, tous ces endroits où il y avait énormément d'immigrés, et des gens de milieux sociaux plutôt défavorisés. Donc il y avait un objectif politique, et comme il n'y avait pas beaucoup de mairies communistes autour de Paris, et quelques mairies communistes sur les territoires des futures villes nouvelles, l'objectif était aussi de neutraliser les municipalités de gauche et les communistes en particulier. Donc une volonté politique très, très affirmée.
J'ai été informé localement et nationalement du problème des villes nouvelles. A l'époque, il y avait cette expression bien connue, le "centralisme démocratique"… Au PC, nous avions beaucoup d'urbanistes, des architectes, des intellectuels… Il y avait des commissions bien garnies, importantes, avec des gens qui étaient des spécialistes, qui avaient des formations. J'ai ainsi le souvenir d'avoir parlé souvent de la ville nouvelle, même lorsqu'elle a été engagée. On mettait en place les premières institutions. Jacques Duclos était alors le responsable national de l'activité municipale. Je suis allé le voir à plusieurs reprises. La ville nouvelle était alors engagée, mais les élus étaient seuls face à l'administration de l'Etat. On travaillait sur la loi Boscher. Le groupe parlementaire communiste se penchait sur le problème, et moi je faisais l'analyse du phénomène avec Duclos. On devait être en 1969-1970. Duclos me disait que c'était compliqué, qu'il y avait des objectifs certes démographiques, mais aussi politiques. J'ai gardé un livre sur les assises d'urbanisme qui se sont déroulées à Grenoble à cette époque, organisées par le PC. Nous savions que l'Etat voulait mettre en place des villes uniques, que c'était là l'ambition du

projet. Nous, nous voulions à tout prix éviter la fusion de nos communes en une commune unique.

Avez-vous régulièrement rencontré les membres de la MEAVN, à la fin des années 1960 ?

B. H. : Je discutais avec Goldberg il y a peu. Nous nous sommes croisés lors d'un événement qui réunissait les anciens de l'EPA, dont j'ai été le président. Je lui ai rappelé que nous nous étions rencontrés du temps de la Mission, qu'il m'avait fait quelques propositions pour Trappes. Apparemment, l'Etat ne tenait pas nécessairement à installer l'EPA à Trappes. On se méfiait de nous… Il y avait avec l'EPA, assurément, une volonté d'écarter les élus, une défiance à notre égard ; pour plus de sécurité encore, le directeur de l'établissement était nommé par le ministre de l'Equipement. Il représentait même, paradoxalement, l'établissement en justice.
Par exemple, le nom de la ville nouvelle n'a pas été celui de Trappes. Pourtant, au départ, on parlait bien de « ville nouvelle de Trappes ». On a évité de donner ce nom pour des raisons qui me semblent évidentes. Goldberg m'a dit autre chose, lors de cette réunion des anciens de l'EPA : l'EPA n'était pas forcément aux ordres du pouvoir. « Une fois lancé, m'a-t-il dit, le pouvoir a donné peu de directives sur Saint-Quentin-en-Yvelines ». Malerba, qui était à côté, a confirmé. Nous autres, élus locaux, n'avions pas ce sentiment-là. Nous voyions Golberg comme un proconsul.

Vous avez mentionné Raymond Berrurier, qui en effet était l'un des dirigeants de l'AMF à la fin des années 1960. L'association des maires de France vous a-t-elle aidé dans vos réflexions ?

B. H. : Je ne me souviens pas des positions de l'AMF. Je crois avoir parlé des villes nouvelles avec eux, mais bien moins qu'avec le PC. Au Parti, nous pensions qu'il n'était pas juste de rassembler un quart de la population française sur la région parisienne. Nous avions peur du caractère anti-démocratique du projet. En ce temps-là, le Parti était favorable aux métropoles d'équilibre mises en place dans les régions, pas à l'édification de grandes villes autour de Paris. Il fallait aussi éviter la mise en place de villes unique, car éloigner l'électeur du pouvoir n'est pas démocratique.

En 1973, le Sca de Saint-Quentin-en-Yvelines est constitué. Le Scaan va alors travailler avec l'EPA…

B. H. :. Il n'y avait pas de représentation au suffrage universel direct, au Scaan. Les élus l'étaient au second degré. Pendant tous les débats sur la loi Boscher, les élus ont avancé, et le gouvernement a reculé. La loi Boscher est un mouvement qui, en grande partie, vient des élus. Mais il y a quand même un problème général de représentation des élus sur les villes nouvelles. L'EPA est constitué d'élus, mais surtout de hauts fonctionnaires. Le système est bloqué car les élus sont très peu nombreux : je crois me rappeler qu'il n'y en a que 7, au CA, à l'origine. Or, comme le conseil général était à droite, les élus de droite ont réussi à être majoritaires à l'EPA. Du coup, le pouvoir en place avait la majorité… Le projet pouvait ainsi se développer même si les élus locaux n'étaient pas d'accord ! Il était de tradition que le président de l'EPA soit un élu, mais c'était un pouvoir limité. Le président n'était en fait pas celui de l'EPA, mais celui du CA. La loi ne prévoyait pas que le Sca désigne des représentants à l'EPA, par exemple. A Saint-Quentin-en-Yvelines, il y avait donc 11 communes et donc, en gros, une trentaine d'élus. Proportionnellement, les élus du conseil général étaient plus nombreux que nous au CA. Trappes étaient la ville la plus importante, communiste, comme celle de Guyancourt. Nous avons décidé de résister.

De quelle manière ?

B. H. : Nous avons pris le parti de se réunir et de créer une association des élus de la ville nouvelle. J'en étais le président. Nous étudions la façon d'appréhender les organismes qui allaient gérer Saint-Quentin-en-Yvelines. C'était en parallèle à la loi Boscher. Nous avons décidé de nous mettre d'accord sur le texte, la déclinaison constitutive du syndicat communautaire. Tous ces textes étaient bloqués, on ne pouvait pas les amender localement. A la tête de cette association, on discutait de l'attitude du gouvernement. On a fait reculer le périmètre d'études. On travaillait parfois avec la MEAVN… Grâce à notre action, les prétentions de la ville nouvelle ont été revues à la baisse, passant d'un million d'habitants à 400 ou 300 000… Nous souhaitions avoir une ville à échelle humaine. Il n'était pas difficile de convaincre les maires de se joindre à nous. Les communes étaient réticentes à un regroupement intercommunal : il faut toujours maintenir la volonté des communes. Si l'on veut que

les citoyens s'intéressent à la gestion de leur commune, il ne faut pas regrouper, mais maintenir les communes, car tout le monde doit connaître son conseiller municipal. Et puis nous avions peur de ces regroupements de communes que l'on voulait nous imposer, pour ces raisons comme pour des raisons politique.

Tous les maires étaient-ils hostiles à la ville nouvelle ?

B. H. : Oui, à peu près. Par exemple Sénéchal, le maire d'Elancourt, était un gendarme à la retraite, il voulait garder sa commune telle qu'elle était, verte. Même si tous les élus n'étaient pas engagés politiquement, ils étaient contre la ville nouvelle. En 1972, la décision institutive du Sca nous a permis de nous en rendre compte, elle devait être adoptée dans chacune des communes, par chaque conseil municipal. Cela montre que tous les élus, quelles que soient leurs tendances politiques, avaient peur de la ville nouvelle. Trappes jouait un rôle phare, mais nous avions une volonté de résistance collective. Quelques semaines avant la mise en place du Scaan, nous avons discuté, entre élus, de la manière dont nous allions jouer notre rôle au sein du syndicat. Notre premier réflexe a été d'instaurer une présidence tournante. C'est à dire : le président du Scaan serait renouvelé chaque année. Nous avons donc choisi, en premier, le maire de la plus petite commune, à savoir Magny-les-Hameaux. Il s'agissait d'un maire de droite, certes sans étiquette mais plutôt favorable à la droite. Bien sûr, tous les élus n'étaient pas, à cette époque, très engagés politiquement. Il faut rappeler que c'étaient des élus ruraux, de toutes petites communes. Puis les choses ont évolué. Le premier Président, Roland Obel, a trouvé qu'il n'était pas si mal à sa place, et ne l'a pas cédée.

En 1977, la présidence du Scaan est confiée à un communiste qui n'est autre que le premier adjoint au maire de Trappes. Pourquoi les communistes, qui avaient longtemps combattu la ville nouvelle, ont-ils accepté de présider son syndicat intercommunal ?

B. H. : Les municipales de 1977 ont été très favorables au PC dans beaucoup de communes, à La Verrière, Maurepas, Magny, Guyancourt, Trappes… On s'est retrouvés avec une majorité PC, nous étions détenteurs de la confiance des gens et du coup nous avons décidé de prendre toutes nos responsabilités. Pour ma part, je suis

alors devenu vice-président de l'EPA. Ma première préoccupation a été de dénoncer le caractère autoritaire et anti-démocratique du conseil d'administration de l'EPA. J'ai proposé, et obtenu, qu'il n'y ait pas une seule affaire concernant une commune qui ne soit abordée en CA sans que le maire concerné ne soit présent. Ce devait être vers 1979… About était imprévisible, et le PS « tirait des bords » sans aller tout droit. Ce n'était pas facile. Mais l'idée était là : il fallait que la parole soit toujours donnée aux élus et que leurs idées soient prises en compte. Cela fonctionnait bien, sauf avec le ministère des Finances. Il y avait alors cette statue que l'on appelle celle de « l'homme couché », à Elancourt. Je ne me souviens plus du nom de l'artiste… Je disais : « voici la main de l'EPA sur les élus ». C'était lié au centre ville, à notre peur de la ville unique à cette époque. Nous commencions à nous battre pour les activités industrielles à Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais il y avait aussi d'autres problèmes, liés à la loi Boscher, à la mise en place de la Zan et de la hors Zan, au fait que les limites des communes n'étaient pas vraiment respectées.

L'affaire du centre-ville, au début des années 1980, relève-t-elle d'une mainmise de cet ordre ?

B. H. : Tout le monde parlait du centre-ville à l'EPA. L'Etat avait son idée sur le dossier, et nous autres, les élus, nous avions les nôtres. Nous souhaitions par exemple que les entreprises appelées à s'installer à Saint-Quentin-en-Yvelines soient des entreprises du secteur secondaire, pas seulement du tertiaire, afin de diversifier l'emploi. Cela, on l'a inscrit dans la charte de création du centre. Le centre-ville, c'était aussi la perspective d'une ville unique. Je n'aimais pas que l'on évoque ce mot, le « centre », je préférais que l'on parle du « cœur de ville », d'ailleurs je reprends souvent ce terme car il traduit finalement une volonté politique. Le centre était tardif, il s'agissait au départ d'un projet de Golberg qui a été laissé vierge pendant longtemps. A Saint-Quentin-en-Yvelines, le centre s'est construit après le démarrage de la ville nouvelle. La gauche était devenue majoritaire, on ne voulait pas que germent sur cette zone un hôtel de ville, une sous-préfecture, un bâtiment pour le Scaan… On avait fait acheter l'actuel château du San pour éviter toute tentation de cet ordre-là, les élus rassemblés au centre-ville.

Le dossier du centre-ville a donné lieu à de nombreux échanges avec l'EPA. Quels étaient alors les points de discorde ?

B. H. : Le projet tel qu'il nous était proposé ne répondait pas aux critères fixés. Nous avons donc rédigé une charte dans laquelle nous avons indiqué qu'il fallait des emplois secondaires, une proportion importante de logements sociaux, et un critère commercial qui de défavorise pas nos commerçants de proximité. Nous souhaitions que les commerçants de nos quartiers aient en quelque sorte la priorité pour venir s'installer au centre, qu'ils puissent acquérir dans des conditions réalistes. Cela a finalement coûté trop cher… Notre peur, c'était que ces gens disparaissent. C'est du boulot, d'être petit commerçant. Beaucoup s'éteignent, à Trappes. Quant au plan, on le voulait plus ouvert, alors que les aménageurs souhaitaient un centre fermé sur lui-même. Grand débat… il y a eu pas mal d'allers et retours. Cette pression a fini par porter ses fruits, grâce à la coalition d'élus qui s'est formée. Il y a eu un bloc d'élus, avec pour toile de fond l'idée que les élus devaient eux-mêmes faire leur propre ville nouvelle.

En 1983, la loi Rocard vient modifier le périmètre, mais également le statut de l'intercommunalité. Avez-vous participé aux débats politiques ? Quelle était l'approche des communistes ?

B. H. : Au Sénat, je crois me rappeler que le PC s'est abstenu de voter la loi. J'avais de mon côté défendu la formule du Sivom, car il y en avait beaucoup dans le coin, à Coignières, à La Verrière, à Maurepas, à Elancourt… Au PC, nous étions favorables aux Sivu : un seul projet en commun. Je ne pense pas que nous ayions fait beaucoup évoluer le texte de la loi Rocard… L'avantage de cette loi, c'est qu'elle a quand même permis aux communes de retrouver une certaine autonomie, par rapport aux dépenses. Elle a également permis d'en finir avec la Zan et la hors Zan, un clivage territorial que les gens ne comprenaient pas. En 1984, toutes les communes ou presque voulaient partir de la Saint-Quentin-en-Yvelines. Même Trappes a voulu partir, mais cela n'a pas été accordé. Finalement, on avait plus d'intérêt à rester en ville nouvelle qu'en partir. Les communes qui en sont parties l'ont payé cher, comme Bois d'Arcy qui a dû céder une partie de son territoire, au Pas-du-Lac.

Quels étaient alors les rapports avec les socialistes ? Avez-vous eu des échanges avec eux, en 1983, sur l'évolution du périmètre ?

B. H. : Les choses étaient politiques. Au départ, la ville nouvelle, c'est un ensemble qui n'est pas politique. Du temps du Scaan, il y a des petits maires, des petites villes, les gens sont élus sur des critères autres que politiques. C'est à partir de 1977 qu'apparaissent les clivages politiques, avec le succès du PCF. Le début des dissensions avec le PS date des années 1980. En 1983, il y a un changement global sur plusieurs communes, mais aussi au Scaan, où les socialistes prennent la présidence. Dominique Raimbault a cru qu'il pouvait se passer des communes pour développer la ville nouvelle ; il s'est notamment immiscé dans la politique des municipalités, ce qui ne plaisait guère. Le PS avait alors un sentiment favorable aux regroupements de communes. Après avoir décrié la chose, ils avaient changé. Le Programme commun n'a duré qu'un temps, les relations se sont tendues. En 1981, le PS et le PC ne sont pas d'accord sur le dossier du centre. Notre idéal était d'informer, de discuter, de décider. La bagarre PS-PC était aussi là-dessus : les socialistes travaillaient dans des institutions, des commissions… Nous, on voulait travailler dans un esprit de démocratie participative.

La position des communistes, traditionnellement favorables aux communes et contre les institutions intercommunales, n'a-t-elle pas joué ?

B. H. : Les villes nouvelles ont été le laboratoire d'exercice de l'intercommunalité. Je ne peux pas dire que ce qui a été adopté, ce soit la mise en commun des ressources, surtout au San. Je suis pour l'intercommunalité dans la mesure où elle permet de donner aux populations des communes des services dont elles ont besoin. Le danger, c'est la façon dont on élit les représentants à l'intercommunalité. S'il s'agit de délégués des communes, très bien, les choses sont plus faciles à gérer de cette manière. Je suis pour la représentation des communes, et non pas pour une intercommunalité directe, placée face aux habitants. Il faut également bien définir les compétences, pour que les communes ne soient pas dépossédées, et gérer en fonction du nombre des habitants.

Entretien avec Alain Le Vot
26 juin 2007

Monsieur Le Vot, vous avez été élu en 1977 maire de l'une des communes de Saint-Quentin-en-Yvelines, Magny-les-Hameaux, puis avez été conseiller communautaire au Scaan, et au San de la ville nouvelle. Dans quelles circonstances êtes-vous entré en politique ?

Alain Le Vot : Je suis entré en politique au début des années 1970, à un moment où la gauche avait le vent en poupe. J'étais dans le coin depuis ma naissance…. Au premier tour des municipales de Magny-les-Hameaux, j'ai rassemblé 62 % des suffrages. Dans les Yvelines, la gauche – et le Parti communiste en particulier – ont réalisé un « carton plein ». A l'issue des municipales, huit communes de la ville nouvelle se sont retrouvées à gauche, dont 6 étaient acquises au PC. Jusqu'en 1981, le Parti communiste a été le premier parti de Magny…

Comment expliquez-vous ces victoires ?

A. L. V. : Pour ce qui est de Magny-les-Hameaux, il y avait deux portions différentes du territoire : d'un côté, les hameaux traditionnels, situés à droite ; d'un autre côté, le hameau de Cressely, qui était en fait une cité-jardin. Le baron de Hubisch, ancien maire de la commune depuis 1946, ne voulait pas en entendre parler. La population était ouvrière, le PC y réalisait des scores de l'ordre de 70 à 80 %… Aucune formation politique n'osait aller y distribuer des tracts ! Il y a eu, dans ce quartier, des résistants de guerre, à l'image de la famille Lemarchand. Pendant les années 1960 et 1970, la ville nouvelle a fortement développé la commune, grâce notamment aux « chalandonnettes ». En 1971, 1216 logements ont été construits, et 4000 habitants sont venus s'installer. La transformation de Magny-les-Hameaux a été totale. On trouvait dans ce quartier 50 % de propriétaires et 50 % de locataires. Il y avait du collectif comme des pavillons. C'est cet apport social qui a fait basculer la commune en 1977. Je me demande encore comment l'ancien maire, Roland Obel, a pu laisser faire cela…

En 1977, le PCF est donc majoritaire au sein de la ville nouvelle, et assume la présidence du syndicat intercommunal…

A. L. V. : Nous avons assumé le pouvoir au Scaan après l'avoir refusé un temps. L'épisode du nombre de communes de la ville nouvelle a joué. Il faudrait reprendre les archives de l'EPA : à la fin des années 1960, les premiers quartiers construits par Jacques Riboud sont érigés à Maurepas. Le Mesnil Saint-Denis est alors une commune intégrée dans le périmètre de la ville nouvelle. On peut d'ailleurs même dire que cette commune aura finalement bénéficié de l'essor de la ville nouvelle, alors qu'elle n'a jamais appartenu au Scaan… Bref, le périmètre était large, il allait jusqu'à Palaiseau, avant que nous nous retrouvions avec une ville nouvelle à 13 communes, comprenant en sus de celles de 1973 les villes du Mesnil et de Saint-Rémy. Au Scaan, Magny-les-Hameaux a eu dès le départ un statut à part. Toute notre vallée est tournée vers l'Yvette. Jeunes, nous allions dans cette vallée, à Orsay, à Saint-Forget, à Choisiel, à Saint-Rémy… Il y avait là des piscines naturelles. Magny était alors partagée avec Versailles. Nous étions en fait entre Versailles et l'Yvette, et jusqu'à ce que les départements de l'Essonne et des Yvelines ne soient créés nous avions cette identité-ci. Au Scaan, l'association des élus était présidée par Bernard Hugo, le maire de Trappes. Toutes les communes étaient dedans, opposées à la ville nouvelle. En 1973, au moment de la création du Scaan, nous n'avons pas eu le choix. C'est pour cela que je dis que les communistes étaient opposés. La question financière était extraordinairement complexe, avec une différenciation entre la Zan et la hors Zan qui était finalement une source de conflit permanente. Les aménageurs étaient partout. Ce sont eux qui ont d'ailleurs donné leur nom à cette ville nouvelle : Saint-Quentin-en-Yvelines.

Vous évoquez le périmètre : comment analysez-vous le fait que Magny-les-Hameaux a été maintenue dans ce périmètre, alors que les communes de Saint-Rémy et du Mesnil Saint-Denis en auraient été exclues ?

A. L. V. : Question difficile… Il y a sans doute plusieurs sources d'explication. A l'époque, 40 000 habitants étaient prévus sur le plateau : ce n'était pas rien. Il y avait aussi la question des transports, avec le RER prévu à Saint-Rémy-lès-Chevreuse. Il y a encore des questions d'infrastructures routières… L'enjeu urbain, au sens général,

est une première source d'explication. L'autre explication est selon moi d'ordre politique : il y avait des équilibres à maintenir, et des problèmes à éviter. A la fin des années 1960, Magny-les-Hameaux est une petite commune rurale tenue par une notabilité agricole. Le maire de l'époque, Roland Obel, n'était pas forcément opposé à la ville nouvelle. Mais les choses se sont aussi jouées en 1983, au moment de l'application de la loi Rocard. Maintenir Magny-les-Hameaux au sein de la ville nouvelle a permis d'assurer une majorité qualifiée pour la gauche locale, alors que les élections municipales de 1983 avaient placé gauche et droite au coude-à-coude.

La commune s'est pourtant longtemps réclamé d'une réalité rurale, revendiquant dans les années 1980, et finalement jusqu'en 1995, de son appartenance au PNR. Pourquoi avoir maintenu cette ambiguïté ?

A. L. V. : Demeurer à la fois dans le PNR et au sein de la ville nouvelle permettait de lutter contre une urbanisation intensive dont nous avions peur. Le PNR apporte indiscutablement une image à Magny, une sorte d'excellence. On peut expliquer beaucoup de choix municipaux à partir de cette appartenance au Parc naturel régional. Aujourd'hui encore, le PNR nous permet d'être en prise avec le développement durable, c'est-à-dire avec un enjeu planétaire. Nous sommes toujours plus ou moins dans cette contradiction.

Venons-en à votre travail au sein du Scaan, que vous avez présidé entre 1980 et 1983. De quelle manière avez-vous abordé votre travail au sein du syndicat intercommunal ?

A. L. V. : Le Scaan était, dans les années 1970, perçu en quelque sorte comme un outil étatique. Même s'il était composé d'élus locaux, il avait été créé par l'Etat, via la loi Boscher. L'EPA, c'était la même chose, mais en pire… L'EPA, c'est l'outil dont dispose l'Etat pour imposer sa volonté aux communes. Très vite, les communes et le Scaan se sont heurtées à l'EPA sur le dossier du centre-ville. Ce dossier n'était pas bon… On est à l'époque dans un contexte de regroupements de communes, avec beaucoup de fusions souhaitées par l'Etat. Les élus refusent cette politique, et dans ce contexte le Scaan apparaît comme un moyen de « sauver les meubles ». Le syndicat existait, il a permis aux élus d'agir et de se réapproprier les choses dans la mesure où

les communes étaient affaiblies. Nous devions pourtant être consultés, notamment en urbanisme. Les délibérations du comité syndical du Scaan ont eu cet effet : elles ont permis aux communes d'émettre des avis propres. En 1995 par exemple, la commune de Magny s'est opposée à un Pos qui la concernait et a eu gain de cause.

Comment qualifieriez-vous les relations avec l'EPA que vous avez eues, en tant qu'élu local ?

A. L. V. : L'EPA était malin : quand il ne voulait pas quelque chose, il ne réalisait aucune étude sur le sujet. L'élu, qui a nécessairement besoin de ces études pour décider, était piégé, d'autant que le Scaan n'avait pas de moyens financiers lui permettant d'avoir à disposition une expertise. Sur la question du Centre, l'EPA voulait une ville unique et ce dossier lui permettait de l'avoir. Il voulait imposer des décisions aux communes, notamment à Trappes. Le Centre était un moyen d'imposer la ville, et a fini par cristalliser toutes les oppositions. Il a même mis en valeur des contradictions invraisemblables entre les élus eux-mêmes, qu'il s'agisse des socialistes, des communistes ou de Nicolas About, le maire de Montigny-le-Bretonneux. Les socialistes étaient d'ailleurs plus favorables au Centre que les communistes, pour la bonne et simple raison que le PS a toujours été plus favorable à l'intercommunalité que le PCF.

Pouvez-vous détailler ce point : dans quelle mesure pensez-vous que le PCF était contre l'intercommunalité ?

A. L. V. : En fait, le PCF n'est pas contre l'intercommunalité : il est pour les Sivom, c'est-à-dire pour une intercommunalité qui place la commune au centre du pouvoir. Le PS a une vision que je qualifierais de « supra-communale », dans la mesure où il est favorable à une intercommunalité de projet politique. Par exemple, dans les années 1980, avec Dominique Raimbault, nous avons eu affaire au San à une sorte de super-maire. Le problème de l'intercommunalité, c'est l'éloignement d'avec le citoyen qu'elle impose. Le suffrage universel indirect est compliqué à gérer car il pose la question du niveau de gestion le plus pertinent. Quel est le niveau le plus pertinent ? Ces questions doivent être clarifiées, d'autant que l'intercommunalité fait souvent la

preuve de certaines magouilles… Syndicats des eaux, des ordures ménagères… De nombreuses affaires sont sorties de ces structures.

Dans quelles conditions avez-vous été amené à prendre la tête de l'intercommunalité ?

A. L. V. : Dans des conditions tout à fait particulières, liées à l'état de santé de Mario Urbanet, qui avait été élu président en 1977. J'ai reçu un jour le coup de téléphone du secrétaire fédéral, qui m'a demandé de le remplacer. Je n'ai pas eu le temps de cogiter… C'était une difficulté parce que j'étais président intérimaire, sans prérogative politique ni grande légitimité. J'avoue ne pas avoir pu mener la politique que j'aurais voulu mener. J'ai également été confronté à la question du Centre, très vite. Je me rappelle de séances très longues, d'autant que le bureau du Scaan ne pouvait prendre aucune décision, d'un point de vue légal. Nous passions donc par le comité syndical, avec des séances qui duraient parfois jusqu'au milieu de la nuit. Je me rappelle avoir dû faire face à de nombreuses délibérations, sans toujours avoir le temps de dîner. Pour un élu de petite commune, le changement était saisissant. Pour en revenir au Centre, il y avait des points de désaccord entre le PCF et le PS. Nous, élus locaux, ne voulions pas d'un centre commercial de type Vélizy 2, un parallélépipède affublé d'un parking. Nous avons voulu une mixité fonctionnelle, non prévue au départ, afin qu'il y ait de la vie dans la ville. C'est aussi pour cette raison que nous avons souhaité placer dans ce centre une médiathèque, un théâtre, des restaurants, des cinémas… Cela a été long à émerger, car il fallait accommoder les municipalités de Montigny et de Guyancourt. Le projet initial de l'EPA était soutenu par Nicolas About, il y a eu pas mal de bagarres et des manœuvres plus ou moins politiciennes. Finalement, je pense que la décision finale est un compromis entre le PS et la droite, les élus et l'EPA.

Entretien avec Yves Macheboeuf

5 mars 2004

Monsieur Macheboeuf, vous êtes élu au sein du syndicat intercommunal de Saint-Quentin-en-Yvelines depuis 1998, en tant que vice-président en charge de la Communication. Vous avez également eu la responsabilité d'animer le groupe d'élus qui, tout au long de l'année 2003, a travaillé sur le dossier du passage du San en Communauté d'agglomération. Comment ce groupe a-t-il travaillé ?

Yves Macheboeuf : Le groupe de travail intercommunalité avait pour vocation de trouver un consensus sur l'évolution statutaire du San en communauté d'agglomération, sachant que le solution de se maintenir en San était tout à fait possible également. La loi imposait une majorité des deux tiers, cette approche était importante.

Je dirais d'abord que ce groupe a permis un travail pédagogique, au sein même des élus, car il fallait avant tout comprendre les enjeux. Pour cela, nous sommes allés à L'Isle d'Abeau, accompagnés par un cabinet d'expertise, le cabinet FCI. C'est un cabinet assez unique en France, qui suit ce type d'affaires et permet de mieux comprendre les enjeux d'une évolution de type statutaire. Parce qu'au départ, on ne comprenait pas grand chose, et il a fallu mettre tout le monde à niveau. Nous avons ainsi entamé un cycle de réunions, permettant d'abord et avant tout à chacun de saisir les enjeux. Nous avons eu 6 ou 7 réunions. Celles-ci nous ont permis de comprendre la loi Chevènement, et de mesurer ses conséquences en termes de périmètre, de compétences, etc. Au total, nous avons eu une quinzaine d'heures de réunions avec les maires et plus largement les communes. Nous avons également eu des réunions avec le niveau administratif, c'est à dire avec les services du San et les directeurs des services des communes de la ville nouvelle.

Que retirez-vous de ce travail collectif ?

Y. M. : Dès le début, le président du San et moi avons pris conscience du fait que tous les élus n'avaient pas le même niveau de connaissance de ce qu'est, institutionnellement, une intercommunalité. Finalement, peu de gens connaissaient les rouages du San… Nous avons donc passé pas mal de temps à faciliter la compréhension des enjeux. Des maires qui pourtant sont présents en ville nouvelle depuis de nombreuses années ont finalement une vue très sectorisée, et parcellaire, de Saint-Quentin-en-Yvelines. Il n'y a parfois aucune vision d'ensemble. Si notre groupe de travail a eu un premier effet, c'est bien celui-là. Après, il y a eu des échanges plus politiques, le jeu consistant à faire en sorte qu'aucune commune ne perde ses acquis. L'intercommunalité est un grand mot : en réalité, chacun défend son pré carré, à droite comme à gauche. Tout notre travail a consisté à assurer la distribution de richesses tout en sensibilisant sur la nécessité qu'il y avait à dépasser le nombrilisme. Il n'y a pas forcément d'approche communautaire mais des approches parcellaires. C'est finalement très concret, sur le terrain ! Il y a eu des joutes à l'ancienne, avec des maires « historiques » comme Nicolas About, ou Pierre Sellincourt. Guy Malandain est aussi venu… J'ai toutefois le sentiment que l'on n'a pas travaillé pour rien. Les échanges que nous avons eus, entre élus, dans le cadre de ces réunions moins formelles que les comités syndicaux, ont été l'occasion de mieux connaître la problématique intercommunale, mais aussi les problématiques communales et ainsi de dépasser un certain nombrilisme. C'est tout le problème, aujourd'hui, d'autant plus crucial que la réforme de la TP est en cours. Nous entrons dans une ère de gestion, le sentiment de se faire rouler dans la farine doit reculer. Cela vaut pour les élus comme pour les administratifs. Nous avons effectué un vrai travail, qui a permis de comprendre, de repréciser qui faisait quoi. Par exemple, nous avons eu un débat sur la voirie et l'entretien. Le San n'a pas de compétence sur l'entretien, et pourtant il assume cette compétence. Le débat a été parfois délicat. Les communes veulent conserver les compétences tout en ne payant pas le service…

Quand et pour quelles raisons est intervenue la décision de finalement opter pour un passage en CA plutôt qu'un maintien en San ?

Y. M. : La décision a été prise le 17 septembre 2003, en comité syndical. Le gros morceau a été la DSC, la dotation de solidarité communautaire. La CA ne permettait pas de redistribuer de l'argent aux communes, il y avait des imperfections à corriger. En affinant les choses, par un système de « lissage », nous sommes arrivés à une solution. Nous avons défini une base de départ, qui n'est pas la copie conforme de ce que la loi voulait… Quant au choix de la CA, le premier élément, au regard des communes, a été la question des dotations ; nous avons énormément travaillé sur cet aspect et, jusqu'à l'été 2003, malgré les études financières, les élus ont eu de gros doutes, qui étaient du reste partagés par d'autres villes nouvelles. Pierre Sellincourt craignait que les communes soient flouées, suite à notre réunion à L'Isle d'Abeau. On nous avait cité l'exemple de Cergy-Pontoise, qui avait perdu au change. Nous avons tout disséqué, avec le cabinet FCI. Le doute a ainsi été levé à la fin de l'été 2003. Globalement, la CA n'était pas un handicap financier. C'était un souci, pour le président, Robert Cadalbert : ne pas pénaliser les communes. L'élément majeur qui a achevé de faire basculer tout le monde a été l'entrée dans le droit commun. Inconsciemment, tous les élus se sont dits : « on devient matures ». Il était important qu'après toutes ces années on sorte de cette vie faite d'interrogations. Le statut de CA est lié à une forme de stabilité car il s'agit d'une formule contemporaine d'intercommunalité. Le San, c'était le passé. Avec la CA, on est en quelque sorte référencé, et on se projette vers l'avenir. Demeurer San nous aurait isolés.

Que voulez-vous dire ?

Y. M. : Cela fait tout de même 30 ans que la question de la fin de la ville nouvelle est posée. Avec le passage en CA, la question est réglée : on ne dissoudra pas la CA car elle représente l'avenir. Nous avons eu le sentiment de passer à autre chose. Les bagarres entre élus sont derrière nous car nous ne sommes plus dans une urgence de construire la ville mais bien de la gérer. C'est totalement différent désormais, et cela impacte les relations entre élus. Le territoire a bien évolué, avec un fort potentiel économique, nous assistons à un renouvellement politique. Avec les « anciens », un accord aurait été très difficile à obtenir. Les « nouveaux », tel Michel Laugier, le

maire de Montigny, travaillent en bonne intelligence, même si politiquement il y a toujours des luttes et des points de désaccord. Mais entre nous il y a des ponts, des solidarités familiales, on se connaît et parfois on se voit en dehors du terrain politique. J'ai d'excellents rapports amicaux avec certains élus de droite. C'est autre chose. Roland Nadaus avait perçu cela de manière remarquable. Voilà un grand bâtisseur, quelqu'un qui a su se projeter dans l'avenir, comprendre la ville nouvelle et, en même temps, les communes.

Pour en revenir au choix de la communauté d'agglomération, avez-vous également pesé la question des compétences et du périmètre ? On a beaucoup évolué la question financière…

Y. M. : Oui, nous avons abordé les compétences. Mais il n'y avait pas vraiment de différence entre ce que la CA nous imposait et ce que le San permettait. Sur ce point aussi, il a fallu faire un travail de clarification, en amont, pour que chaque élu comprenne bien les choses, car il y avait les compétences obligatoires, optionnelles facultatives. Rassembler ces éléments relève plus d'un travail technique que d'un travail politique, il ne faut pas s'en tenir là. Parvenir à un consensus implique autre chose, des échanges à un autre niveau, au niveau du conseil des maires par exemple. De toute évidence, il faut toujours du dialogue. Pour ce qui est du périmètre, globalement, nous n'avons pas eu de demande. Je dis « globalement » car le maire de Bois d'Arcy a pris contact avec nous, à un moment, de manière informelle, pour réintégrer Saint-Quentin-en-Yvelines. Le préfet a, je crois, posé la question à ce maire, mais celui-ci a semble-t-il tergiversé trop longtemps. Lorsqu'il a finalement écrit un courrier au San pour demander si la solution était envisageable, c'était trop tard, nous étions au mois de juillet 2003 et tout était décidé, après dix-huit mois de travail. Pourtant, sur le fond, c'est-à-dire politiquement, Bois d'Arcy pouvait entrer.

Dernière question : après le passage du San en CA, le président Cadalbert a permis aux maires de l' « opposition » de devenir vice-présidents de l'intercommunalité. Cette ouverture est-elle le fruit de l'accord intervenu sur le passage en communauté d'agglomération ?

Y. M. : Le projet ne peut être en opposition. Cette ouverture était planifiée en amont, par Roland Nadaus. La bascule à l'époque de gestion de la ville nouvelle implique une ouverture à la droite. Après, il y a ce que j'appellerais le « problème Fourgous ». Jean-Michel Fourgous, le maire d'Elancourt, est parfois difficile à suivre. Disons que le cap intercommunal est, avec lui, délicat à maintenir. Mais globalement, il y a avec la droite un consensus sur la ville nouvelle, désormais. On ne peut gérer une agglomération en s'opposant à quelques uns en permanence, cela nuit à la démocratie et à la qualité du travail.

Entretien avec Roland Nadaus

Mercredi 3 juillet 2002

Roland Nadaus, vous avez occupé un rôle actif à Saint-Quentin-en-Yvelines. Après avoir emporté les élections municipales en 1983 sur la commune de Guyancourt, vous avez été, de 1989 à 1998, président du San. Quel regard portez-vous sur l'intercommunalité ?

Roland Nadaus : L'intercommunalité, en France, existe depuis très longtemps, notamment par le biais des Sivol et autres Sivu. C'est aussi le cas sur le territoire qui est aujourd'hui celui de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, où plusieurs syndicats ont été créés après la seconde guerre mondiale, à la fin des années quarante. Je pense à Guyancourt, mais également à Plaisir, à Montfort… Sur la carte de France, cette forme d'intercommunalité est beaucoup plus présente en milieu rural qu'en milieu urbain. Ce qui prouve bien que l'intercommunalité n'est qu'un mot : tout dépend de ce que l'on place derrière. En Mayenne par exemple, région dont je suis originaire, deux Sivom ont récemment fusionné, créant une communauté de communes. C'est une autre forme de regroupement intercommunal, moins technique. Sur ce point précis, les villes nouvelles françaises ont été de véritables laboratoires.

Que voulez-vous dire ?

R. N. : Les communautés de communes poussent moins à l'intégration que les syndicats d'agglomération nouvelle. Au plan national, la loi Chevènement de 1999 remet de l'ordre dans tout cela. Mais il reste une question importante, centrale : l'élection des présidents de communautés de communes au suffrage universel direct. J'ai eu l'occasion d'en parler, il y a quelques, années, avec Jean-Pierre Chevènement. Il m'a dit : « Tu verras, je te fais le pari que l'élection des présidents de communautés de communes prendra au moins une génération ». Le nœud du problème vient du découpage communal. Les libertés communales ont un sens qui remonte au Moyen-Age, et qui s'est largement développé au cours de la IIIe République. C'est un fait.

Tous les mariages forcés ont connu des problèmes. Prenez les fusions de communes par absorption. Le cas de Paris, qui a annexé de nombreux villages, est patent.
L'intercommunalité est une idée différente que l'absorption de communes. C'est une idée qui a un écho favorable en milieu rural en raison du dépeuplement. Il y a beaucoup de routes à entretenir, la désindustrialisation touche les villages, le dépeuplement a frappé… Pour ces communes, l'intercommunalité est une question de survie. Mais les habitants restent attachés à l'idée que la commune est la cellule de base. Leur intercommunalité ne peut fonctionner en dehors de la coopération. Voilà une idée que les énarques n'ont pas compris. On ne peut remplacer un découpage séculaire ; on ne peut pas, non plus, se passer en France de tous ces maires, de tous ces maires-adjoints, qui par leurs actions de bénévolat joue un réel rôle social, un rôle de proximité. C'est briser un équilibre. En milieu urbain, l'intercommunalité est plus difficile, plus délicate. Cela s'explique par le fait que les villes ont des moyens techniques et financiers. De fait, nous nous trouvons ici sur un terrain plus politique qu'en milieu rural, où la préoccupation est liée au bassin de vie.

En tant que président du San, entre 1989 et 1998, vous avez pu concrètement vivre une phase de développement de la ville nouvelle. Comment, en tant qu'élu, avez-vous contribué au projet de ville nouvelle ?

R. N. : Ce qu'il faut voir, c'est qu'à la base, il y a là une intercommunalité imposée, volontariste, étatique. Au départ, la ville nouvelle devait s'étendre de Plaisir au plateau de Saclay. Nous sommes ensuite passés à 13 communes, à 11, puis aujourd'hui à 7… Progressivement, le territoire s'est développé, notamment démographiquement. Il y a également eu des variations politiques, des conflits. A mon sens, tout aurait été plus simple, tout serait plus simple, avec l'élection des membres du comité syndical au suffrage universel direct. La question est la même qu'en milieu rural. Et elle n'est toujours pas résolue. Les communautés de communes pourraient à mon sens s'appuyer sur les élections municipales. Les candidats à la municipalité seraient également, pour certains, candidats à la structure intercommunale. La tête de liste serait candidate à la présidence du syndicat intercommunal. Pour les électeurs, les choses seraient beaucoup plus claires. Et pour le président du SAN également, qui doit parfois – souvent – composer avec des élus qu'il n'a pas choisis. Vous imaginez ?

Pour un maire qui, tous les 6 ans, propose un projet avec une équipe, c'est inimaginable. Le fait de ne pouvoir former, a priori, une « vraie » équipe est impensable.
Du temps où j'étais président du SAN, je n'ai jamais voulu parler d'intercommunalité. Je préférais parler de coopération intercommunale. Le risque, pour moi, était d'être à la tête d'un « bulldozer intercommunal » qui aurait écrasé toutes les diversités. C'était pour moi un risque réel. C'est pour cette raison que j'ai placé mes présidences sous le symbole des « deux jambes », la communale et l'intercommunale. Car c'est bien d'un équilibre dont on parle, et surtout d'un équilibre en mouvement. Si la machine s'arrête, l'équilibre est rompu.
Pour revenir au terme de projet, je pense que celui-ci doit être défini. De quoi parle-t-on ? Lorsque l'on se présente aux élections municipales, on le fait grâce à un projet. Ce n'est pas le cas dans les communautés de communes, où les élus sont désignés au suffrage universel indirect. Pour qui œuvre-t-on ? Comment ? Au nom de quoi ? On ne le sait pas. Le risque est alors grand que les débats tournent aux affrontements d'appareils politiques. C'est pour cette raison qu'en 1989, dès le début de ma première présidence, j'ai créé le conseil des maires. J'avais également un projet, écrit par moi ainsi que l'EPA. Bien sûr, tout n'y était pas complètement dit, car le débat était âpre. Mais il y avait quelque chose de formalisé. Au début, j'ai noté qu'il n'y avait pas toujours d'adhésion à la ville nouvelle. Entre 1995 et 2000, les débats étaient concentrés sur l'est, c'est à dire les 3 villages – Guyancourt, Montigny, Voisins. Certaines communes, comme Trappes, voulaient simplement « tirer du fric ». Nous avons progressé sur la question des réseaux matériels et non matériels. Ma volonté, sur ce dernier point, était de concentrer les efforts sur le développement économique et la culture. Je ne voulais pas construire une ville-dortoir. Sans le développement économique ou la culture, l'intercommunalité n'était pas stable, il y avait de réelles menaces de « remunicipalisation ». Pour moi, l'économie et la culture ont constitué des éléments structurants de la ville et de l'intercommunalité, de même d'ailleurs que les transports.

Dans quelle mesure le conseil des maires a-t-il constitué pour vous un outil de gouvernance ?

R. N. : J'ai créé le conseil des maires en 1989 d'abord en raison de la règle fixée par les organismes politiques tels que le SAN, qui plaident en faveur d'une intercommunalité de majorité. De fait, cela excluait de l'exécutif les villes minoritaires. Il fallait qu'elles soient associées à la construction de la ville nouvelle. Les maires étaient légitimes.
Nous nous réunissions en fonction des besoins, 5 ou 6 fois par an. Il y avait là le maire, son directeur général, son directeur de cabinet, éventuellement les directeurs des services techniques… Et, selon les besoins, certains collaborateurs. Tous les projets urbanistiques ont été faits en respectant les communes. Les Pos ont été ceux que les communes désiraient. Cela explique aujourd'hui le fait que Voisins-le-Bretonneux soit la commune la plus pauvre en logements sociaux ainsi qu'en activités industrielles : le maire n'en voulait pas. Cela explique également que La Verrière et Trappes aient accepté, à un moment donné, de se voir dépeuplées.
Je me suis fait une remarque récemment : il est curieux de constater que l'on n'a jamais autant construit de nouveaux hôtels de ville que pendant l'intercommunalité. En dehors de Montigny, qui avait déjà construit son propre hôtel de ville à la fin des années 80, toutes les mairies de la ville nouvelle ont été reconstruites. Voilà qui en dit long sur la notion d'intercommunalité. Ici, les hommes politiques tout comme les habitants sont en cause. Ils manifestent un désir de proximité. C'est pourquoi je les ai soutenus. Je ne voulais pas de mairies de quartier…

Quelles sont des difficultés politiques que vous avez rencontrées ?

R. N. : Gouverner avec les communistes a été difficile, notamment lors de mon second mandat. J'ai travaillé avec une majorité d'alliance. Je n'avais pas une majorité à moi seul, il fallait composer avec le PC. Les communistes n'ont pas manqué de me mettre la pression sur plusieurs dossiers, mais j'ai résisté. Comme je le disais tout à l'heure, le risque était de focaliser les débats intercommunaux sur les discussions d'appareil à appareil. Heureusement, le conseil des maires était là pour faire avancer les dossiers. J'avais un projet, et cela m'a bien aidé. Pour ma seconde élection, en 1995, j'ai par exemple eu le soutien des milieux industriels. Même si nos idées politiques étaient différentes, nous nous rejoignions sur la question économique.
Il y a aussi une question de charge de travail. Je me demande aujourd'hui comment j'ai pu faire face à des deux responsabilités, de maire et de président du San. Mais le

fait que j'étais, en tant que président du SAN, également maire, me donnait une légitimité. Dans la plupart des villes nouvelles françaises, le président du SAN était par ailleurs maire d'une des communes. Il fallait faire face, nous étions des bâtisseurs. Aujourd'hui, on est passé à une autre époque, de gestionnaires.

Comment avez-vous travaillé avec l'EPA, en tant que président du San ?

R. N. : Je me suis très bien entendu avec Jean-Paul Alduy. Imaginez que nous organisions alors des séminaires conjoints entre cadres du SAN et de l'EPA. Nous étions tous deux sur la même longueur d'onde, avec cette volonté de travailler à la fois rapidement mais de manière professionnelle. Nous nous informions systématiquement des dossiers en cours. L'une des tâches qui m'a le plus occupé, en étant président du SAN (1989-1998), a consisté à replacer Saint-Quentin-en-Yvelines dans le contexte départemental. L'EPA, dont le savoir-faire technique est considérable, a joué un rôle d'interface. Je voulais sortir Saint-Quentin-en-Yvelines de l'isolement dans lequel elle se trouvait. Le fait que l'EPA soit prochainement appelé à disparaître va considérablement modifier les choses…

Entretien avec François Neveu

18 août 2006

François Neveu, vous avez été maire de la commune d'Elancourt à la fin des années 1960, à l'époque où la ville nouvelle de Trappes était en gestation. Dans quelles circonstances vous êtes-vous investi dans la vie politique locale ?

François Neveu : Ma famille était implantée à Elancourt depuis 1940, nous avions là une maison. Ma femme et moi sommes venus nous y installer en 1961, du temps du maire, M. Sénéchal. Je venais de finir mes études, à l'école de chimie de Rouen, j'avais trouvé un travail sur Paris, rue d'Artois. Nous n'avions pas le sou, il fallait débourser 30 % du prix d'un appartement, c'était impossible et donc nous sommes venus occuper cette maison familiale, qui avait été achetée par mon grand-père, un ancien militaire qui avait fait la guerre de 14-18 et qui est mort ici, dans son lit. Il avait monté une agence immobilière sur Paris, c'est lui qui nous a dit de venir nous installer là, dans la partie Est du village. Pour ma part, j'avais été baptisé à Elancourt. En 1965, j'ai intégré le conseil municipal. J'avais adressé une lettre méchante au maire, pour un problème de trottoir à proximité de l'école. Il a dû trouver que j'étais un citoyen préoccupé des affaires locales. Je me souviens qu'il y avait treize postes à pourvoir. Le village étant assez modeste au plan démographique, rares étaient les candidats à vouloir s'impliquer dans la vie politique locale. Pour ma part, je n'en avais pas peur, au contraire. En plus, j'avais l'avantage d'être bien au courant des premiers projets d'aménagement de la ville nouvelle : au sein de l'administration où je travaillais, le Sdaurp était bien diffusé. J'avais également la possibilité, en rentrant chez moi, de voir que certaines choses se passaient sur le terrain. Bref, M. Sénéchal a estimé que je ferais un excellent conseiller municipal.

Vous êtes devenu maire en 1969, au moment où la mission d'études et d'aménagement travaillait sur la ville nouvelle, en préfiguration de l'EPA. Elancourt était membre d'un Sivom, dont la création avait été souhaitée semble-t-il par l'Etat. Comment, à cette époque, conceviez-vous la ville nouvelle en tant qu'organisation politique ?

F. N. : Sénéchal a quitté le conseil municipal en 1969, et l'on m'a alors proposé de prendre sa place. Ce sont mes collègues du conseil qui sont venus me voir. A cette époque, les premiers permis de construire étaient en train d'être signés. Mais les choses étaient faites de telle manière que les promoteurs ne nous versaient pas d'argent, ils ne nous devaient rien. Le budget municipal était donc très modeste, de l'ordre de 200 000 francs je crois, en fonctionnement et en investissement. Le Sivom d'Elancourt – Maurepas – Coignières – La Verrière était une idée de l'administration, il avait été créé vers 1967, à un moment où je ne siégeais pas au conseil municipal. On avait déjà un problème de fusions, en France, l'Etat voulant baisser le nombre de communes. Des idées étaient agitées, non suivies d'effet. Je crois que le Sivom, c'était une manière d'habituer les gens à agir ensemble. De ce fait, ils [*les représentants de l'administration centrale et les aménageurs*] agitaient des idées que nous nous chargions par la suite de reprendre et de poursuivre. Un Sivom, c'est neutre. Il y avait une atmosphère très positive, sans considération politicienne hormis peut être le cas du communiste et représentant de Maurepas, M. Michel Miserey. Le siège était basé à Maurepas, dans l'ancienne mairie. Dans le cadre du Sivom, nous avons pu discuter de tous les grands équilibres territoriaux, des routes, des équipements, des égouts… Le syndicat a préfinancé plusieurs groupes scolaires et autres équipements, à la Commanderie des Templiers ainsi qu'aux Nouveaux Horizons. Tout cela préfigurait la ville nouvelle, le Scaan et le San, et a montré que les communes pouvaient travailler ensemble. Le syndicat vivait de la participation des promoteurs, comme Jacques Riboud, et il y avait aussi des discussions de marchands de tapis, notamment entre Riboud et l'EPA. C'était une sorte de tampon financier, avec des subventions et des préfinancements, on pouvait avoir plus de souplesse. Il faut aussi dire qu'à cette époque nous n'avions pas de grands élus. Nous appartenions au canton de Chevreuse, le conseiller général étant Claude Dumont, maire de Dampierre. Claude nous a aidés pour les écoles, au conseil général, il nous a obtenu des subventions. Je m'adressais aussi à Jacqueline Thome-Patenôtre, la maire de Rambouillet, si j'avais besoin d'aides nationales.

Quels contacts aviez-vous avec la MEAVN ?

F. N. : On voyait beaucoup Serge Goldberg. C'était un homme qui savait fort bien ce qu'il voulait. Je le voyais beaucoup, tant pour des affaires communales que pour des affaires intéressant le Sivom. Pour nous il était comme les *missi dominici* de Charlemagne… Nous avions des rapports ambigus : Goldberg avait des idées bien arrêtées et nous acceptions ses décisions dans la mesure où elles étaient bonnes à 80%. Sur les 20% restants, je ne vous cache pas que nous nous sommes parfois « frictionnés ». Mon idée était de faire comme les Anglais, des villes nouvelles avec une administration unique. Personnellement, j'étais favorable à une fusion des communes. A cette époque, avant la loi Boscher, cette idée circulait, et elle faisait très peur aux maires en général. Pas à moi. Je défendais, je le sais, une idée peu banale, sans doute liée au rapport spécifique que j'avais vis-à-vis de mon poste électif. Pour moi, être maire était un mandat attachant, une expérience exceptionnelle, surtout dans la perspective de créer de toutes pièces une ville. J'étais, en outre, convaincu des bienfaits que pouvait apporter la ville nouvelle. Mon prédécesseur, M. Sénéchal, disait qu'il fallait se couper de cette nouvelle agglomération. Je n'étais pas d'accord, pour des raisons évidentes à mon sens. A Elancourt, à cette époque, nous avions par exemple une école primaire avec trois classes. C'était très rural, avec tout ce que ce terme suppose d'isolement. De ce fait, nos enfants allaient au collège à Saint-Cyr l'Ecole, à près de dix kilomètres de là, puis au lycée de Rambouillet, à vingt kilomètres. A condition de jouer le jeu, la ville nouvelle allait rapidement nous offrir des solutions, en créant des groupes scolaires, des collèges, des lycées, et toute une série d'équipements et de transports. Ce ne pouvait être que bénéfique et cela, je le savais fort bien. Les autres maires, notamment à Coignières, étaient contre la fusion… *Grosso modo*, nous acceptions les décisions de Golberg.

Il a payé une liste contre moi en 1971. L'un de ses salariés habitait aux Nouveaux Horizons, il a fait une liste avec des gens pour préparer une alternance en 1971. C'est comme ça que Georges Le Roux est devenu maire, cela a basculé pour une poignée de voix. Il n'y avait pas encore de parti politique, donc pas de politisation. Je ne me suis affilié au RPR qu'en 1976, parce que j'avais moins d'affinités avec les représentants de l'UDF local.

Vous évoquez une politisation des élus locaux engagés dans la ville nouvelle…

F. N. : L'époque 1965-1971 est une période au cours de laquelle les gens ne sont pas marqués politiquement. Il y a un simple échantillonnage social et professionnel. Les gens sont utiles à la collectivité parce qu'ils ont des compétences, il faut être très pragmatique. D'ailleurs, mon conseil municipal, en 1969-1971, était comme cela. Les deux architectes qui étaient parmi nous comprenaient parfaitement les plans, ce qui était un avantage. Il y avait également un entrepreneur de maçonnerie, un médecin… Je pense que, pour l'époque, notre conseil municipal avait un très bon niveau technique. C'est en grande partie grâce à ce facteur que j'ai pris le parti, assez rapidement, de ne pas quitter la ville nouvelle mais au contraire de m'appuyer sur elle pour favoriser le développement d'Elancourt. La politisation, c'est après, ça date des années 1970 et 1980. En 1976, aux cantonales, je ne suis pas candidat mais Le Roux l'est, Danet et Miserey aussi. Miserey en sort vainqueur après que Danet se soit retiré. Il avait l'étiquette du PC et cela lui garantissait un certain niveau de voix.

Quelles étaient vos relations avec Bernard Hugo, le maire communiste de Trappes, dans le cadre de votre mandat de maire ?

F. N. : On avait surpris le landernau politique en provoquant une réunion à la mairie de Trappes pour protester, dans le cadre d'une conférence de presse, contre le principe d'implantation d'une ville nouvelle si près de Paris. On était favorable à une ville nouvelle à 100 kilomètres de Paris, à Rouen par exemple. Les villes nouvelles ont été conçues pour désengorger Paris et canaliser les circulations. Mais je n'ai pas adhéré à l'association de défense de Bernard Hugo. Comme je l'ai dit, j'étais favorable à la fusion des communes, ce qui était loin d'être le cas des communistes, qui étaient bien implantés à Trappes, à Chevreuse, à Saint-Cyr, à Maurepas…

Aviez-vous, par ailleurs, des contacts avec le maire du Mesnil Saint-Denis, Raymond Berrurier ? Celui-ci était conseiller général et secrétaire de l'AMF dans les années 1960.

F. N. : Berrurier, c'est quelque chose de curieux. J'ai reçu à la fin des années 1960 un document de 25 pages, qui venait de lui, un document étonnant. Je pense qu'il préparait une campagne contre Jacqueline Thome-Patenôtre. Il a dû disparaître en 1968 ou 1969. Après, j'ai eu des contacts avec Dumont. Dans son document, Berrurier

est à la fois pour et contre la ville nouvelle… Jacqueline Thome-Patenôtre m'avait rendu service dans mes relations avec les promoteurs, notamment pour la ferme de la Villedieu. Golberg avait compris que la Villedieu était l'un des rares monuments anciens de la ville nouvelle. C'est pour cela quel l'EPA a racheté les terrains de la Villedieu, et la zone de l'Agiot.

Entretien avec Dominique Raimbault

31 mars 2004

Monsieur Raimbault, vous avez été le président du Scaan, puis du San de Saint-Quentin-en-Yvelines entre 1983 et 1989. Vous avez également été élu, en 1986, conseiller régional d'Ile-de-France. Dans quelles circonstances êtes-vous venu vous installer dans la ville nouvelle ?

Dominique Raimbault : Je suis venu habiter la ville nouvelle en 1973, dans la Zac de Guyancourt 2. J'étais alors membre des Francs et Franches camarades, à la délégation départementale, avec Roland Nadaus, qui allait devenir maire de Guycourt. On travaillait, aux « Francas », avec l'EPA, au moment de la circulaire Fontanet et avec le ministère aux Sports, sur les Clae. Nous oeuvrions pour que les enfants aient une place à Saint-Quentin-en-Yvelines, et je crois pouvoir dire que nous avons insufflé, Roland Nadaus et moi, une politique de l'enfance en ville nouvelle.
Après, j'ai évolué en tant que chargé d'études, à la fédération nationale des « Francas ». Je me chargeais des questions d'urbanisme, et côtoyais Marie-Hélène Norvez, Serge Goldberg… On a ainsi pris connaissance avec la ville nouvelle, et surtout pris la mesure des enjeux.

Quand êtes-vous entré en politique, je veux dire dans le militantisme politique à proprement parler ?

D. R. : Précisément à cette époque. Mon engagement en faveur de l'enfance a conduit au PSU, et ce dès 1973. J'avais 19 ans en 1968, j'étais très attiré par ce que j'appellerai la mouvance de mai 1968. En 1974, j'ai rejoint le PS. C'est dans ces années-là que le PS est né, à Saint-Quentin-en-Yvelines, et plus particulièrement à l'Est de la ville nouvelle. Au moment où le PS est né à l'Est de la ville nouvelle, à la fin des années soixante-dix, la section socialiste rassemblait les trois communes que l'on appelait "les trois villages", à savoir Guyancourt, Montigny et Voisins-le-Bretonneux. Nous étions alors une poignée de militants et, malgré la marée pavillonnaire qui déferlait à Voisins et Montigny, malgré la présence communiste à Guyancourt, nous savions qu'il y avait quelque chose à faire. Roland Nadaus, avec qui j'avais beaucoup

milité, s'est porté candidat à Guyancourt en 1983. Il n'était pas question que je livre bataille contre lui, ni avec lui. On est alors venu me chercher pour candidater à Montigny, ce que j'ai fait. Je me suis concentré sur cet objectif en 1983, puis au-delà… J'étais aussi impliqué sur un autre secteur que l'enfance : la culture. J'ai fait partie des fondateurs de l'Apasc, qui est née à Trappes avant d'être transférée sur Elancourt, avec le groupe Organon auquel Eric Hardin appartenait. C'est d'ailleurs lui qui a pris la première direction de l'Apasc.

Vous parlez d'un PS en voie de constitution sur l'Est de la ville nouvelle. Quels contacts entreteniez-vous avec les socialistes de l'Ouest ?

D. R. : Nous nous fréquentions, bien entendu, ne serait-ce que pour nous répartir les postes au Scaan. Alain Danet et Claude Mougeot étaient des personnes avec lesquelles nous évoquions les dossiers. En 1977, Mougeot a pris l'Information au Scaan. Il était alors au Cérès, alors de Danet était un mitterrandien et que moi j'étais, avec Roland Nadaus, rocardien. Les trois courants du PS étaient donc présents sur la ville nouvelle. Nous avions alors conscience du fait qu'il fallait non seulement gagner des habitants à notre cause, mais également fédérer les sections autour d'un objectif commun. Dans les négociations qui se sont déroulées dans la seconde moitié des années 1970, nous avons fait valoir deux arguments : d'une part, il fallait que l'Est soit présent au Scaan ; d'autre part, il fallait contrer la PC qui, lui, était implanté sur Magny-les-Hameaux. Il y avait en quelque sorte une volonté de répartition géographique équilibrée. Je me suis rapidement impliqué sur la partie Est de la ville nouvelle ; au nom du PS, je représentais cette partie au sein du Scaan alors que Georges Mougeot, le porte-parole du Parti, représentait plutôt la partie Ouest.

Quelles étaient les relations avec l'EPA ?

D. R. : L'EPA avait un poids considérable. Il s'agissait d'un pouvoir politique important. Cela dit, à cette époque, les efforts qui étaient les nôtres étaient centrés sur le Scaan. La fédération des Yvelines s'est impliquée sur la ville nouvelle près 1977, et plus particulièrement lorsque nous sommes devenus majoritaires, en 1983. Les arbitrages étaient parfois difficiles, douloureux. Par exemple, j'ai été élu président du Scaan sur arbitrage fédéral, parce que j'avais la majorité. J'étais l'élu qui s'était le plus

impliqué sur la ville nouvelle depuis 1977, j'étais de fait le porte-parole… J'étais également très jeune. Alain Danet a revendiqué la présidence, mais il avait une autorité de gestionnaire plus qu'une autorité politique. Mougeot était sur Maurepas, Nadaus nouvellement élu à Guyancourt, Danet sur Elancourt. Il fallait trouver un président. Il y a donc eu cette réunion, à la fédération, animée par Marcel Frachon. Tout le monde y est allé de son « on va me le demander ». Les candidats n'osaient pas se manifester. Moi, je me suis clairement porté candidat, très tôt, alors que Mougeot et Nadaus ont tardé à le faire. C'est comme cela que j'ai été élu. Il faut aussi dire qu'en tant que rocardien, proche de Rocard, j'étais très logiquement un défenseur de la loi Rocard…

Votre mandat semble avoir été compliqué…

D. R. : Je me suis beaucoup battu, et j'ai eu des ennemis. Je me suis notamment bagarré en faveur de la mixité, pour la règle des « trois tiers ». L'acte politique essentiel est, à l'époque, l'urbanisme. J'avais la conviction que le logement était une manière d'équilibrer la ville socialement. Plus j'ai avancé dans le mandat, plus je me suis rendu compte que j'avais des ennemis. Je me suis isolé de mes soutiens politiques traditionnels, j'ai pris des décisions qui ne sont pas bien passées. J'ai par exemple décidé de créer Le Petit Quentin, en 1986, mais tout le monde était contre. Je voulais valoriser le « concept Saint-Quentin », structurer la communication, marquer des événements comme les vœux annuels, faire des événements, créer un logo, etc. Je m'attachais les services d'intervenants extérieurs, cela passait mal, notamment auprès de l'EPA. Je voulais gérer cette ville nouvelle comme on gérait une entreprise. Je me suis fabriqué une fonction de président du Scaan, puis du San, qui provoquait des craintes, des jalousies, des envies. J'étais un super-maire, et je l'assumais. Or, je n'étais par ailleurs ni maire, ni maire-adjoint d'une commune. Je n'appartenais à aucune équipe municipale. Pour moi, la seule façon d'être un bon président de ville nouvelle, c'était de ne pas avoir de fil à la patte… Je suis toujours convaincu de cela. A terme, le président du San devait être élu au suffrage universel direct. Je trouvais cela normal, que l'intérêt commun passe par l'échelle communautaire, objectivement. Je crois d'ailleurs que j'ai été le plus objectif dans les manières que j'ai eu de manager la ville. Je ne suis pas d'accord avec la façon qui a été celle de Roland Nadaus de gérer cette ville après mon départ. Lui et moi ne sommes

absolument pas d'accord. Nous avons travaillé ensemble jusqu'au début des années 1980. Jusqu'alors, nous avions des intérêts communs ; à partir du moment où j'ai été élu, j'ai senti poindre une certaine animosité. J'ai dû faire face à de plus en plus d'ennemis.

On constate que la lutte a été fratricide entre Roland Nadaus et vous, mais aussi qu'il y a eu des difficultés importantes, de nature politique. Quelles conclusions politiques tirez-vous de cette expérience à la présidence du Scaan, puis du San ?

D. R. : J'ai commis certaines erreurs. Par exemple, je me suis arc-bouté contre Nicolas About. J'ai pensé que j'allais pouvoir conquérir Montigny via le San. Les relations avec About se sont alors tendues. Elles étaient de toutes façons très dures, depuis le début, à tel point que j'ai eu envie de l'évincer du San… Dans ma tête, je voulais conquérir Montigny, remporter les élections municipales de 1989. Pour cela, en tant que président du San, j'ai largement participé à la modernisation de cette commune, modernisation par ailleurs inéluctable. J'ai participé à la construction du centre-ville, construit pas mal d'équipements… J'imaginais que je pourrais agir de la sorte sans que mes amis socialistes ne m'en tiennent rigueur. Au contraire, je pensais que les maires des communes de gauche comprendraient que j'agissais aussi pour que nous remportions une autre commune. Je me suis trompé. Je pense aussi avoir été transformé par la politique. J'ai en quelque sorte perdu la réalité avec les gens, le monde économique était à mes pieds, et je crois avoir perdu de la distance. J'étais très préoccupé par le fait qu'il fallait que je me maintienne à ma place, dans mon rôle et dans mon poste. Je suis devenu conseiller régional en 1986, après avoir reçu un appel de Michel Rocard à la maison. Il m'a dit que, pour lui, les villes nouvelles étaient les clés du développement régional. Je n'ai pas couru après le pouvoir, mais le pouvoir m'a pris et j'ai été aveuglé. J'ai également commis l'erreur d'être peu présent au niveau municipal. Entre 1977 et 1983, je suis moins impliqué sur Guyancourt que ne le sont Roland Nadaus et Christian Prout. Il y a eu des erreurs stratégiques. Par exemple, en 1978, lorsque Nicolas About démissionne dans le cadre du dossier Bofill, le PS aurait dû envoyer quelqu'un. C'est une mauvaise prise en compte, par la fédération PS, de la stratégie par rapport à Montigny. Ensuite, c'est moi qui suis allé me positionner sur cette commune, face à About. C'est là que je me suis coupé de

Guyancourt, et en 1983 il a fallu que la fédération PS des Yvelines intervienne auprès de Magny pour que je puisse me présenter au Scaan. C'est le point de départ de vrais clivages avec Roland Nadaus, qui voulait être président le Scaan sans vraiment le dire. Quant aux rapports avec About, ils étaient également très tendus entre 1983 et 1989. J'ai fait construire le gymnase Pierre-de-Coubertin, rénové la Ferme du Manet, à la suite de quoi About a joué sur du velours, en indiquant aux électeurs que tout cela était advenu grâce à lui. J'ai même eu des difficultés à constituer ma liste aux municipales, en 1983, parvce qu'il y avait des clivages au sein de la section PS de Montigny… Certains étaient envoyés par Guyancourt pour me faire perdre, y compris en interne où j'ai dû faire face à un secrétaire général adjoint du San qui était un fidèle de Nadaus. J'ai vécu certaines choses comme des coups de poignard dans le dos.

En 1983, le Scaan évolue en San, avec un périmètre revu de 11 à 7 communes. Avec qui et sur quels critères ces choix ont-ils été faits ?

D. R. : Nous avons travaillé avec Charles-Jean Gosselin, le préfet de l'époque. Un homme remarquable qui avait à ses côtés un stagiaire de l'ENA. Je suis allé le consulter dans cette affaire. Sa stratégie consistait à rester au plus près des demandes des communes, mais aussi de demeurer au plus près des intérêts de la majorité de gauche, en mobilisant du « troc ». A Coignières, Vian était prêt à céder sa TP pour partir. Le préfet a été d'accord sur la Zac des Pétroliers, les Bécanes sont allées à La Verrière. A Maurepas, Levet était convaincu de rester dans le périmètre de la ville nouvelle mais a demandé à partir afin de rester cohérent avec son électorat. Il voulait en quelque sorte sauver la face, et le préfet a été d'accord pour que Maurepas se retire, sans doute à la surprise du maire… Le prix à payer a été important. A Plaisir, Jean Mouton était le cas le plus douloureux. Le PS local voulait partir pour recréer une commune, ce qui était possible à l'époque. C'était un cas particulier. Quant à Bois d'Arcy, Charles-Jean Gosselin en avait besoin à l'époque pour une question d'équilibre économique de la ville nouvelle. Mirochnikov a accepté de partir en abandonnant la totalité du territoire du Pas-du-Lac, c'est à dire près de la moitié du territoire communal. Et puis, About aussi a demandé à partir, mais cela était impossible car c'était le cœur de la ville nouvelle. Après ces échanges, il y a eu une présentation du périmètre, chez Rocard, au ministère, avec les maires. Charles-Jean

Gosselin y a présenté un projet sortant Maurepas et les trois autres communes. Le nouveau périmètre de Saint-Quentin-en-Yvelines est né là ; je n'ai pas dit un mot. J'étais très jeune à l'époque, j'avais 34 ans…

Comment conceviez-vous, dans les années 1980, le développement de l'agglomération ?

D. R. : Entre 1977 et 1983, il y a eu des AG de l'association des élus des villes nouvelles, à Villeneuve d'Ascq notamment. Avec Mougeot, nous avions dès cette époque travaillé à une conférence de presse dans laquelle nous avions dévoilé un projet autour de trois pôles urbains : Elancourt-Maurepas-Coignières-La Verrière, Trappes, et les trois villes de Guyancourt, de Montigny et de Voisins. C'était la pensée socialiste pour les villes nouvelles. Nous étions favorables à l'intercommunalité, mais contre une intercommunalité excessive. Après, cela a changé : le PS est devenu majoritaire, avec la loi Rocard. Nous avons d'ailleurs beaucoup contribué à cette loi, nous autres élus socialistes. Isabelle Massin était chargée de mission, elle menait une réflexion avec Jean-Jacques Fournier, Jacques Guyard, Daniel Vachez… Il y avait plusieurs formules intercommunales. Au début, à Saint-Quentin-en-Yvelines, nous étions favorables à la Communauté d'agglomération nouvelle, c'est à dire le suffrage universel direct. Finalement, nous avons changé d'idée parce que les élections municipales de 1983 ont donné des résultats trop serrés. Il s'en est fallu de peu que Trappes, et donc Saint-Quentin-en-Yvelines, ne bascule à droite, et que Nicolas About devienne le président du San. Si nous avions mieux gagné en 1983, il y aurait eu une Can parce que nous étions porteurs d'une révolution de l'intercommunalité. Là, on aurait gagné dix ans, on aurait pris de l'avance. Je pense par ailleurs que les maires avaient peur de se voir dépossédés de leur pouvoir.

Politiquement, avez-vous continué à avoir des relations avec la Fédération PS des Yvelines, pendant votre mandat ?

D. R. : On m'a trop laissé seul. Je n'étais pas particulièrement sensibilisé sur ce qui se disait concernant la ville nouvelle au PS. Je ne savais pas si Saint-Quentin-en-Yvelines constituait, d'une manière ou d'une autre, un enjeu. Ou plutôt : je savais que c'était un enjeu mais je n'en discutais pas. Quand j'ai perdu la ville, en 1989, Rocard

et Huchon m'ont proposé de travailler à l'AFTRP. Pendant quelques années, j'ai été le conseiller spécial de son président. J'étais dans la famille rocardienne.

Quels étaient les rapports avec l'EPA, pendant votre mandat ?

D. R. : L'EPA avait le pouvoir, car il était propriétaire du foncier. Quand il venait voir le Scaan, tout était ficelé, notamment avec les communes. Il venait voir le San en second lieu. Moi, je me suis battu en faveur de la mixité. Je me suis aussi battu pour l'université, contre l'avis du PC et de Roland Nadaus. Au départ, c'était sur Trappes ou Elancourt qu'elle devait se faire, avant qu'une antenne ne soit ouverte à Guyancourt. Le ministère voulait amadouer Nadaus. J'ai également beaucoup œuvré pour le centre de séminaires et de spectacles, dans le centre de Saint-Quentin. Il y avait aussi un projet de scène nationale, dont Trappes ne voulait pas. Nadaus était contre, j'y suis allé aux forceps, il croyait que ces équipements sur Montigny allaient affaiblir Guyancourt. En 1983, Nadaus a voulu bloquer le Théâtre de Saint-Quentin, j'ai signé ce marché jusque après les municipales, et avant la nouvelle mise en place du San. Le Théâtre s'est fait grâce à moi, même s'il a été un peu « déshabillé » par Nadaus, qui a transformé le centre de congrès en Médiathèque. About est le seul à me citer sur ce dossier.

La politique culturelle faisait donc partie de vos priorités ?

D. R. : Tout à fait. Le Carnaval des Ténèbres était par exemple un événement exceptionnel. J'avais travaillé à l'Apasc, nous voulions que l'homme soit placé au cœur des projets, qu'il y ait des événements festifs dans la ville, mais aussi que se forge une identité de ville, avec des logos présents sur les bus. Il fallait faire adhérer, globalement, à un projet de ville. Le conflit avec les gens du Carnaval des Ténèbres a été difficile. Il y avait un conflit, disons une mauvaise relation, entre le président de l'Apasc et le responsable du Théâtre de l'Unité. Le San a tenté d'arbitrer les choses, en 1986. J'ai pris le parti de l'institution, c'est à dire de l'Apasc, dont le San était le principal financeur. J'étais assez proche de l'Unité, mais il fallait être solidaire avec l'Apasc car sans eux, le carnaval était mort. C'est un loupé… qui a d'ailleurs révélé des différences d'approche entre le PS et le PC. La culture révèle plus largement ces clivages PS-PC. Nous avons eu d'autres débats, par exemple sur la gratuité de la

lecture publique. Le PC estimait que la gratuité était dégradante pour la culture ! Les clivages étaient aussi présents lors du vote du budget. J'étais favorable à une baisse de la TP, je m'opposais au PC pour qui les riches doivent payer. J'ai tenu bon, nous sommes passés de 20,83 à 19,83 % de TP. J'ai réussi à faire évoluer l'image laissée par le PCF entre 1977 et 1983, auprès des chefs d'entreprise.

Quel regard aviez-vous de la « machine administrative » qu'était le San ?

D. R. : J'ai voulu gérer la ville nouvelle, et le San en particulier, comme un entrepreneur. Pour moi, il existait un « concept ville nouvelle », qu'il fallait vendre et promouvoir auprès des dirigeants d'entreprises comme des habitants. Il m'a rapidement fallu constituer une équipe, un secrétaire général. J'ai lancé des recrutements très vite car j'ai rapidement constaté certaines incompétences. Il a aussi fallu se séparer des agents en charge des sports, les maîtres-nageurs, les gardiens de gymnase, comme l'imposait la décentralisation. Mais globalement, il y a eu de la solitude. La machine qui fonctionnait bien, celle qui contrôlait, c'était l'EPA : une puissance technique, mais aussi politique qui, de fait, détenait le pouvoir. Dans les années 1980, nous discutions autour des projets. Il y avait eu la bascule de 1981, l'affaire du centre-ville, les choses s'étaient d'une certaine manière jouées là. Pour en revenir au San, j'ai dans les années 1983-1989 recruté beaucoup de cadres. L'administration s'est étoffée de directeurs, d'attachés. L'intercommunalité a vraiment pris son envol à ce moment-là.

Entretien avec Robert Rondeau

9 janvier 2003

Monsieur Rondeau, vous avez été maire (PCF) de Guyancourt au tournant des années 1960 et 1970, à un moment où le syndicat intercommunal n'existait pas et où la ville nouvelle était néanmoins en cours d'élaboration. En tant qu'élu du Scaan, vous avez également assisté à la construction des premiers quartiers de la ville nouvelle…

Robert Rondeau : Et notamment du quartier du Centre ! Je dois dire que ça a été un dur combat, notamment entre les partis politiques, mais aussi contre les aménageurs. Chacun amenait son propre bureau d'études, Chemetov avait une tendance « communisante », mais il y avait également une tendance socialiste, une tendance de droite. Nicolas About a souvent travaillé avec un architecte à lui, celui de la ville de Montigny-le-Bretonneux. Sans compter l'EPA, avec Yves Draussin et les architectes-urbanistes. L'EPA voyait d'un mauvais œil le centre « façon élus ». Ils voulaient faire avancer une autre forme de centre-ville. Via le Scaan, les élus avaient la dernière main pour donner la décision finale : l'EPA s'est plié, en 1981, aux élus. Cela dit, les élus ne se sont pas opposés à l'EPA, ils ont simplement proposé autre chose… Les communes, de leur côté, se sont souvent opposées aux projets que l'EPA voulait faire passer. Il y avait des compromis.

Quels souvenirs conservez-vous de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines dans les années 1970 ?

R. R. : Il y avait très peu de choses. Pas de transports, pas de RER… Tout cela avançait petit à petit. Après 1980, c'est à dire après ma démission de la mairie de Guyancourt, pour raisons de santé, j'ai pris du recul. J'ai le sentiment que les choses sont allées plus vite. Le centre était en fait une passerelle vers une « vraie ville », car Saint-Quentin-en-Yvelines n'était pas une ville. Il y avait des centres éclatés, avec un centre situé sur Guyancourt et Montigny. Les gens allaient faire les magasins à Versailles, ou sur Paris.

Comment le PCF se situait-il vis-à-vis des autres formations politiques ?

R. R. : Les maires n'ont jamais digéré que derrière un mandat de droite, au Scaan, en 1977, le PC prenne la ville nouvelle. Ce que je dis vaut pour le PS comme pour la droite. On ne pouvait pas discuter avec tout le monde. Les élus de Plaisir et, à Guyancourt, Dominique Raimbault, étaient les plus virulents. Puis Dominique Raimbault a été parachuté à Montigny. Autrement, à Maurepas, il était possible de discuter, ainsi qu'à Elancourt, jusqu'à ce que la majorité ne change.
En 1976, plusieurs élus guyancourtois sont arrivés au Scaan pour me contrer, moi, en tant que maire de Guyancourt. Je me souviens d'un dossier sur les préfabriqués. Ces élus venaient du PSU : Raimbault, Nadaus, Castello… Je me souviens aussi que les réunions du comité syndical étaient interminables, se terminant parfois en pleine nuit. C'était quelque chose, de rentrer à deux ou trois heures du matin chez soi, en pleine nuit. Nous n'étions pas préparés à cela.

Quelle était votre approche du Scaan ? Que représentait l'intercommunalité pour vous, en tant que communiste ?

R. R. : Pour moi, le Scaan était une manière de préparer l'agrandissement des communes. L'idée de l'Etat était d'agrandir toutes les communes pour ensuite les rassembler, les centraliser : nous considérions qu'il y avait là une volonté hégémonique, car la droite savait que le PCF ne pourrait pas conserver des municipalités massivement habitées par des populations propriétaires de maisons.
Un changement social se préparait, et ce n'était pas des communistes qui allaient venir s'installer. Dès l'origine, la ville nouvelle était quelque chose de potentiellement menaçant, avec des maires qui pouvaient facilement "glisser" à droite. Notre souci, à nous autres élus communistes, a consisté très tôt à être présents dans les débats, dès 1973, pour ne pas nous faire "bouffer". Nous étions entourés par Voisins, Chateaufort, Magny, La Verrière, Bois d'Arcy, c'est à dire par des communes de droite. Avec Trappes, on voyait une menace. Cela aurait abouti à la création d'une ville nouvelle de droite, puisque à cette époque seules Trappes et Guyancourt étaient à gauche. Au Scaan, nous en avons parlé, on a eu des réunions avec la gauche, pour contrer la droite. Il y avait alors le Programme commun, puis en 1977 l'union de la gauche. On se réunissait avec le PS, les radicaux de gauche, les communistes, des délégations de

groupes, avec deux ou trois représentants par groupe, plus le secrétaire fédéral de section.

Peut-on estimer qu'il y avait une stratégie commune, à l'échelle locale ?

R. R. : Cela dépendait. On voulait que la ville nouvelle soit et reste accessible non pas aux riches, ni aux pauvres, mais à tout le monde. Il fallait un mélange. On a cherché à monter des immeubles HLM d'une part, et d'autre part des maisons de ville avec des crédits HLM pour contrer Voisins, où Maurice Laure, le maire de droite, avait donné une grande partie des terrains à Kauffman & Broad. Non à une ville de riches, voilà ce qui nous animait, et oui aux gens modestes, c'est à dire aux classes moyennes et moyennes inférieures. A Voisins, la première section sportive représentant la ville était une section de tennis. Elle avait une image bourgeoise. Les terrains étaient financés par la commune, alors que plus loin le terrain de foot était cabossé. Certains élus voulaient une ville qui ne correspondait pas à nos vues. On s'est malgré tout bagarrés pour que tout le monde ait sa place : il fallait ne laisser personne sur le bord de la route. On voulait aussi donner à la ville une certaine image : le vert et le bleu. On parlait d'ailleurs de « la ville à la campagne », les avantages de la ville avec ceux de la campagne. On voulait rentrer dans un cadre connu, un syndicat intercommunal à vocation multiple. Les communistes ont longtemps défendu cette solution, avant le Sca. D'ailleurs, beaucoup de communes adhéraient à des syndicats intercommunaux, avant la ville nouvelle. C'était le cas de Guyancourt, qui appartenait au syndicat intercommunal des Sources de la Bièvre, avec Saint-Cyr l'Ecole, depuis 1966 je crois. Il s'agissait d'une entente, pour gérer la baignade dans les étangs de La Minière. Je me souviens qu'en 1972, il a fait très chaud. Guyancourt gérait le centre nautique des Sources de la Bièvre, avec Jean Cuguen, le maire communiste de Saint-Cyr. Au moment où la ville nouvelle est apparue, elle a pollué les sources de la Bièvre. Il a fallu réaliser des travaux.

La mise en place du Scaan, en 1973, vous a amené à quitter ce syndicat, n'est-ce pas ?

R. R. : Oui. Il n'y avait pas forcément de financements pour le syndicat des Sources de la Bièvre, et la ville nouvelle était prévue pour intégrer des milliers d'habitants.

Avec le maire de Saint-Cyr, nous sommes allés voir Roland Obel, le président du Scaan, pour l'informer qu'on voulait arrêter. Le Scaan a été d'accord pour payer les redevances. Nous étions aussi dans une autre intercommunalité, un syndicat intercommunal de centres de vacances appelé « Les lendemains qui chantent ». Il avait été créé vers 1956, avec Trappes, Saint-Cyr et Achères. Achères avait de la TP. Nous avons acheté comme cela un centre de vacances, à Saint-Marc-sur-Mer, à côté de Saint-Nazaire. C'était un château qui avait été refait à neuf, nous y accueillions beaucoup d'enfants de nos communes qui n'étaient jamais allés à la mer. Il y avait des bungalows, une salle de repas, cela avait un grand succès. Ce syndicat a été arrêté au début des années 1980, par Roland Nadaus. Il venait des Francs et Franches camarades, et souhaitait travailler avec la Fédération des œuvres laïques. Je crois encore me rappeler qu'il y avait un troisième syndicat intercommunal, auquel Guyancourt appartenait à cette époque. C'était un syndicat intercommunal des eaux, pour entretenir les rigoles. On payait une redevance. Il y avait beaucoup de communes adhérentes, dont Versailles. Mais en réalité il y avait peu de syndicats intercommunaux. On cherchait d'abord des communes de notre obédience politique pour que ça marche bien. C'est aussi pour cela qu'il y a eu beaucoup de confrontations au Sca. La gauche faisait front face à la doite, avant que l'on règle nos problèmes entre nous, à gauche, dans des réunions, après.

Troisième partie

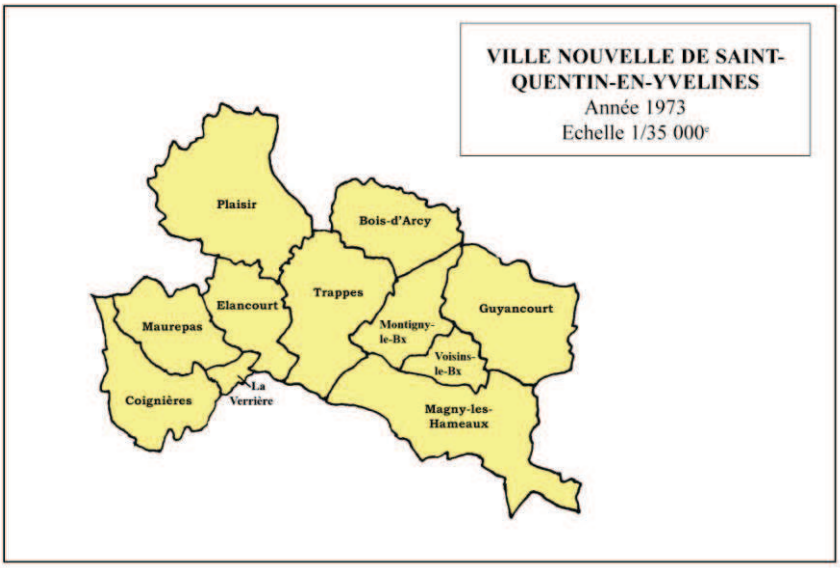
La ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines

1967 : périmètre de la ville nouvelle (inter-départementalité)

Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W80

Commentaires. Etabli par les services de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne en 1967, l'un des premiers périmètres de la ville nouvelle comprend une quarantaine de communes, et couvre les deux départements nouvellement créés des Yvelines (à l'Ouest) et de l'Essonne (à l'Ouest). En 1972, le périmètre officiel de la ville nouvelle se composera de 11 communes, avant qu'en 1983 celui-ci ne soit une nouvelle fois revu à la baisse (loi Rocard). Voir Cartes page suivante.

Périmètre de Saint-Quentin-en-Yvelines en 1973



Sources : archives de la CA de SQY

Périmètre de Saint-Quentin-en-Yvelines en 1984

Sources : archives de la CA de SQY

Démographie des communes de la ville nouvelle (périmètre 1965) : recensements 1954, 1962, 1968

Commune	Recensement 1954	Recensement 1962	Recensement 1968
Villiers St- Frédéric	-	-	-
Neauphle-le-Château	1 338	1 301	1 558
Plaisir	2 683	3 850	6 869
Les Clayes-sous-Bois	2 590	6 079	9 954
Villepreux	853	2 714	6 926
Rennemoulin	-	-	-
Rocquencourt	556	304	886
Fontenay-le-Fleury	-	-	-
Le Chesnay	9 259	13 249	**14 184**
Versailles	84 445	86 759	**90 829**
Viroflay	13 290	16 007	**16 351**
Chaville	14 508	16 787	**17 476**
Vélizy	6 075	6 402	**15 471**
Saint-Cyr l'Ecole	7 368	9 309	**16 001**
Bois d'Arcy	2 107	3 150	6 766
Trappes	4 885	9 643	**16 799**
Jouars Pontchartrain	1 540	1 753	2 159
Maurepas	304	352	1 791
Elancourt	900	729	861
La Verrière	651	1 352	2 868
Coignières	743	774	987
Montigny	532	543	937
Guyancourt	1 010	1 244	1 493
Voisins	333	594	680
Buc	1 483	1 965	2 655
Les Loges-en-Josas	653	596	712
Jouy-en-Josas	3 321	4 143	5 477
Bièvres	2 287	2 712	3 323
Saclay	1 059	1 666	1 991
Toussus-le-Noble	214	208	247
Igny	4 931	5 514	7 794
Vauhallan	754	1 085	1 757
Villiers-le-Bâcle	242	238	256
Chateaufort	677	717	749
Magny-les-Hameaux	950	1 021	1 228
Le Mesnil Saint-Denis	1 161	1 727	4 061

Levis Saint-Nom	-	-	-
Maincourt-sur-Yvette	-	-	-
Dampierre	-	-	-
Saint-Forget	-	-	-
Saint-Lambert	-	-	-
Milon-la-Chapelle	-	-	-
Chevreuse	2 339	2 744	3 409
Saint-Rémy-lès-Chevreuse	-	-	-
Gif-sur-Yvette	2 678	4 058	7 298
Saint-Aubain	-	-	-
Bures-sur-Yvette	2 643	3 682	5 733
Orsay	6 443	9 344	12 087
Palaiseau	10 118	16 326	**23 343**
Villebon-sur-Yvette	2 370	3 033	4 949

Sources : Insee et Cassini, www.wikipedia.fr

Légende. Les cases grisées désignent les communes qui sont intégrées aux premiers périmètres de la ville nouvelle, entre 1966 et 1968. Les chiffres soulignés désignent les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 10 000.

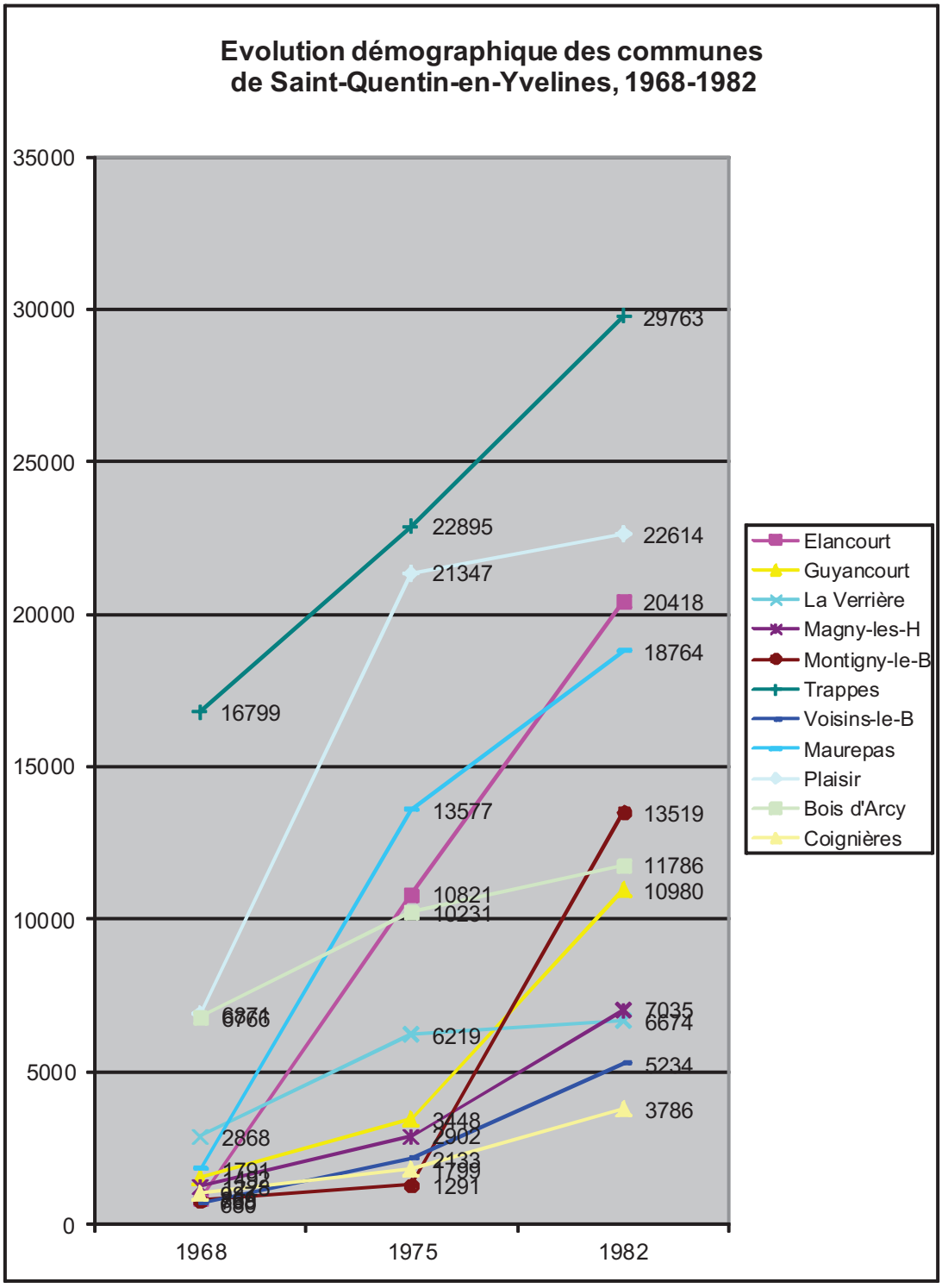
Démographie de Saint-Quentin-en-Yvelines : évolution communale, 1968-1982 (tableau)

	1962	1968	1975	1982
Elancourt	956	859	10821	20418
Guyancourt	1214	1492	3448	10980
La Verrière	1331	2868	6219	6674
Magny-les-Hx	999	1228	2902	7035
Montigny-le-Bx	456	768	1291	13519
Trappes	9497	16799	22895	29763
Voisins-le-Bx	579	680	2133	5234
Maurepas	351	1791	13577	18764
Plaisir	3797	6871	21347	22614
Bois d'Arcy	-	6766	10231	11786
Coignières	-	987	1799	3786
TOTAL	-	**41 109**	**96 663**	**150 573**

Source : archives de la CA de SQY

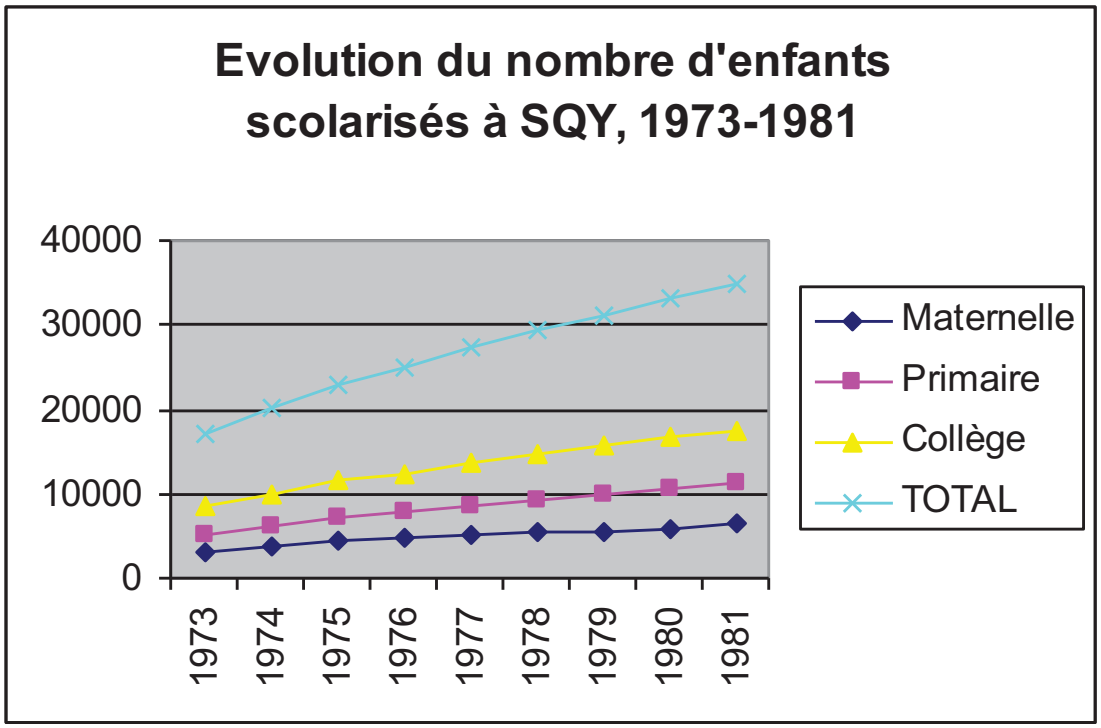
Commentaire. Entre 1968 et 1982, la population de Saint-Quentin-en-Yvelines est multipliée par trois. La hausse est importante entre 1975 et 1982, plus particulièrement dans les communes de Montigny-le-Bretonneux d'Elancourt, où le nombre d'habitants des multiplié par dix. Le graphique de la page suivante permet de visualiser la démographie des communes.

Démographie de Saint-Quentin-en-Yvelines : évolution communale, 1968-1982 (graphique)



Source : archives de la CA de SQY

Evolution du nombre d'enfants scolarisés à SQY, 1973-1982

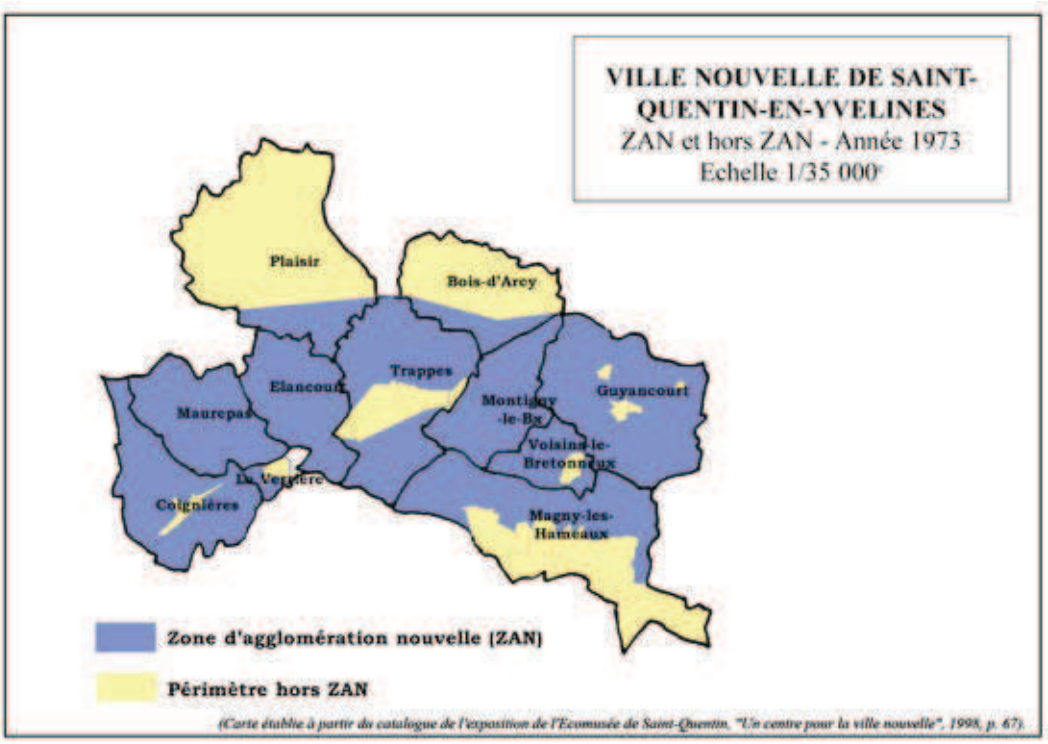


	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Maternelle	3229	3925	4416	4643	5101	5385	5550	5916	6370	7049
Primaire	5299	6101	7089	7756	8626	9340	10085	10746	11112	11253
Collège	8528	10026	11505	12399	13727	14725	15635	16662	17482	18302
TOTAL	17056	20052	23010	24798	27454	29450	31270	33324	34964	36604

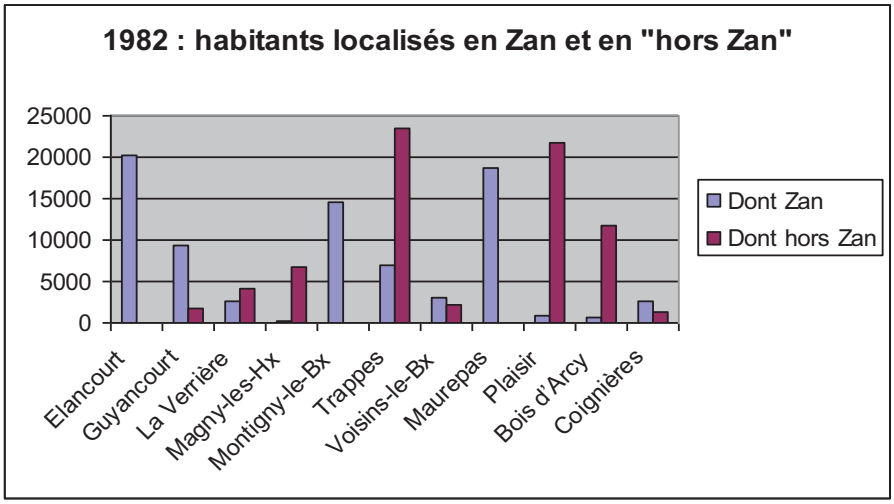
Source : ALMEIDA, Céline, Observatoire de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines, Atlas scolaire de Saint-Quentin-en-Yvelines*, 2005, 528 pages, p. 281*

.

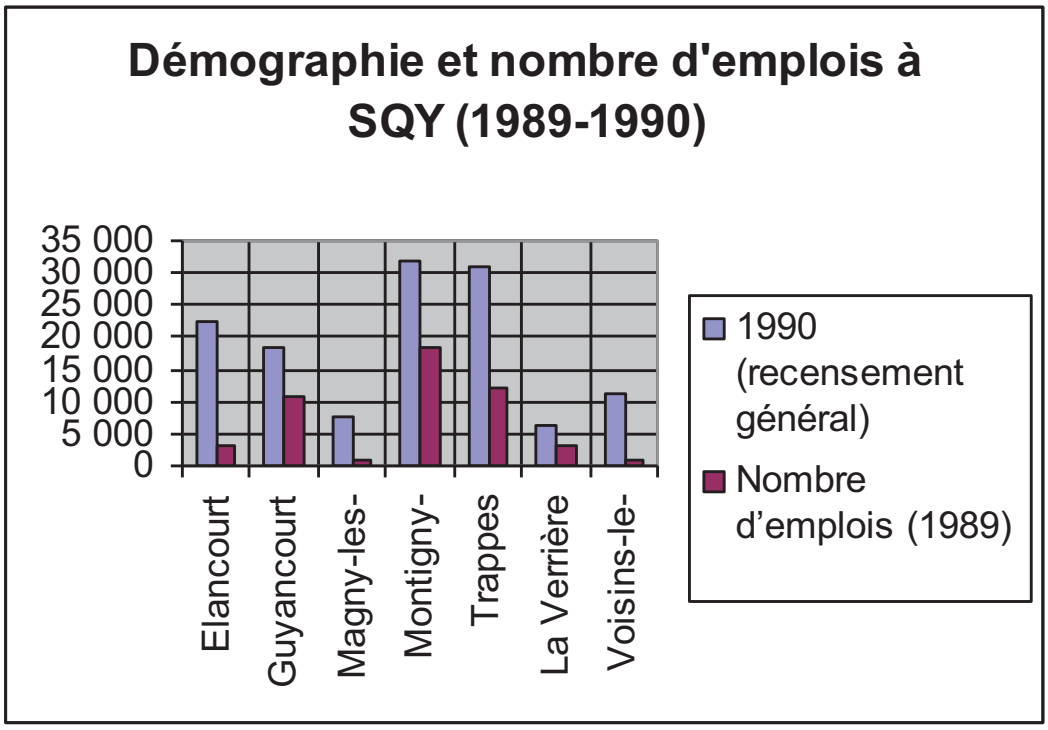
Habitants localisés en Zan et hors Zan



Sources : archives du Musée de la ville, Saint-Quentin-en-Yvelines



Source : archives de la CA de SQY



Commune	*1990 (recensement général)*	*Nombre d'emplois (1989)*
Elancourt	22 590	3 241
Guyancourt	18 313	10 749
Magny-les-Hameaux	7 800	1 046
Montigny-le-Bretonneux	31 687	18 483
Trappes	30 876	11 943
La Verrière	6 182	3 316
Voisins-le-Bretonneux	11 223	1 018
TOTAL	**128 671**	**49 796**

Source : Insee, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004.

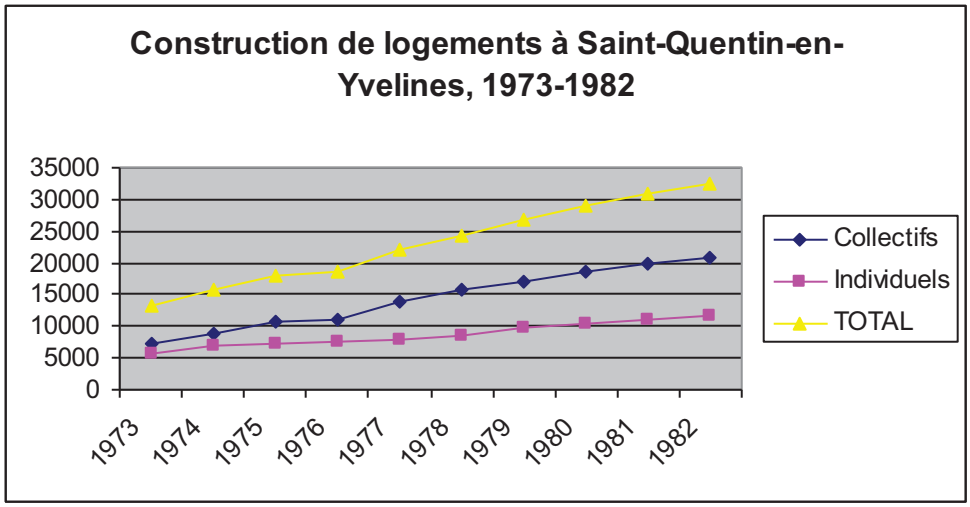
Villes nouvelles : indicateurs démographiques et économiques (1999)

	Population	Taux de croissance annuel moyen, 1968-1999 (%)	Pop. active	Taux d'activité (%)	Taux de chômage (%)
Cergy-Pontoise	178 856	4,8	89 002	64,8	10,9
Evry	79 726	7,6	40 871	67,2	11,4
Marne-la-Vallée	246 607	3,4	126 851	66,3	10,5
Saint-Quentin-en-Yvelines	142 737	5,8	75 116	69,4	8,8
Sénart	93 069	5,6	46 269	66,0	9,4
Total/moy. villes nouvelles	**740 795**	**4,7**	**378 109**	**66,7**	**10,2**
Ile-de-France	10 952 011	0,5	5 478 898	61,6	11,6

Source : Insee, *Les villes nouvelles, atlas statistique 1968-1999*, Paris, Programme HEVN, 2004.

Commentaire. En 1999, l'ensemble des villes nouvelles de la région parisienne totalise 740 795 habitants, soit un peu moins de 10% de la population régionale (10,9 millions d'habitants). Saint-Quentin-en-Yvelines représente 20% de l'ensemble des villes nouvelles. Son taux d'activité est le plus élevé d'entre elles (près de 70%), et son taux de chômage le plus bas (8,8%).

Le logement à Saint-Quentin-en-Yvelines, 1973-1982



	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Collectifs	7308	8985	10808	11140	13954	15725	17000	18600	19811	20710
Individuels	5806	6791	7257	7519	7988	8637	9646	10371	10951	11756
TOTAL	13114	15776	18065	18659	21942	24362	26646	28971	30762	32466

Source : archives de la CA de SQY

Les syndicats de coopération intercommunale en activité
Année 1968

Dénomination	Date de création	Siège	Communes	Objet
Sivom de Coignières, Elancourt, Maurepas, La Verrière	7/04/1967 (arrêté)	Mairie de Maurepas	Coignières, Elancourt, Maurepas, La Verrière	Aménagement et entretien des ouvrages
Sivom de Jouars-Ponchartrain : syndicat de eaux et d'aménagement de Jouars-P. et Maurepas	24/10/1964 (arrêté)	Mairie de Jouars-Ponchartrain	Maurepas Jouars-Ponchartrain	Eau, incendie, réseau d'assainissement
Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Plaisir – Thiverval-Grignon	23/02/1954 (arrêté)	Mairie de Plaisir	Plaisir Thiverval-Grignon	Adduction d'eau
Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines par l'adduction d'eau	15/05/1935 (arrêté)	Préfecture de Versailles	Elancourt, Magny-les-Hameaux	Adduction d'eau
Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région de Rambouillet	4/07/1962 (arrêté)	Mairie de Rambouillet	Rambouillet, Coignières	« Résidus urbains » (déchets et ordures ménagères)
Syndicat intercommunal pour la création et l'exploitation d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères	4/03/1961 (arrêté)	Mairie de Plaisir	Bois d'Arcy, Les Clayes, Elancourt, Trappes, Plaisir, La Verrière, Guyancourt, Le Mesnil Saint-Denis et autres communes	Résidus urbains
Syndicat d'assainissement de la région Ouest de Versailles	28/07/1931	Mairie de Versailles	Bois d'Arcy, Trappes, Montigny et 6 autres communes dont Versailles	Assainissement
Syndicat intercommunal d'assainissement de Villepreux – Les Clayes	25/11/1956 (arrêté)	Mairie des Clayes	Les Clayes, Sr-Nom-la-Bretèche, Villepreux, Noisy-le-Roi	Assainissement
Syndicat intercommunal d'aménagement du Ru de Gally	16/05/1966 (arrêté)	Mairie de Versailles	Les Clayes et 16 autres communes dont Versailles	Assainissement

Sources : fonds EPA, Archives départementales des Yvelines, série 1701W81

Quatrième partie

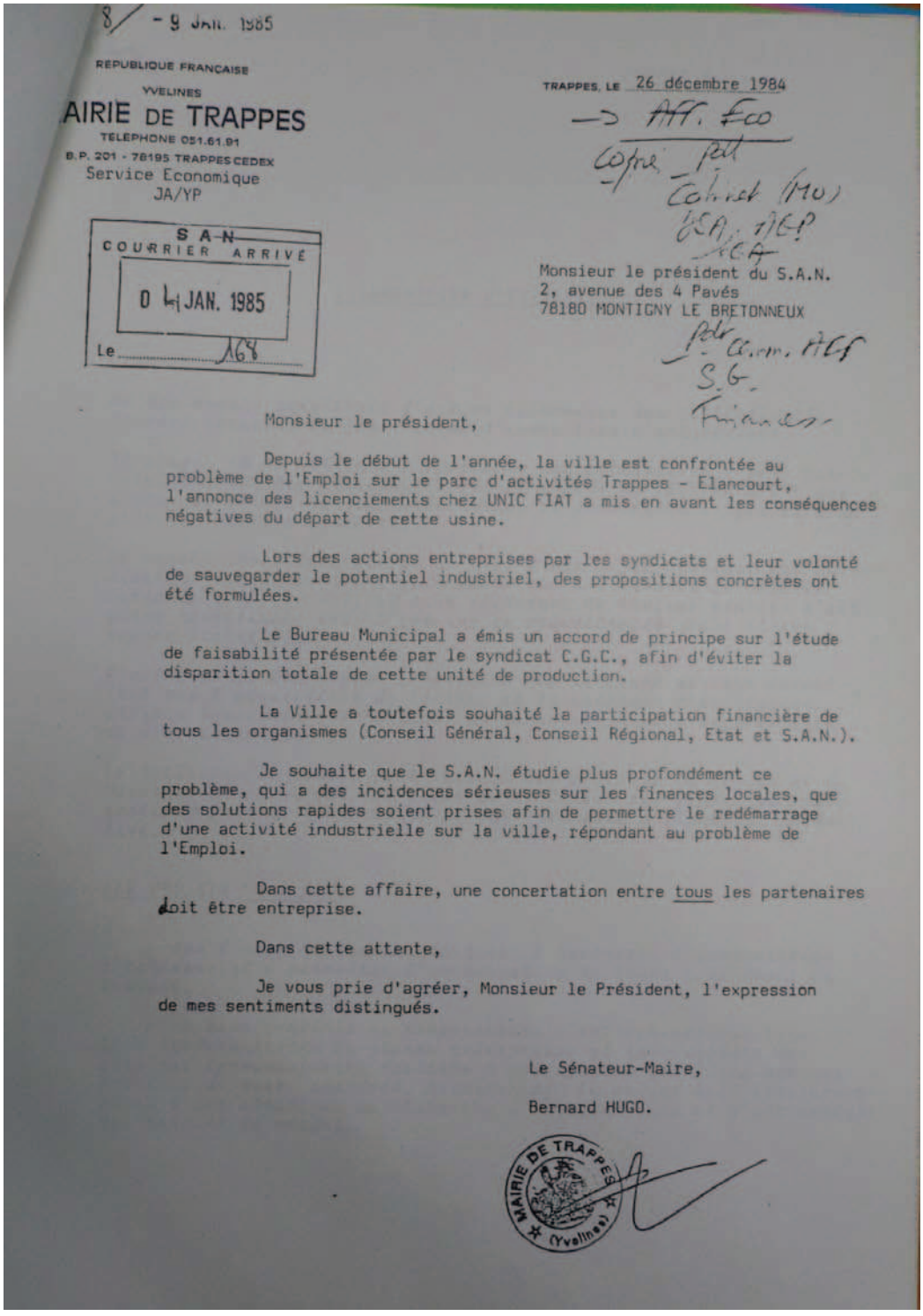
Le syndicat intercommunal

Le personnel administratif du Scaan, années 1976, 1977, 1978 et 1981

	1976	1977	1978	1981
Pdt / SG / SGA	14	22 +4	31	46
Restaurant siège	0	3	7	4
Finances	6	12	14	17
Gestion / Achats	5	13	14	17
Aff. soc., éco et empl.	2	3	4	5
Sces techniques	15	23	26	48
Centre sec/ et inc.	9	9	13	17
Informatique	-	-	-	4
Maison sociale	-	-	-	2
Personnel scolaire	33	34	34	5
Personnel sportif	22	57	69	69
Personnel biblioth.	11	13	14	23
RPA	0	5	6	6
Cuisine centrale	0	0	13	35
TOTAL	**117**	**198**	**245**	**298**

Source : archives de la CA de SQY

Lettre du sénateur-maire de Trappes au président du San 26 décembre 1984 – Dossier Iveco (chapitre VII)



8/ - 9 JAN. 1985

REPUBLIQUE FRANCAISE

YVELINES

AIRIE DE TRAPPES

TELEPHONE 051.61.91

B.P. 201 - 78195 TRAPPES CEDEX

Service Economique

JA/YP

S A N
COURRIER ARRIVÉ
04 JAN. 1985
Le 168

TRAPPES, LE 26 décembre 1984

→ Aff. Eco

Copie pdt
Cabinet (MO)
USA, AGP
AGA

Monsieur le président du S.A.N.
2, avenue des 4 Pavés
78180 MONTIGNY LE BRETONNEUX

pdt Comm. AGP
S.G.
Finances

Monsieur le président,

Depuis le début de l'année, la ville est confrontée au problème de l'Emploi sur le parc d'activités Trappes - Elancourt, l'annonce des licenciements chez UNIC FIAT a mis en avant les conséquences négatives du départ de cette usine.

Lors des actions entreprises par les syndicats et leur volonté de sauvegarder le potentiel industriel, des propositions concrètes ont été formulées.

Le Bureau Municipal a émis un accord de principe sur l'étude de faisabilité présentée par le syndicat C.G.C., afin d'éviter la disparition totale de cette unité de production.

La Ville a toutefois souhaité la participation financière de tous les organismes (Conseil Général, Conseil Régional, Etat et S.A.N.).

Je souhaite que le S.A.N. étudie plus profondément ce problème, qui a des incidences sérieuses sur les finances locales, que des solutions rapides soient prises afin de permettre le redémarrage d'une activité industrielle sur la ville, répondant au problème de l'Emploi.

Dans cette affaire, une concertation entre tous les partenaires doit être entreprise.

Dans cette attente,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

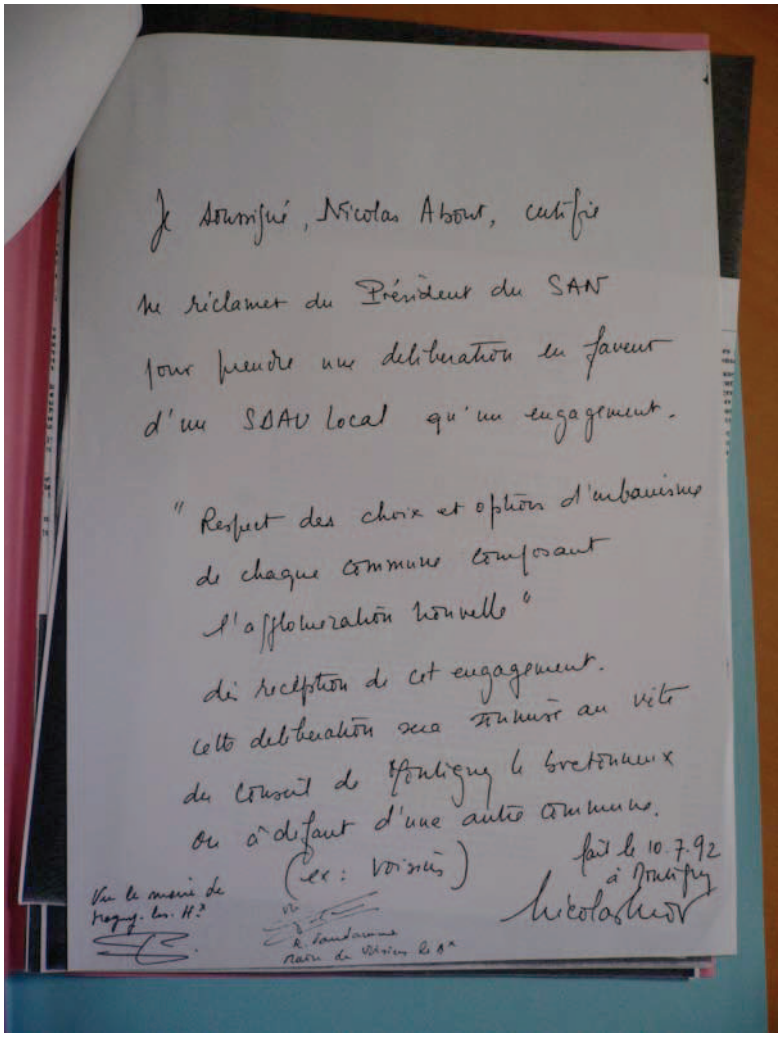
Le Sénateur-Maire,

Bernard HUGO.

MAIRIE DE TRAPPES (Yvelines)

Source : San, commission des Affaires économiques et Emploi, compte rendu du 17 janvier 1985

Lettre manuscrite du maire de Montigny-le-Bretonneux
Dossier Sdaurif, 1992 (Chapitre VII)


Je soussigné, Nicolas About, certifie
me réclamer du Président du SAN
pour prendre une délibération en faveur
d'un SDAU local qu'un engagement.
" Respect des choix et option d'urbanisme
de chaque commune composant
l'agglomération nouvelle "
de réception de cet engagement.
cette délibération sera soumise au vote
du Conseil de Montigny le Bretonneux
ou à défaut d'une autre commune.
(ex : Voisins)
fait le 10.7.92
à Montigny
Nicolas About

Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines[1].

Commentaire. Dans ce document, le maire de Montigny-le-Bretonneux s'engage à faire voter une délibération de son conseil municipal en faveur du Sdau local de Saint-Quentin-en-Yvelines. Il demande en échange un « engagement » de la part du président du San : « Respect des choix et options d'urbanisme de chaque commune composant l'agglomération nouvelle ».

[1] Conseil des maires du mercredi 4 novembre 1992 , in Conseil des maires, boîte 1992, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Le débat Sdaurif sur le plateau de Saclay
Article du quotidien *Le Parisien*, 5 février 1991 (Chapitre VIII)

LE PARISIEN — MARDI 5 FÉVRIER 1991 **LES YVELINES**

Plateau de Saclay : c'est parti pour le grand chantier !

Quinze mille emplois, treize mille logements, sept cent quarante hectares urbanisés et une autoroute. Les élus du plateau ont tracé les plans. Ils n'attendent plus que les bulldozers !

Les Associations de sauvegarde du plateau de Saclay ont distribué des épis de blé aux élus locaux en guise de protestation.

« TECHNOPOLE, c'est bagnole et c'est Guignol. » Le refrain chanté par les quatre-vingts adhérents de l'Union des associations de sauvegarde du plateau de Saclay, n'a pas modifié la volonté des élus.

Par vingt-trois votes pour, cinq contre (Toussus-le-Noble, Bures et le maire de Palaiseau), et deux abstentions (Les Loges-en-Josas et Saint-Aubin), le S.I.P.S. (Syndicat intercommunal du plateau de Saclay), a adopté le projet de schéma directeur local.

Un projet conforme aux demandes de l'Etat qui fixe les orientations du futur aménagement. « Nous maintenons l'agriculture avec deux mille hectares et préservons donc l'environnement.

« On crée un pôle technologique de très haut niveau autour de ce qui existe déjà. Enfin, on donne la priorité aux transports en commun. » Pour Robert Trimbach, président du S.I.P.S., les objectifs de cet aménagement sont clairs. Tout comme la nécessité d'un district intercommunal.

Ces assurances n'ont, en tout cas, pas convaincus les quatre-vingts à cent cinquante habitants qui étaient venus assister à cette réunion de Buc. « Nous et les quinze mille pétitionnaires se souviendront de cette soirée.

« Tout en affirmant qu'ils maintenaient deux mille hectares agricoles, les élus ont taillé sur mesure des technopôles et fermer les yeux sur les coups de sabre de l'autoroute B 12 ! » Une opinion partagée en partie par les représentants de Bures qui ne veulent pas « du diktat de l'Etat ». Tout comme ceux de Toussus-le-Noble qui s'opposent « à un germe urbain entre Saint-Quentin et Palaiseau, sous la forme d'un pouvoir supracommunal ».

A défaut de germe urbain, les élus ont reçu, en guise de cadeau, des épis de blé. Ceux-là même fortement menacés, selon certains, par l'urbanisation du plateau de Saclay.

Bruno Joudy

Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines

**Dossiers abordés par le conseil des maires,
Septembre 1989 – décembre 1990[2] (Chapitre VIII)**

- Relations San / communes : liste des équipements d'intérêt commun et d'intérêt communautaire (25 septembre 1989), transfert de propriété du San aux communes (idem), transfert des LCR aux communes (6 décembre 1989), procédure d'achat de matériel dans les équipements appelés à devenir communaux (14 février 1990), achat commun du matériel CAO-DAO (4 avril et 9 mai 1990), restauration scolaire (13 juin 1990), vœux du San et des communes (12 septembre 1990).
- Affaires financières : dette de Maurepas au San (6 décembre 1989), dotation de référence (14 février 1990), dotation générale d'équipement (9 mai 1990), compte administratif 1989 (9 mai 1990), budget supplémentaire (4 avril et 13 juin 1990), budget primitif 1991 (17 octobre), réforme de la dotation de référence (idem).
- Dossiers sportifs et culturels : programmation pluri-annuelle des équipements publics (6 décembre 1989 et 10 janvier 1990), Paris-Brest-Paris (course cycliste, 14 février 1990), organisation du 4e triathlon de Saint-Quentin-en-Yvelines (9 mai 1990), « Family Cup » (course de voile, 13 juin 1990), « Fureur de lire » (manifestation initiée par le ministère de la Culture, 12 septembre 1990).
- Questions diverses : création d'aires d'accueil pour les gens du voyage (4 avril, 9 mai, 13 décembre 1989 ; 10 janvier 1990), entretien des bois de Trappes et de la Mérantaise (6 décembre 1989), concept de « coût global des équipements » (4 avril 1990), représentation du San dans les lycées et collèges de la ville nouvelle (9 mai 1990), traitement des déchets (12 septembre 1990), rentrée scolaire (idem), recensement (17 octobre 1990).

[2] « Conseil des maires », boites 1989 et 1990, Archives de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

13 janvier 1973, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
Mme Mirochnikoff (droite giscardienne[3])	Bois d'Arcy (maire)	Administration générale et personnel
M. Duriez	Coignières (maire-adjoint)	Finances, gestion, budget
M. Le Roux (sans étiquette, proche droite)	Elancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Rondeau (PC)	Guyancourt (maire)	-
M. Ressejac-Duparc (sans étiquette, proche droite)	Maurepas (maire-adjoint)	-
M. Pierre Renard (sans étiquette, centre gauche)	Montigny-le-Bx (maire)	-
M. Marc (radical)	Plaisir (maire)	Sécurité et transports
M. Hugo (PC)	Trappes (maire)	Scolaire et périscolaire
M. Blanc-Chaudier (MRP)	La Verrière (maire adjoint)	Travaux infrastructures et superstructures ; réalisation de ZAC
M. Rougeau	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Urbanisation

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Le 13 janvier 1973, le premier comité syndical de l'histoire se solde par l'élection de Roland Obel, maire de Magny-les-Hameaux, au poste de président du syndicat communautaire. Dix vice-présidents sont alors désignés, représentant les 10 autres communes qui composent la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. Avec le président, les 11 vice-présidents comptent en leur sein 7 maires. On notera également que chaque vice-président ne préside pas systématiquement une commission – elles sont 7 au total.

[3] Les appartenances politiques retranscrites dans ce tableau sont reprises dans notre analyse. Etant très difficiles à retrouver dans les archives écrites, elles nous ont été données par Bernard Hugo, ex-maire de Trappes.

22 janvier 1974, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
Mme Mirochnikoff	Bois d'Arcy (maire)	Affaires sociales
M. Duriez	Coignières (maire-adjoint)	Finances
M. Le Roux	Elancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Rondeau	Guyancourt (maire)	-
M. Ressejac-Duparc	Maurepas (maire)	-
M. Renard	Montigny-le-Bx (maire)	-
M. Pers	Plaisir (maire-adjoint)	Sécurité et transports
M. Hugo	Trappes (maire)	Scolaire et périscolaire
M. Blanc-Chaudier	La Verrière (maire-adjoint)	Superstructures
M. Rougeau	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Urbanisation

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Un an après l'installation du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines, les élus communautaires procèdent à la désignation de nouveaux représentants. Roland Obel, président du syndicat et maire de Magny, est reconduit dans ses fonctions en dépit de la candidature du maire de Trappes, Bernard Hugo. Un nouvel élu fait son apparition : M. Pers, qui remplace le maire de Plaisir à la tête de la commission Sécurité et transports. Quant à Mme Mirochnikoff (Bois d'Arcy) et M. Duriez (Coignières), ils changent de commission : la maire de Bois d'Arcy hérite des Affaires sociales, le représentant de Coignières devenant le président de la commission Finances. On aura noté au passage l'évolution de l'intitulé de trois commissions : la commission Administration générale et personnel se transforme en commission Administration générale ; la commission Finances, gestion, budget, devient en 1974 la commission Finances ; enfin, la commission Travaux infrastructures et superstructures - réalisation de ZAC est désormais désignée sous le vocable de commission Superstructures. Une nouvelle commission est créée : la commission Affaires sociales, présidée par Mme Mirochnikoff. En conséquence, la commission Administration générale perd son président (elle fonctionne vraisemblablement avec un secrétaire de séance). Enfin, après l'élection de M. Ressejac-Duparc au poste de maire de Maurepas (mentionnée dans le compte-rendu du comité syndical du 22 janvier 1974), le nombre de maires élus vice-présidents du SCAAN est porté à 8 sur 11 (soit 75% de maires présents au sein de l'exécutif du syndicat).

21 janvier 1975, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
Mme Mirochnikoff	Bois d'Arcy (maire)	Affaires sociales
M. Duriez	Coignières (maire-adjoint)	Finances
M. Le Roux	Elancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Rondeau	Guyancourt (maire)	-
M. Renard	Montigny-le-Bx (maire)	Administration générale
M. Pers	Plaisir (maire-adjoint)	Transports
M. Hugo	Trappes (maire)	Scolaire, périscolaire et sports
M. Hesry	Maurepas (maire adjoint)	Superstructures
M. Blanc-Chaudier	La Verrière (maire-adjoint)	Infrastructures
M. Rougeau	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Urbanisme et environnement

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Le 21 janvier 1975, conformément à la règle annuelle qu'il s'est fixée, le comité syndical du Scaan procède, pour la troisième fois de son histoire, à l'élection de son président ainsi que de ses vice-présidents. Face à Roland Obel, Mario Urbanet (PC, maire-adjoint à Trappes) propose la candidature de Robert Rondeau (PC, maire de Guyancourt) afin de « *défendre une certaine conception de la ville nouvelle*[4] ». Après dépouillement, R. Obel sera reconduit dans ses fonctions par 19 voix contre 7 (+ 1 voix à M. Peignard, représentant de Maurepas).
Plusieurs changements interviennent au niveau des vice-présidences du Scaan. M. Hesry succède à M. Ressejac-Duparc en qualité de représentant de la commune de Maurepas ; il présidera la commission Superstructures. Toujours vice-président, Robert Rondeau intègre la commission Scolaire, mais est le seul à ne présider aucune commission. Les intitulés évoluent : la commission « Information et relations publiques » devient la commission « Information, animation, relations publiques » ; la commission Sécurité et transports devient la commission Transports ; la commission « Scolaire et périscolaire » devient la commission « Scolaire, périscolaire et sports » ; la commission « Urbanisation » devient la commission « Urbanisme et environnement ». Enfin, les thèmes d'administration générale et d'infrastructures réapparaissent à travers deux commissions nouvellement créées, présidées respectivement par les représentants de Montigny et La Verrière.
Enfin, les maires ne représentent plus que 50% des vice-présidents du Scaan (5 sur 10).

[4] Compte rendus des comités syndicaux du Scaan, séance du 21 janvier 1975, point 2.

20 janvier 1976, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
Mme Mirochnikoff	Bois d'Arcy (maire)	Affaires sociales
M. Duriez	Coignières (maire-adjoint)	Finances
M. Le Roux	Elancourt (maire)	Information, animation, relations publiques
M. Rondeau	Guyancourt (maire)	-
M. Muller	Maurepas (maire)	Superstructures
M. Renard	Montigny-le-Bx (maire)	Administration générale
M. Pers	Plaisir (maire-adjoint)	Transports
M. Hugo	Trappes (maire)	Scolaire, périscolaire et sports
M. Blanc-Chaudier	La Verrière (maire-adjoint)	Infrastructures
M. Rougeau	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Urbanisme et environnement

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Dans la continuité des années précédentes, la désignation des président et vice-présidents du Scaan de Saint-Quentin-en-Yvelines intervient lors de la première séance annuelle du comité, le 20 janvier 1976. De nouveau, le Parti communiste manifeste sa volonté d'élire un remplaçant à Roland Obel par la voix du maire de Trappes, Bernard Hugo. Ce dernier présente la candidature de son homologue guyancourtois, Robert Rondeau, et justifie sa proposition en mettant en avant deux raisons : au sein de la ville nouvelle, « *une majorité de gauche de l'ordre de 55% s'est dégagée lors de l'élection présidentielle de mai 1974* », le Scaan ayant par ailleurs prévu « *une alternance dans son règlement intérieur de janvier 1973*[5] ». Roland Obel est reconduit dans ses fonctions par 19 voix contre 11, « *pour un an* ».
Peu de changements sont à signaler en ce qui concerne les vice-présidents, hormis l'élection de M. Muller en remplacement de M. Hesry (commune de Maurepas).

[5] Cette remarque ne nous semble pas reposer sur des faits réels, le règlement intérieur du Scaan ne mentionnant à aucun moment cette idée d'alternance. Compte rendus des comités syndicaux du Scaan, séance du 20 janvier 1976, point 2.

23 avril 1977, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Lamidey	La Verrière (maire-adjoint)	Finances
M. Picard	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Infrastructures
M. Alcantara	Plaisir (maire-adjoint)	Affaires économiques et emplois
M. Grassart	Magny-les-Hx (maire-adjoint)	Affaires sociales
M. About	Montigny-le-Bx (maire)	Administration générale et personnel
M. Urbanet (président SCAAN)	Trappes (maire)	Urbanisme
M. Vian	Coignières (maire)	Environnement et sécurité
M. Rondeau	Guyancourt (maire)	Sports et jeunesse
M. Danet	Elancourt (maire)	Transports et circulation
M. Le Vot	Magny-les-Hx (maire)	Scolaire
M. Raimbault	Guyancourt (maire-adjoint)	Animation culturelle et loisirs

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. A l'issue du scrutin municipal de mars 1977, 8 des 11 communes de Saint-Quentin-en-Yvelines « basculent » à gauche. Une « union de la gauche » locale apparaît. Face au maire de Coignières M. Vian (sans étiquette, proche du centre droit), le communiste Mario Urbanet devient président du syndicat communautaire (75% des suffrages exprimés). Le règlement intérieur est modifié, le bureau syndical étant désormais susceptible de s'ouvrir à des « *vice présidents délégués pour une tâche précise* » cependant que les vice présidents deviennent « *de ce fait membres du bureau*[6] ». Le bureau passe ainsi de 11 à 13 membres et les vice-présidences sont occupées par une partie seulement des représentants des communes.
Le personnel politique est nettement renouvelé : sur les 11 vices présidents élus, 1 seul siégeait l'année précédente (M. Rondeau, maire de Guyancourt). Les commissions Animation culturelle et loisirs, Scolaire, Environnement et sécurité sont créées, cependant que disparait la commission Information, animation, relations publiques.
Avec 6 représentants sur 11, les maires représentent près de 55% des vice-présidents siégeant au Scaan.

[6] Séance du 23 avril, article 2 du règlement intérieur (« composition du bureau »), archives de la CA de SQY, compte-rendu du comité syndical du 23 avril 1977, point n°2.

23 avril 1977 : membres du bureau du Scaan

Elus du bureau syndical	Commune représentée	Commissions
M. Lamidey	La Verrière (maire-adjoint)	Finances
M. Picard	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Infrastructures
M. Alcantara	Plaisir (maire-adjoint)	Affaires économiques et emplois
M. Grassart	Magny-les-Hx (maire-adjoint)	Affaires sociales
M. About	Montigny-le-Bx (maire)	Administration générale et personnel
M. Urbanet	Trappes (maire-adjoint)	Urbanisme
M. Vian	Coignières (maire)	Environnement et sécurité
M. Rondeau	Guyancourt (maire)	Sports et jeunesse
M. Danet	Elancourt (maire)	Transports et circulation
M. Le Vot	Magny-les-Hx (maire)	Scolaire
M. Raimbault	Guyancourt (maire-adjoint)	Animation culturelle et loisirs
M. Bardot	Maurepas (maire adjoint)	(Information)
M. Mougeot	Maurepas (maire adjoint)	(Information)

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. En 1977, la composition du bureau du Scaan fait état d'une représentation non égalitaire des communes. Magny-les-Hameaux et Guyancourt (deux communes communistes) y sont représentées chacune par deux élus, qui président chacun une commission. La commune de Maurepas est également représentée par deux élus qui, sans présider une commission (ils sont officiellement « chargés de l'information »), n'en jouent pas moins un rôle central au sein de l'institution communautaire. Nous observons en revanche qu'une commune – Bois d'Arcy – n'est pas représentée dans ce groupe d'élus, alors même qu'elle est rattachée à la majorité de gauche de l'assemblée.

23 octobre 1980, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Monquaut	Bois d'Arcy (maire)	Sports-jeunesse
M. Mougeot	Maurepas (maire-adjoint)	Information et relations publiques
M. Grassart	Magny-les-Hx (maire-adjoint)	Affaires sociales
M. Lamidey	La Verrière (maire)	Scolaire
M. Danet	Elancourt (maire)	Transport et circulation
M. Dauvergne	Elancourt (maire-adjoint)	Urbanisme
M. Raimbault	Guyancourt (maire-adjoint)	Animation culturelle et loisirs
M. Coueslan	Elancourt (maire-adjoint)	Information et relations publiques
M. Alcantara	Plaisir (maire-adjoint)	Affaires économiques et emplois
M. Becker	Montigny-le-Bx (maire-adjoint)	Administration générale et personnel
M. Rougeau	Voisins-le-Bx (maire-adjoint)	Infrastructures
M. Vian	Coignières (maire)	Environnement et sécurité
M. Le Vot (président SCAAN)	Magny-les-Hameaux (maire)	Finances

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Le 23 octobre 1980, l'élection du président du Scaan n'est pas prévue au calendrier électoral. Le président sortant, connaissant des problèmes de santé, Mario Urbanet est contraint de céder sa place au maire de Magny Alain Le Vot (PC). Celui-ci est élu, sans surprise, par 96% des suffrages exprimés.
Nous noterons plusieurs changements au sein des vice-présidences. Tout d'abord, le comité syndical désigne deux vice-présidents supplémentaires, à la tête de la commission Information et relations publiques (laquelle fait à l'occasion sa réapparition). Comme nous l'avions constaté en 1977, la représentation des communes continue d'évoluer : sur les 11 communes que compte la ville nouvelle, deux sont représentées à plusieurs reprises (deux fois pour Magny, trois fois pour Elancourt) au sein des vice-présidences et des commissions.
Les maires voient leur représentation chuter au sein de l'exécutif, avec 5 des 13 vice-présidences en charge de commissions (38% contre 55% en 1977 et 75% en 1974).

5 mai 1983, élection des vice-présidents du Scaan

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Le Vot	Magny (maire)	Affaires culturelles
M. Mougeot	Maurepas	Affaires économiques et emplois
M. Gastines	Elancourt (maire-adjoint)	Finances
M. Nadaus	Guyancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Vion	Magny (maire-adjoint)	Personnel
M. Raimbault	Magny (représentant)	Affaires scolaires
M. Bernard	Elancourt (maire-adjoint)	Affaires sociales
M. Monquaut	Plaisir (représentant)	Sports
M. Le Navennec	Trappes (maire-adjoint)	Travaux
M. Thébaut	Guyancourt (maire-adjoint)	Transports et circulation
M. Dany	Trappes (maire-adjoint)	Urbanisme et programmation

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. En mai 1983, à l'issue des élections municipales, le contexte politique local subit un nouveau changement, les forces de gauche n'ayant désormais qu'une très courte majorité (elles gèrent 6 communes sur 11, contre 8 sur 11 en 1977). Cette poussée de la droite s'accompagne, lors de la séance du 5 mai, d'une volonté de remettre en cause « *la représentativité des différentes communes de la ville nouvelle au sein de son comité*[7] ». Les élus des communes de gauche ayant refusé de se prononcer, la séance est plongée dans une confusion qui se traduit notamment par le départ des élus de droite, en signe de protestation. Ainsi le comité ne désignera-t-il, en son sein, que des représentants des communes socialistes ou communistes (3 pour Magny, 2 pour Elancourt, Trappes et Guyancourt, 1 pour Maurepas et Plaisir).
Signalons la présence de représentants communautaires non désignés en leur sein par les conseils municipaux : M. Monquaut (ex-maire de Bois d'Arcy, élu au Scaan sur le contingent de Plaisir) et – effet pervers non négligeable de la loi – M. Raimbault, ex-Guyancourtois, candidat malheureux aux élections municipales de Montigny et désigné président du Scaan après avoir été intégré au contingent de… Magny-les-Hameaux !

[7] Compte rendus du SCAAN, séance du 5 mai 1983, archives de la CA de SQY.

27 septembre 1984, élection des vice-présidents du San

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Le Vot	Magny (maire)	Environnement-sécurité
M. Nadaus	Guyancourt (maire)	Information et relations publiques
M. Gastines	Elancourt (maire-adjoint)	Finances
M. Danet	Elancourt (maire)	Etudes et grands projets
M. Sellincourt	La Verrière (maire)	Affaires culturelles
M. Mougeot	La Verrière (représentant)	Affaires économiques et emplois
M. Thébaut	Guyancourt (maire-adjoint)	Transports-circulation
M. Dany	Elancourt	Urbanisme-programmation
M. Renault	Trappes	Sports
M. Vion	Magny	Administration générale et personnel
M. Pingault	Trappes	Travaux
M. Bernard	Elancourt	Affaires sociales
M. Raimbault[8]	Guyancourt	Scolaire

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Un peu plus d'un an après la séance du 5 mai 1983, conformément à la loi Rocard (13 juillet 1983), les élus communautaires font évoluer la structure au sein de laquelle ils œuvrent. Ils choisissent le statut du San, au sein duquel ils semblent assumer leur rôle politique. Désormais forte de 7 communes (dont 5 de gauche et 2 de droite, Montigny et Voisins), l'intercommunalité ne désigne pas de vice-président d' « opposition ». Parmi les communes de gauche représentées à travers les vice-présidents, Elancourt et Guyancourt disposent de 3 élus, contre 2 aux communes de Magny, Trappes et La Verrière. La représentation des maires au sein de l'exécutif s'élève à 57 %. Les commissions sont désormais au nombre de 13 (contre 11 en 1983), l'une d'entre elles – nouvelle – étant dédiée aux Etudes et grands projets. Signalons enfin une distorsion entre les commissions et les vice-présidences : pour la première fois de son histoire, il y a plus de commissions que de vice-présidents désignés.

[8] A noter que Domnique Raimbault, président du San, n'a pas le titre de vice-président mais de président de la commission scolaire.

21 mai 1989, élection des vice-présidents du San

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Pierre Sellincourt	La Verrière (maire)	Urbanisme-programmation
M. Alain Danet	Elancourt (maire)	Finances
M. Bernard Hugo	Trappes (maire)	Sports
M. Guy Malandain	Elancourt (maire adjoint)	Développement économique et emploi
M. Roland Thébaut	Guyancourt (maire adjoint)	Transport-circulation
M. Robert Cadalbert	Guyancourt (maire-adjoint)	Information-communication
M. Jean Gastines	La Verrière	Affaires culturelles
M. Michel Dany	Trappes	Etudes et grands projets
Mme Iris Motta	La Verrière	Affaires sociales
M. Jean-Paul Ledur	Elancourt	Travaux
M. René Pingault	Trappes	Environnement-sécurité
M. Robert Vion	Guyancourt	Affaires scolaires

Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines

Commentaire. En 1989, à l'issue des élections municipales, le San reste à gauche. Un président socialiste succède à un autre président socialiste : Roland Nadaus, maire de Guyancourt et jusqu'alors vice-président du San en charge de la Communication, remplace Dominique Raimbault. Après un mandat frappé du sceau de la supracommunalité, l'intercommunalité entend « *marcher sur ses deux pieds* », le communal et l'intercommunal.

12 juillet 1995, élection des vice-présidents du San

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Pierre Sellincourt	La Verrière (maire)	Culture
M. Alain Danet	Elancourt (maire)	Etudes et Grands projets
M. Bernard Hugo	Trappes (maire)	Sports
M. Jacques Lollioz	Magny-les-Hameaux (maire)	Environnement
M. Alain Le Vot	Magny-les-Hameaux (maire adjoint)	Urbanisme-Programmation
M. Robert Cadalbert	Guyancourt (maire-adjoint)	Finances
M.Jacques Monquaut	Trappes (maire-adjoint)	Affaires économiques
M. Jean-Paul Ledur	Elancourt	Travaux
M. René Pingault	Trappes	Sécurité, prévention des risques
M. Jacques Maréchal	Elancourt	Transports-circulation
M. Michelet	Elancourt	Affaires sociales
M. René Bisch	Magny-les-Hameaux	Administration générale, organismes extérieurs

Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines

Commentaire. En 1995, le maire socialiste de Guyancourt, Roland Nadaus, est reconduit à la présidence du San (27 voix pour, 13 en faveur du maire UDF de Voisins, Alexis Biette). Tous les maires de la majorité de gauche de la ville nouvelle président une commission : Pierre Sellincourt (PCF, La Verrière) gère les affaires culturelles, Alain Danet (PS, Elancourt) les études et grands projets, Bernard Hugo (PCF, Trappes) les sports et Jacques Lollioz (PS, Magny-les-Hameaux) l'environnement.

5 février 1998, élection des vice-présidents du San

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Pierre Sellincourt	La Verrière (maire)	Culture
M. Jacques Lollioz	Magny-les-Hameaux (maire)	Environnement et prévention des risques
M. Jacques Monquaut	Trappes (maire)	Sports
M. Guy Malandain	Trappes (maire adjoint)	Politique de la ville
M. Alain Le Vot	Magny-les-Hameaux (maire adjoint)	Urbanisme - programmation
M. Yves Macheboeuf	Guyancourt (maire-adjoint)	Communication
M. Gérard Colfaux	Trappes (maire-adjoint)	Affaires sociales et universitaires
M. Philippe Bonanni	Guyancourt (maire-adjoint)	Finances et personnel
M. Alain Hajjaj	La Verrière (maire-adjoint)	Affaires sociales – Politique de la ville
M. René Bisch	Magny-les-Hameaux (maire-adjoint)	Organismes intercommunaux
M. Luc Miserey	Trappes (maire-adjoint)	Affaires économiques et emploi
M. François Deligné	Guyancourt (maire-adjoint)	Transports-circulation
M. René Pingault	Trappes (maire-adjoint)	Travaux-infrastructires
M. Gérard Morfin	La Verrière	Travaux-superstructures
M. Roland Nadaus	Guyancourt (maire honoraire)	Etudes et grands projets – Avenir de l'intercommunalité

Source : archives de la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines

Commentaire. En 1998, trois années après les élections municipales, la démission du président du San provoque des élections anticipées. Robert Cadalbert, maire-adjoint de Guyancourt et vice-président du San en charge de la Communication (1989-1995), puis des Finances (1995-1998), succède à Roland Nadaus. L'intercommunalité demeure dirigée par une équipe socialiste et communiste.

20 avril 2001, élection des vice-présidents du San

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Jacques Lollioz	Magny-les-Hameaux (maire)	Urbanisme-programmation
M. Pierre Sellincourt	La Verrière (maire)	Culture
M. Christine Vilain	Trappes (maire-adjointe)	Emploi-insertion-prévention
M. Yves Macheboeuf	Guyancourt (maire-adjoint)	Communication
M. Michel Laugier	Montigny-le-Bretonneux (maire adjoint)	Suivi des dossiers de la commune de Montigny
M. Gérald Favier	Elancourt (maire-adjoint)	Suivi des dossiers de la commune d'Elancourt
M. Jean Dieul	Voisins-le-Bretonneux (maire-adjoint)	Suivi des dossiers de la commune de Voisins
M. Jean-Yves Gendron	Trappes (maire-adjoint)	Affaires sociales-santé-logement
M. François Deligné	Guyancourt (maire-adjoint)	Affaires économiques
M. Alain Le Vot	Magny-les-Hameaux (maire-adjoint)	Transports-circulation
M. René Bisch	Magny-les-Hameaux (maire-adjoint)	Travaux
Mme Awa Seck	Trappes (maire-adjointe)	Affaires scolaires et universitaires

Sources : archives de la CA de SQY

Commentaire. Le 20 avril 2001, les élections du président du San signent le retour des représentants des communes au sein de l'exécutif. Après cinq années d'abstinence communautaire, le sénateur-maire de Montigny-le-Bretonneux, Nicolas About, revient siéger au comité syndical. « *La proposition que chaque commune ait un vice-président nous amène, contrairement à l'habitude, à participer à ce vote*[9] », déclare-t-il. Trois vice-présidents d' « opposition » sont ainsi élus : Michel Laugier (Montigny), Gérald Favier (Elancourt) et Jean Dieul (Voisins). Trois « délégués spéciaux » sont par ailleurs élus : Sylvie Berrée (Guyancourt, commission des Finances), Bernard Mane (Trappes, commission Sport) et Philippe Bonani (Guyancourt, gestion du personnel).

[9] « Elections, le nouveau comité syndical du San est en place », *Le Petit Quentin*, n° 154, mai 2001, p. 5.

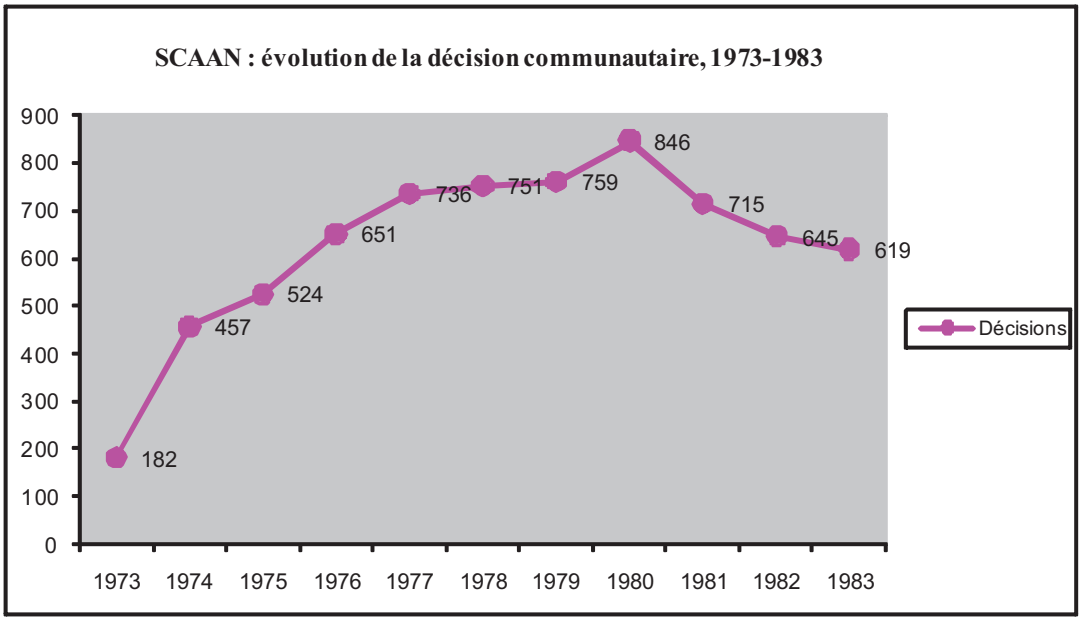
12 décembre 2002, élection des vice-présidents du San

Vice-président(e)s ***Par ordre d'importance***	***Commune représentée***	***Commissions***
M. Bernard Tabarie	Guyancourt (maire-adjoint)	Finances
M. Jacques Lollioz	Magny-les-Hameaux (maire)	Urbanisme-programmation
M. Pierre Sellincourt	La Verrière (maire)	Culture
M. Christine Vilain	Trappes (maire-adjointe)	Emploi-insertion-prévention
M. Yves Macheboeuf	Guyancourt (maire-adjoint)	Communication
M. Michel Laugier	Montigny-le-Bretonneux (maire adjoint)	Suivi des dossiers de la commune de Montigny
M. Gérald Favier	Elancourt (maire-adjoint)	Suivi des dossiers de la commune d'Elancourt
M. Alexis Biette	Voisins-le-Bretonneux (maire)	Suivi des dossiers de la commune de Voisins
M. Jean-Yves Gendron	Trappes (maire-adjoint)	Affaires sociales-santé-logement
M. François Deligné	Guyancourt (maire)	Affaires économiques
M. Alain Le Vot	Magny-les-Hameaux (maire-adjoint)	Transports-circulation
M. René Bisch	Magny-les-Hameaux (maire-adjoint)	Travaux
Mme Awa Seck	Trappes (maire-adjointe)	Affaires scolaires et universitaires

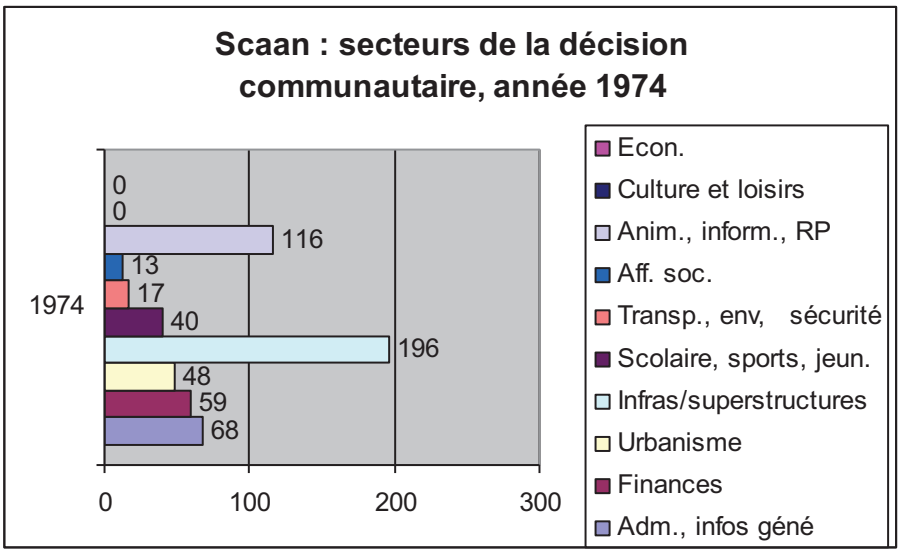
Sources : archives de la CA de SQY

Commentaire. Le 12 décembre 2002, suite à la démission du maire de Guyancourt, Roland Nadaus, le comité syndical du San est renouvelé. Robert Cadalbert est reconduit à son poste à l'unanimité des suffrages exprimés, et les trois vice-présidences allouées aux municipalités de l' « opposition » sont maintenues.

Commentaire général. Les graphiques ci-dessous caractérisent l'évolution qualitative des délibérations prises entre 1973 et 1983 par les membres du comité syndical du Scaan. Ils traduisent également l'évolution qualitative de cette décision, en focalisant sur les travaux thématiques des commissions en 1974, 1978 et 1982.

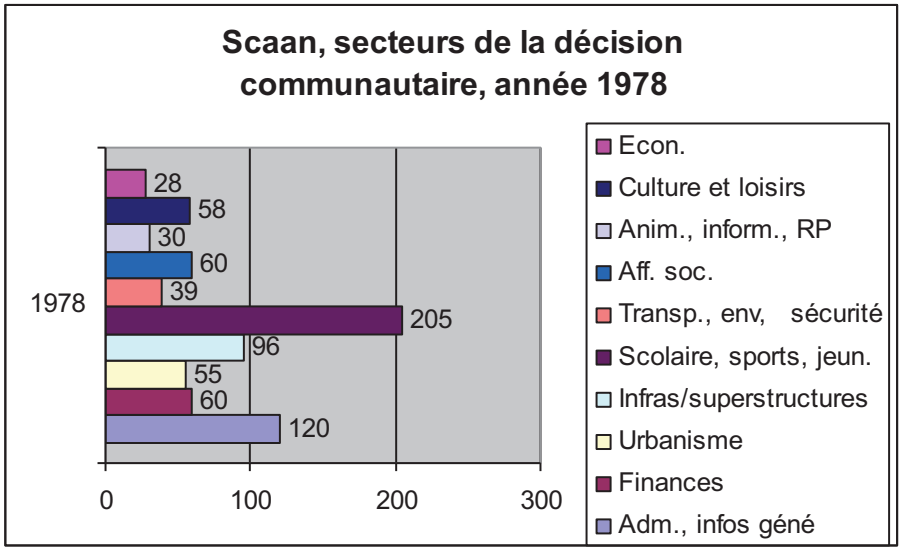


Source : archives de la CA de SQY



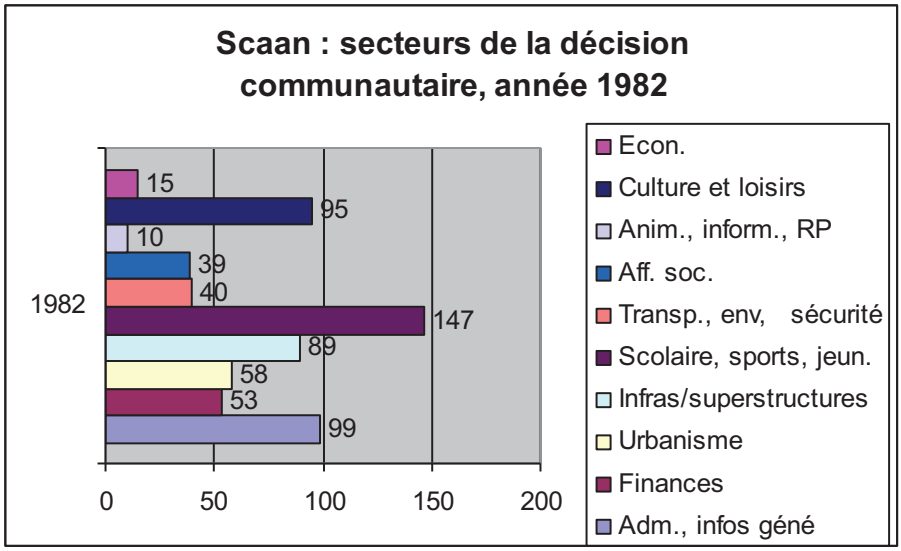
Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. En 1974 (*graphique page précédente*), sous la présidence de Roland Obel (1973-1977), nous observons que l'essentiel de l'action du comité syndical est concentrée sur la mise en place des infrastructures et des superstructures de la ville nouvelle (196 décisions sur un total de 457, soit 42,8%). Les décisions liées à l'animation de la ville représentent 25,3% (116 délibérations). Quant aux questions scolaires, elles s'élevent à peine à 8,7% de l'ensemble.



Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. En 1978 (*graphique ci-dessus*), nous observons un net recul de la décision technique liée aux superstructures et aux infrastructures (96 délibérations, soit 12,8% du total annuel). En réalité, ce pourcentage ne concerne que le secteur des infrastructures, les superstructures étant pour la plupart représentées dans le secteur scolaire (construction massive de groupes scolaires). Les décisions liées au secteur scolaire, aux sports et à la jeunesse sont désormais les plus importantes : au nombre de 205 sur un total de 751, elles représentent à elles seules 27,2% de l'ensemble. Pour leur part, les décisions liées à l'institution intercommunale demeurent stables : de 14,8% en 1974, elles passent à 15,9% en 1978.



Source : archives de la CA de SQY

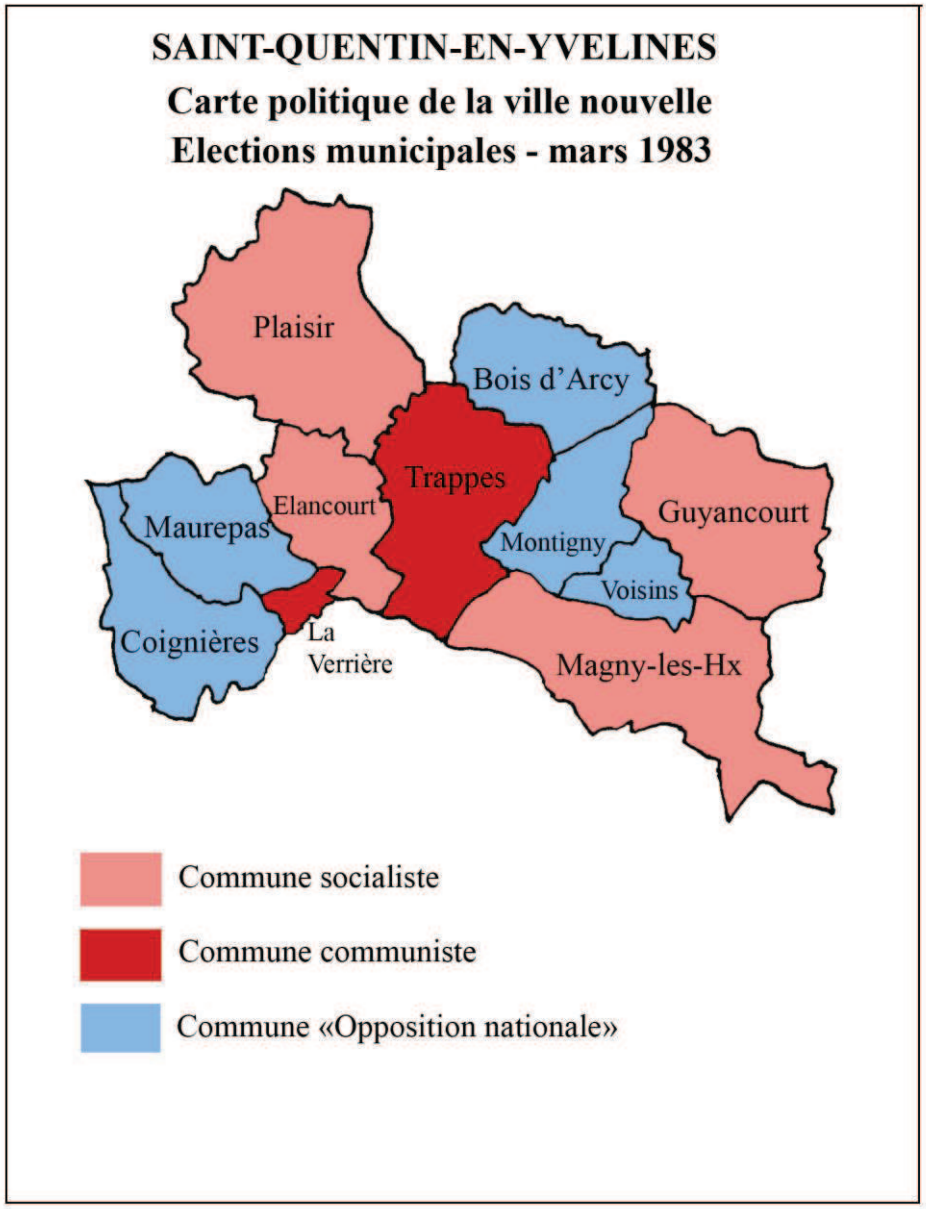
Commentaire. Le recul des délibérations techniques se confirme en 1982 (*cf graphique ci-dessus*). Outre la prédominance – qui demeure – du secteur scolaire et de la jeunesse (147 délibérations, soit 22,8% de l'ensemble), nous notons une nouvelle poussée des questions culturelles et de loisirs (95 délibérations, soit 14,7% de l'ensemble, contre 0% en 1974 et 7% en 1978). Les décisions liées aux infrastructures demeurent stables (89 délibérations, soit 13,8% de l'ensemble, c'est à dire un point de plus qu'en 1978), de même que celles liées à l'institution (99 décisions, 15,3% de l'ensemble).

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Le territoire de la ville nouvelle qui se dessine au début des années 1970 offre un visage contrasté. Si 3 des 11 communes qui composent Saint-Quentin-en-Yvelines sont gérées par des élus qui revendiquent un attachement à un parti politique (les Républicains indépendants pour Bois d'Arcy, le Parti communiste pour Trappes et Guyancourt), la majorité des municipalités sont gérées par des équipes « sans étiquette ». A l'image de Monigny-le-Bretonneux, de Plaisir ou d'Elancourt, ces communes sont gouvernées par une notabilité de type rural.

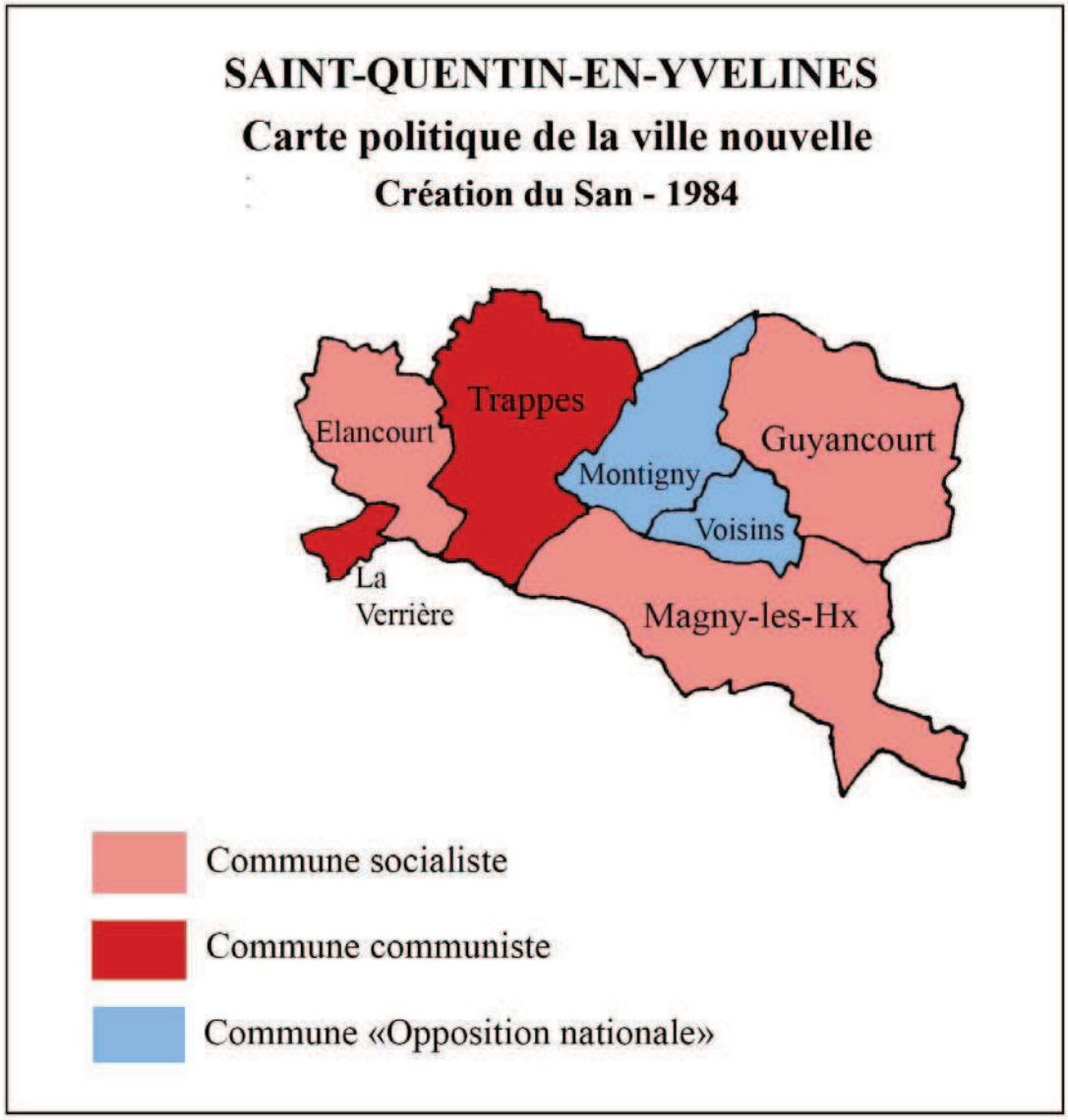
Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Les élections municipales de 1977 signent l'entrée de la ville nouvelle dans un univers politique partisan. Sur les 11 communes saint-quentinoises, 5 sont gérées par des municipalités communistes, 2 par des équipes socialistes, et 3 par des communes classées à droite.



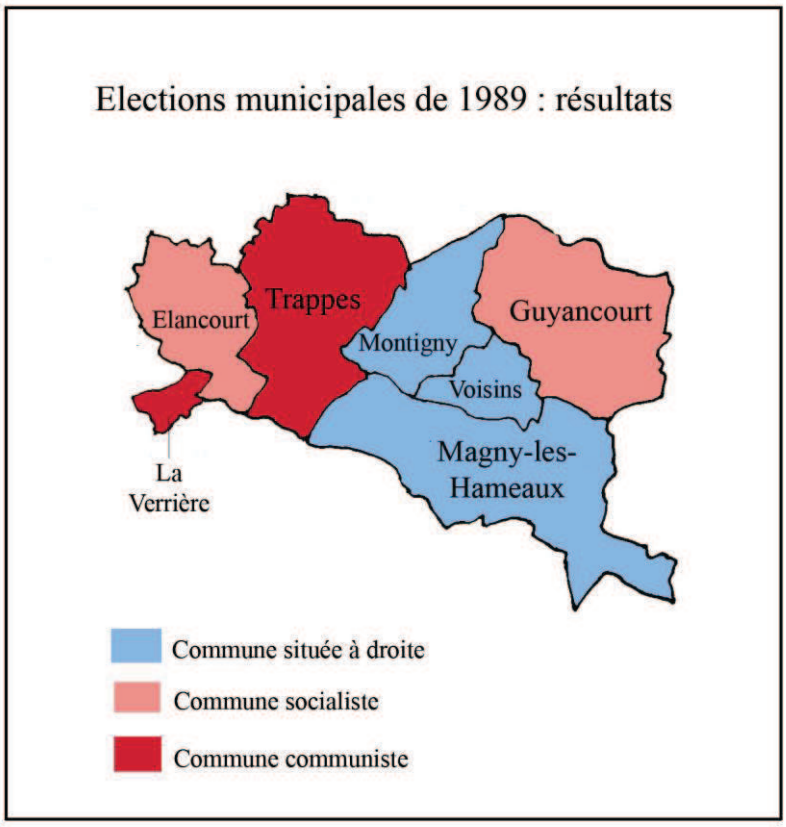
Source : archives de la CA de SQY

Commentaire. Au début des années 1980, la ville nouvelle offre un visage politique équilibré : 5 des 11 commues sont classées à droite, 6 à gauche. A l'issue des élections municipales de 1983, la poussée socialiste des notable, le PS supplantant le PCF en tant que parti majoritaire.



Source : archives de la CA de SQY

Commentaires (élections de 1984, 1989 et 1995). La révision du périmètre de la ville nouvelle, en 1984, a pour conséquence de renforcer la mainmise de la gauche locale (5 communes sur 7). Le Parti socialiste demeure dominant à l'échelle communautaire. A l'issue des élections municipales de 1989 et 1995, le *statu quo* politique demeure à Saint-Quentin-en-Yvelines, où 4 des 7 communes sont gouvernées par la gauche. Outre le fait que cet équilibre est tenu, il oblige l'équipe dirigeante du San à un accord permanent entre les équipes socialistes et communistes.



Sources : archives de la CA de SQY

Source : archives de la CA de SQY

Commentaire : En 2001, l'équilibre politique de l'intercommunalité demeure inchangé. A Trappes, pour la première fois depuis 70 ans, les communistes sont battus, et la mairie remportée par un élu « divers gauche » (il s'agit de Guy Malandain, ancien député socialiste, ex-maire-adjoint d'Elancourt).

Cinquième partie

Politiques de communication

***Paris Match*, n°s 951 et 952 (1er et 8 juillet 1967)**

Source : Médiathèque de l'IAU îdF

Le « Grand Paris » mis en scène

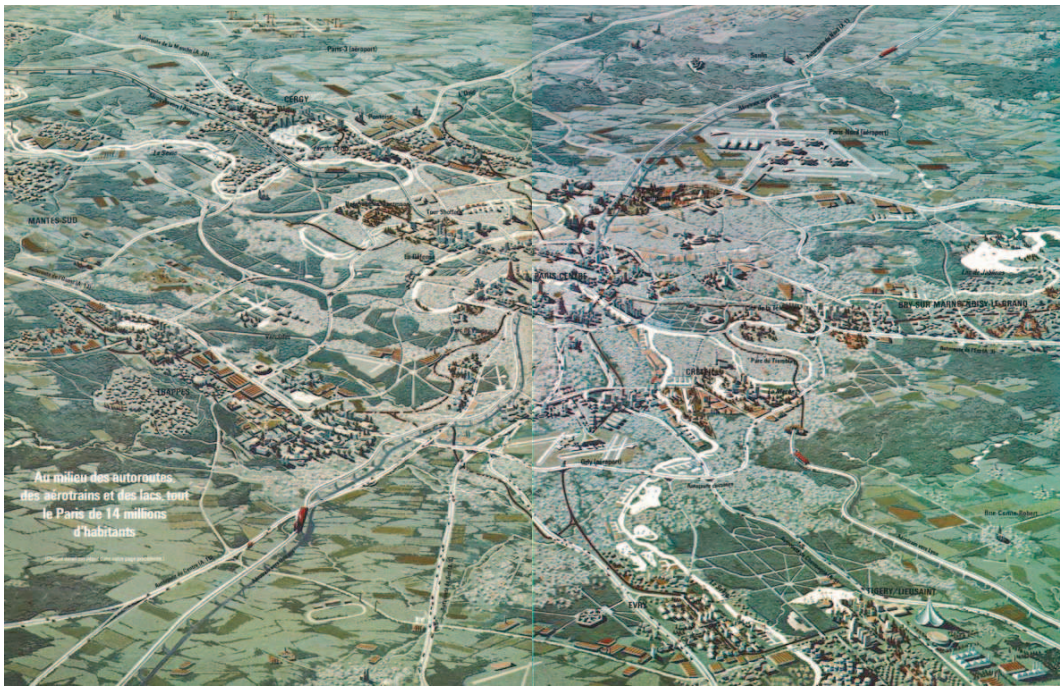
Paris Match, *n° 951, 1er juillet 1967, pp. 48-49*
Source : Médiathèque de l'IAU îdF

Paris Match*, n° 951, 1er juillet 1967, p. 56*
Source : Médiathèque de l'IAU îdF

Commentaires. En juillet 1967, les numéros 951 et 952 de *Paris Match* sont successivement consacrés à la construction du « Grand Paris » et à celle des villes nouvelles. L'image et les mises en scène des projets parisien et régional priment sur les détails techniques. Outre le recours à des vues semi-aériennes en trois dimensions, les architectes du projet des Halles sont mis en scène avec leurs maquettes. Le mythe de l'hélicoptère, à bord duquel le général de Gaulle aurait demandé à Paul Delouvrier de « mettre de l'ordre dans le bazar[10] » de la région parisienne, est également traité (*ci-dessus*).

[10] Sur ce point, lire VADELORGE, Loïc, « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises »*, Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, 2005, p. 7.

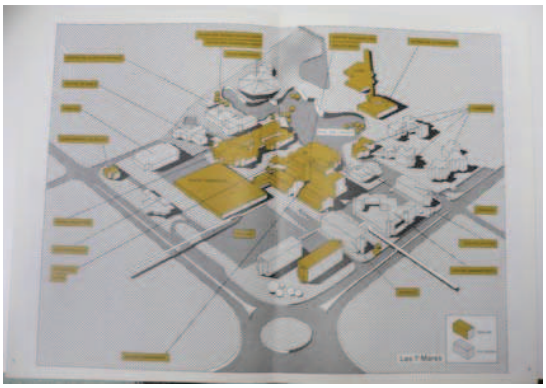
Représentation des villes nouvelles en 1967



Paris Match, *n° 952, 8er juillet 1967, pp. 42-43*
Source : Médiathèque de l'IAU îdF

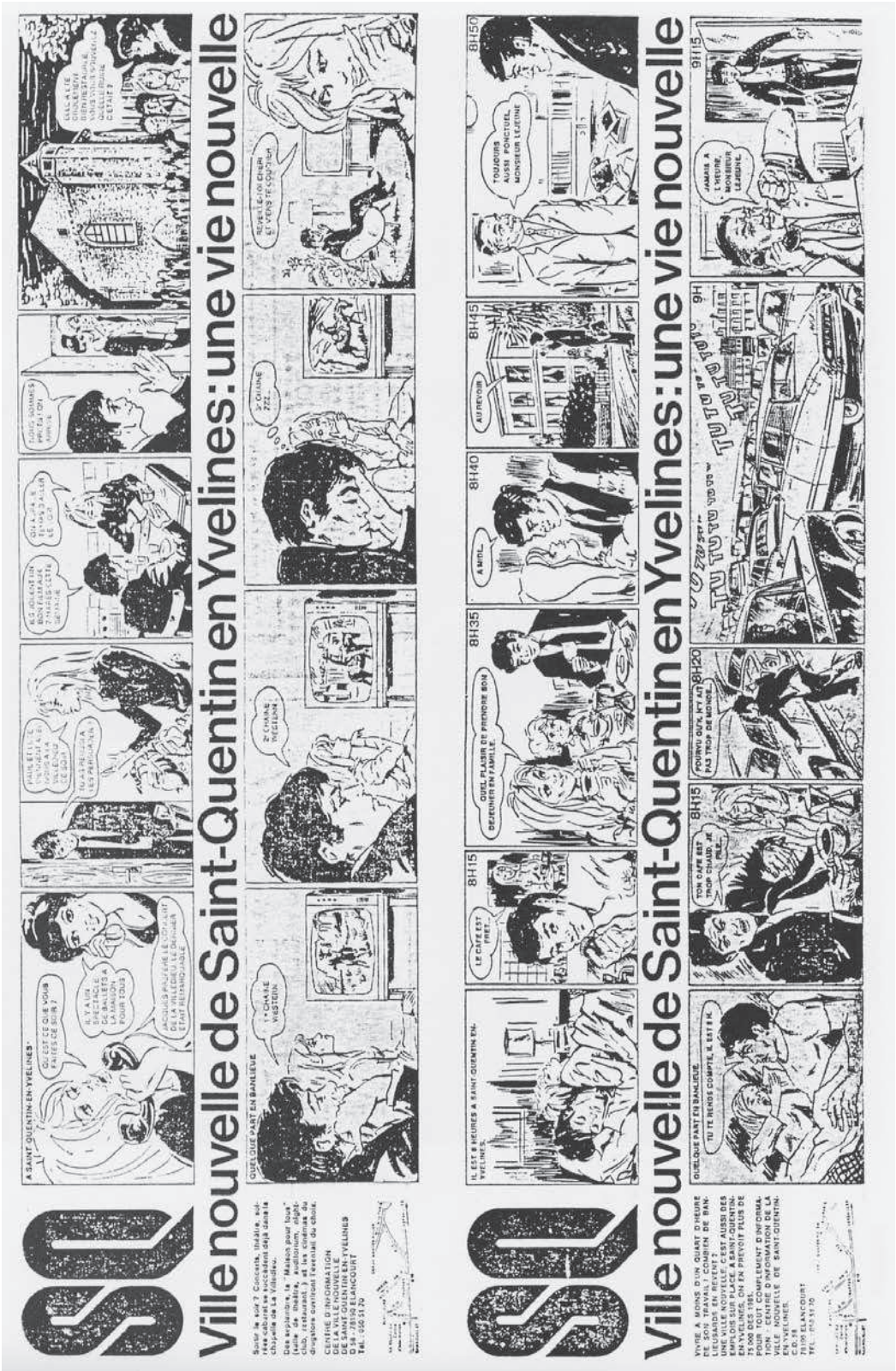
Les aménageurs de la région parisienne mis en scène

Paris Match, *n° 951, 1er juillet 1967, pp. 52-53*
Source : Médiathèque de l'IAU îdF



Saint-Quentin-en-Yvelines, *bulletin d'informations de l'EPA SQY, n° 7, octobre 1975 (extraits) - Source : Archives de la CA de SQY*

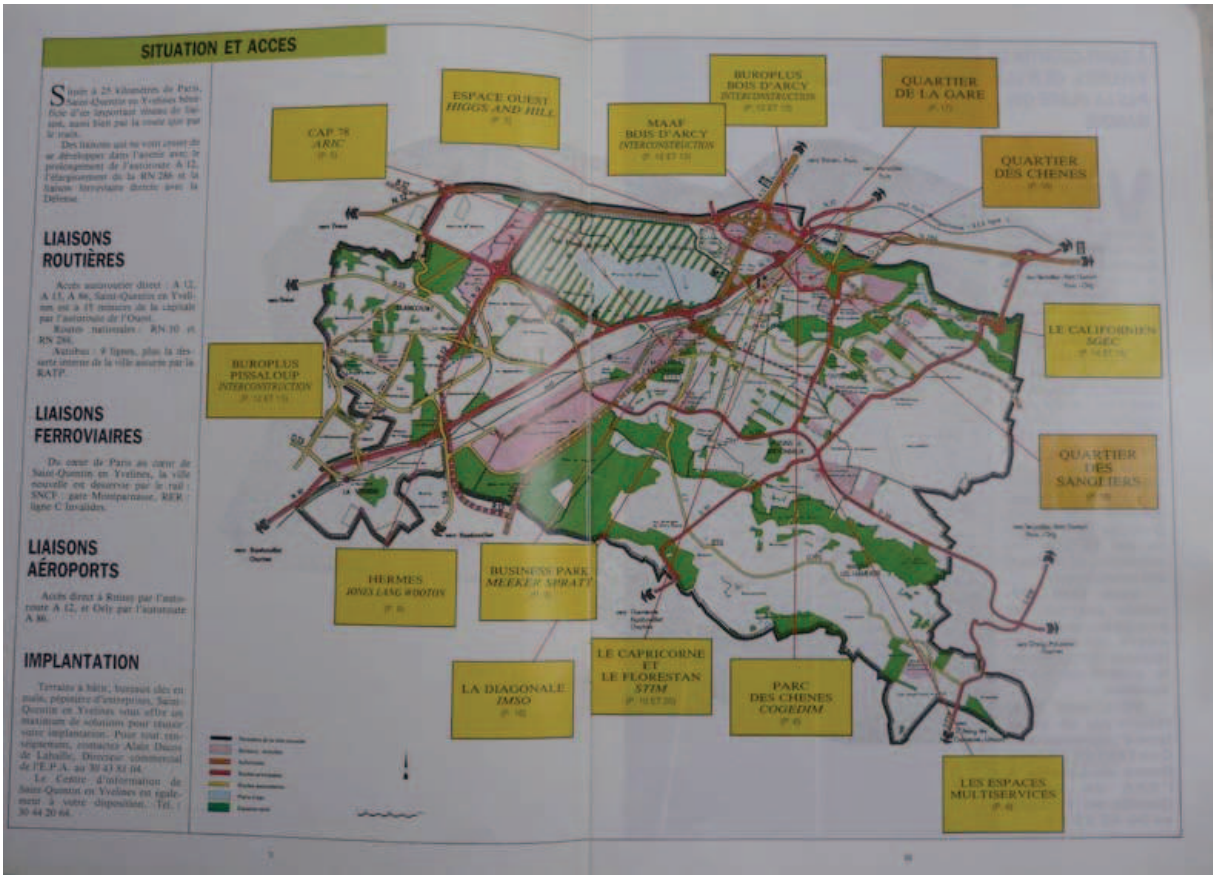
Commentaire : Dans les années 1970, l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines réalise la promotion de la ville nouvelle à travers la publication de brochures, de campagnes publicitaires (*cf BD ci-après*) et d'un bulletin d'informations (*ci-dessous*). Ce dernier présente les nouveaux quartiers construits (*ci-dessus le quartier des Sept-Mares, à Elancourt*), les services à la population (transports, maison pour tous, bibliothèque, centre d'informations…), mais aussi les animations qui y sont effectuées. La bande dessinée publicitaire reproduite page suivante promeut de son côté le mode de vie en ville nouvelle, qu'elle compare à celui, terne, de la « banlieue ».



D'après

Saint-Quentin-en-Yvelines, histoire d'une ville nouvelle*, EPA, Cliomédia, 1993, p. 75*

SQY Entreprises, *n°1, décembre 1987 (avec son supplément).*
Source : archives de la CA de SQY



Supplément au SQY Entreprises, *n°1, décembre 1987, pp. 9-10*
Source : archives de la CA de SQY

DOSSIER

UN CENTRE COMMERCIAL AU CŒUR DE LA CITE

Ce sera certainement l'un des centres les plus actifs de l'ouest parisien. Avec sa grande surface en sous-sol et ses boutiques en plein air, il doit devenir l'âme du quartier de la gare.

Répondre aux besoins de la population

SQY Entreprises, *n°1, décembre 1987, pp. 8-9*
Source : archives de la CA de SQY

SUCCES STORIES

LE CREUSET DES LEADERS

Quel rapport y a-t-il entre des optiques de haute précision, des logiciels de compatibilité modulaires, la chromatographie en phase liquide, des pellicules couleurs et la simulation du pilotage d'un char d'assaut ? Contre toute attente il y a une réponse : Saint-Quentin en Yvelines. Pôle d'attraction technologique, notre ville accueille une concentration invraisemblable d'entreprises de haute technologie, ayant toutes réussi dans leur secteur.

RODENSTOCK L'OPTIQUE HAUTE FIDELITE

MATRA : LA HIGH-TECH TRES SOFT

SQY Entreprises, *n°1, décembre 1987, pp. 16-17*
Source : archives de la CA de SQY

Commentaire : Dans les années 1980 et 1990, l'EPA affine sa communication en lançant, en 1987, un journal trimestriel, *SQY Entreprises*. Destinée aux investisseurs ainsi qu'aux responsables économiques, cette publication entend promouvoir l'excellence économique en mettant l'accent à la fois sur ses activités marchandes (le centre commercial régional) et l'action de « leaders » de l'économie (à l'image de Matra). La communication destinée au grand public, progresivement prise en charge par le San, est laissée de côté.

St QUENTIN en YVELINES

notre ville

Périodique d'information du Syndicat Communautaire d'Aménagement de St Quentin-en-Yvelines diffusé gratuitement dans tous les foyers de la Ville Nouvelle

Février 1976

Rédaction : Mairie de Magny-les-Hameaux

Création - Edition - Publicité : Les Editions du Lisseo – 71 Les Bruyères – 78310 Coignières – Tél. 950.50.97

Imprimé - St Quentin Graphiprint Coignières

Dépôt légal : 1er trimestre 1976

Directeur Publication : M. Le Roux

EDITORIAL

Chacun d'entre vous a pu constater que l'année 1975 avait été fertile en réalisations nouvelles :

- ouverture de l'Euromarché en Mars,
- du Centre Nautique d'Elancourt-Maurepas en Juin,
- mise en service du quartier des Sept Mares en Septembre (commerces, Maison pour Tous, CES, etc...),
- ouverture de la gare de SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES et des bureaux du centre ville,
- multiplication entre des chantiers de logements, de toutes et d'usines,
- ouverture du 2ème CES et de nouveaux groupes scolaires.

1976 verra se poursuivre le programme des réalisations de la Ville Nouvelle, programme évalué comme les années précédentes à assurer un équilibre satisfaisant entre l'habitat, les emplois et les équipements collectifs et de loisirs.

Ce formidable mouvement, véritable révolution de l'aménagement du territoire, mettant en jeu des procédures complexes et des masses financières considérables,

Il faut donc que chacun d'entre vous, prenne conscience du fait que l'équilibre de la Ville Nouvelle est difficile à réaliser : ses institutions, ses financements, son animation, font naturellement l'objet de critiques et de discussions passionnées. Ceci montre que les habitants de SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES ne demeurent pas indifférents au cadre de vie qui leur est proposé.

Le SCA en tient compte constamment.

Son rôle, en sus de celui de bâtisseur aux meilleures conditions : ce terme pris dans son sens le plus général : se doit, s'il n'a pas cédé le contentement, faire disparaître les causes de mécontentement. Il y travaille résolument et souhaite que les moyens de les faire disparaître soient étudiés avec le « concerné », mais il demande à ceux-ci de se placer sur le plan très général de l'Agglomération Nouvelle de SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES sinon chaque catégorie tendrait à imposer sa loi, ce qui ne peut pas être accepté pour une organisation « COMMUNAUTAIRE » comme la nôtre.

Jusqu'à présent les onze communes regroupées dans le SYNDICAT COMMUNAUTAIRE ont largement fait preuve de leur esprit d'entreprise et se sont montrées des partenaires exigeants.

Juxtaposé à l'Etablissement Public d'Aménagement dès sa création il y a exactement 3 ans, le SCA a établi progressivement avec celui-ci une collaboration de tous les jours dont il faut se féliciter. Les relations entre les 2 organismes se resserrent grâce à la compréhension, au sérieux, au dynamisme et à l'enthousiasme de chacun.

Pour les 2 organismes SCA et EPA, il ne s'agit pas en effet, d'additionner des logements, des usines et des écoles et de se satisfaire du nombre de m² construits. Il leur importe au contraire de créer une harmonie entre les différentes réalisations, c'est l'objet des plans d'urbanismes.

Il leur importe de rendre belle cette ville, c'est le travail des architectes.

Il leur importe de l'animer, de la gérer, c'est le rôle des élus et de vos associations.

A ce jour, ceci a été fait. Toutefois, il faut que chacun d'entre vous sache bien que ceci ne pourra se poursuivre sans la poursuite de la participation de l'Etat et sans celle de tous les habitants de SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES.

Si vous souhaitez une ville agréable à ceux qui y travaillent comme à ceux qui y résident, il faut bien savoir que les impôts locaux supportés à 30 % par les familles et à 70 % par les patentes (usines, commerces, etc...) ne pourront pas toujours demeurer à leur niveau actuel (la moyenne nationale est de 50 % environ pour chacune de ces deux catégories).

Nous avons à ce jour, maintenu la pression fiscale à un taux plus que raisonnable : une famille de SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES paye moins d'impôts (500 francs en moyenne pour la côte mobilière et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) que dans les autres villes importantes des Yvelines. Aussi, je lance un appel solennel à chacun d'entre vous : si vous souhaitez que se poursuive la politique d'équipements collectifs entreprise, il faudra contribuer à contribuer au fonctionnement de ces derniers et personne d'autre que vous ne le fera. Si, au contraire, vous préférez que votre contribution personnelle ne s'accroisse pas, et c'est une position tout à fait défendable, alors il nous faudra limiter les équipements au strict nécessaire, quitte à sacrifier la qualité de ces derniers.

Ce choix vient d'être fait puisque lors du dernier Comité Syndical, le 20 Janvier, les élus du S.C.A.A.N. ont voté un budget sans augmentation d'impôts.

Ceci étant dit je peux vous assurer que depuis trois ans la tâche a été rude. Je vois cependant qu'au moins un quartier, celui d'ELANCOURT-MAUREPAS sort peu à peu de la boue l'hiver et de la poussière l'été.

Je vois que 100 000 personnes ont fréquenté cet été le Centre Nautique d'ELANCOURT-MAUREPAS, que les enfants sont accueillis normalement, que la Maison pour Tous offre des spectacles de qualité, qu'enfin vos associations se multiplient et font vivre la Ville Nouvelle.

Tout ceci a été fait grâce à l'effort de tous : il faut donc poursuivre celui-ci et vous le ferez d'autant plus volontiers que vos élus, comme vous l'avez constaté, veillent à vos intérêts et les ont depuis trois ans défendu pied à pied. Ils sont prêts à poursuivre leur mission mais il leur faut votre appui constant.

Bien que l'année 1975 soit déjà bien entamée, permettez-moi de vous présenter à tous mes vœux et ceux du Syndicat que je préside, pour une année heureuse, qui soit la libération de vos soucis, vos joies professionnelles et familiales et que vous puissiez dire « il fait bon vivre à SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES ».

Roland OBEL
Maire de MAGNY-LES-HAMEAUX
Président du Syndicat Communautaire d'Aménagement de l'Agglomération Nouvelle de SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES.

M. Lanier inauguration Centre des 7 Mares

A PROPOS D'INFORMATION

INFORMER, une NÉCESSITÉ. C'est par ces termes que débutait le PREMIER journal de la Ville Nouvelle en Juin 1973, décidé par les collectivités concernées au sein du Syndicat Communautaire qui, à l'unanimité, voulaient bien m'en confier la responsabilité en ma qualité de Président de la Commission.

J'ai tenté, depuis lors, de répondre à toute la population concernée, soit individuellement, soit sous forme d'association ou groupement divers, que ce journal était bien

LE JOURNAL DE TOUS

que ses colonnes recevraient toutes les informations, et il en fut.

Ce journal a même permis, bien souvent, d'informer les lecteurs sur des sorts qui méritaient des solutions à des problèmes posés : je ne citerai que la scolaire et les transports en commun. Chacun y apportait sa contribution et les 27 000 numéros diffusés à la totalité des habitants concernés répondaient à l'information telle qu'on pensait la souhaiter. Etait-elle insuffisante ? J'en suis convaincu. Il y a tant et tant à dire et notamment dans l'évolution de notre ville.

A aucun moment, même si j'en recevais des observations, je n'ai cru devoir écarter aucun article, même politique, sans doute trop attaché à la liberté de penser.

Bien souvent, lorsque j'apercevais une information d'intérêt et d'où qu'elle vienne, j'invitais les intéressés à écrire et le tour était admis.

Restait la PÉRIODICITÉ.

(suite page 2)

Le Centre des 7 Mares

Pour vos encadrements 952.71.39
CADROR
28, rue Hélène-Boucher 78190 VOISINS-LE-BRETONNEUX

Agence Saint-Quentin-en-Yvelines
TOUTES ASSURANCES
Cabinet Charrier
Tél. 950-22-79
84, rue du Jura
Rond-Point des Pyramides
Avenue de La Verrière
MAUREPAS
Tél. : 950.22.79

VERSAILLES SERVICES
LA PLUS ANCIENNE ENTREPRISE VERSAILLAISE DE TRAVAIL TEMPORAIRE
INTERIM BUREAU
11, rue Sainte-Geneviève
78000 VERSAILLES
Tél. 950-25-55
SNETT
INTERIM INDUSTRIE
12, rue Richaud
78000 VERSAILLES
Tél. 950-30-03
TOUS EMPLOIS INTÉRIMAIRES

Saint-Quentin-en-Yvelines, notre ville, février 1976
Source : archives de la CA de SQY

SQ La Vie de nos Communes

BOIS-D'ARCY

A propos de la Cantine

CROIX-ROUGE FRANCAISE

BOIS D'ARCY ACCUEIL

ELANCOURT

S.O.S. ANIMAUX... S.O.S. ANIMAUX... S.O.S. ANIMAUX... S.O.S. ANIM

L'ingérence des chats dans notre vie...

PLOMBERIE - CHAUFFAGE CENTRAL

Sté ARMENGOD

UN JEUNE CHAMPION

Saint-Quentin-en-Yvelines, notre ville, février 1976
Source : archives de la CA de SQY

Commentaire : Le journal communautaire *Saint-Quentin-en-Yvelines, notre ville,* est contemporain de la création du Scaan. Jusqu'en 1977, il est conçu comme l'organe d'informations administratives et techniques du syndicat. Le journal trimestriel égrène ainsi les décisions prises par le comité syndical. Il fait également la part belle à l'information municipale (*cf ci-dessus*). A partir de 1977, on observe une évolution de sa ligne éditoriale : désormais, le journal communautaire n'hésite plus à traiter de questions politiques (*cf ci-après*).

NUMERO 5
NOUVELLE SERIE
DIRECTEURS DE PUBLICATION
JACQUES BARDOT
GEORGES-CLAUDE MOUGEOT
TIRAGE : 45 000 EXEMPLAIRES

78

JUILLET 1978
SIÈGE : S.C.A.A.N.
B.P. 44
78193 TRAPPES CEDEX
TEL : 050-15-54

MENSUEL D'INFORMATION DU SYNDICAT COMMUNAUTAIRE D'AMÉNAGEMENT DE SAINT QUENTIN-EN-YVELINES

Le budget de la Ville Nouvelle :

LUTTER CONTRE LA SUPER AUSTÉRITÉ GISCARDIENNE

MENACES SUR L'INDÉPENDANCE DE LA VILLE NOUVELLE

CONFÉRENCE DE PRESSE AU S.C.A.A.N.

Manifestation à Versailles

Un hôpital pour la Ville Nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines est-ce un luxe ou un besoin impérieux ?

(suite page 2)

Le Président Urbanet à la tête de la manifestation du 6 juin

Mario Urbanet,
président du SCAAN
conseiller régional

Saint-Quentin-en-Yvelines, notre ville, juillet 1978
Source : archives de la CA de SQY

Commentaire : A partir de 1977, on observe une évolution tant sur la forme (passage en bichromie) que sur le fond (évolution de la ligne éditoriale) : désormais, le journal communautaire n'hésite plus à traiter de questions politiques sur un mode polémique. Dans son édition de juillet 1978, le président du Scaan signe un éditorial dans lequel il invite à « *lutter contre la super austérité giscardienne* » (*cf ci-dessus*). Il rapporte également, sur le mode partisan, les rapports de force avec la préfecture au sujet du vote du budget. L'Union de la gauche est alors pleinement opérante à Saint-Quentin-en-Yvelines.

SAINT QUENTIN 78

JOURNAL D'INFORMATION DU SYNDICAT D'AGGLOMÉRATION DE SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES

NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1984

S A N

Le Syndicat Communautaire d'Aménagement de l'Agglomération Nouvelle est devenu un Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) Voici son nouveau logo.

un nouveau départ pour Saint-Quentin

L'ÉVÉNEMENT

La télévision par câble à Saint-Quentin pp. 4 et 5

La ville nouvelle rencontre les industriels pp. 6 et 7

Les villes nouvelles à la croisée des chemins pp. 8 à 10

11 ans d'innovation pour le conservateur p. 12

COMITÉ SYNDICAL

L'installation du SAN. Ce qui change pour les habitants pp. 13 et 15

Les travaux du Comité pp. 16 et 17

Et puis, nos rubriques habituelles, avec le bloc note de vos loisirs

l'Événement

l'Événement

LA VILLE NOUVELLE RENCONTRE LES INDUSTRIELS

Les élus de la Ville Nouvelle ont organisé une rencontre le 3 octobre 1984 avec le CIVE : Club des industriels de la Ville Nouvelle et de ses Environs.
Le SAN a voulu engager le dialogue avec des responsables de la vie économique de l'Agglomération ; message bien reçu. Les questions posées par les industriels étaient nombreuses, serrées. Les élus se sont volontiers prêtés au jeu avec des réponses précises. De l'avis de tous, le contact est établi et devrait se poursuivre.

Les industriels ont posé des questions tous azimuts qu'ils ont répertoriées sous une forme humoristique, celle des 4 lettres de leur club : CIVE.
Les élus ont joué le jeu dans une ambiance détendue.

Des questions en forme de code

- Comme centre de secours ?
Un point est fait sur les prévisions actuelles et notamment sur la construction du centre de secours de Montigny.

- Encore comme centre hospitalier ?
Là les prévisions sont plus pessimistes puisque le nombre de lits pour les Yvelines semble suffisant et qu'il faudra se contenter des hôpitaux voisins de Versailles et Rambouillet.

- Comme politique d'implantation industrielle ?
Les industriels souhaitent pouvoir être associés à la réflexion sur la venue de nouvelles entreprises. Les élus ont proposé une table ronde sur les problèmes de l'implantation industrielle avec la DATAR.

- Comme voirie ?
Certaines voies desservant des zones industrielles sont à gestion privée, mais sont utilisées de fait par tous.
Il paraît donc nécessaire de répercuter les charges de leur entretien sur l'ensemble des utilisateurs. Des négociations sont en cours. L'ensemble des éléments n'étant pas encore en possession des dirigeants du SAN.

- Comme évolution fiscale ?
La fiscalité pour les entreprises, c'est d'abord la taxe professionnelle (ancienne patente).

Une assemblée attentive

Le président Dominique Raimbault a rappelé que le taux de taxe professionnelle n'a pas augmenté pour la première fois en 1984 (voir notre encadré).

Les élus du SAN sont les élus de tous

Au-delà de ce jeu de questions – réponses en forme de sigle, l'enjeu de la rencontre est de taille. Selon M. Ledoyen, président du CIVE « jusqu'à maintenant les entrepreneurs de Saint-Quentin se portaient plutôt mieux qu'ailleurs ; à l'heure où des difficultés apparaissent, il est important de dialoguer avec les élus pour trouver des solutions ». Le président du CIVE poursuit « les élus sont les élus de tous, s'ils sont honnêtes, ils doivent de travailler avec eux ».

Monsieur Raimbault président du SAN a tenu à affirmer sa volonté d'engager le dialogue, son intérêt pour les questions posées par les industriels et son attachement à y répondre.
Pour confirmer cet engagement des rendez-vous ultérieurs ont été pris.

La taxe professionnelle
un impôt nécessaire à la Ville Nouvelle

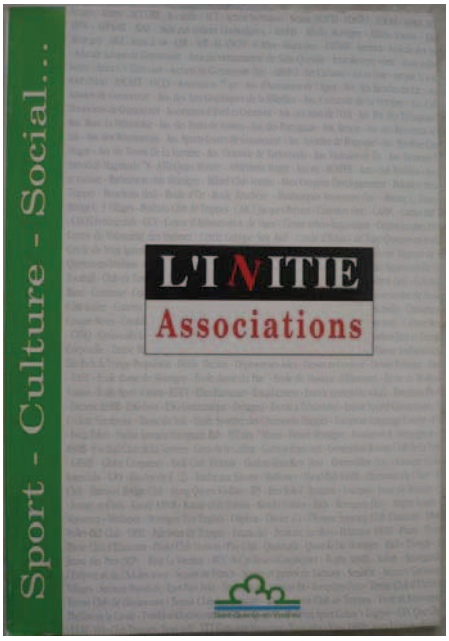
La taux de la taxe professionnelle n'a pas augmenté pour la première fois en 1984.

Travailler à Saint-Quentin

Saint-Quentin 78, novembre-décembre 1984
Source : archives de la CA de SQY

Le Petit Quentin, n° 1, septembre 1986
Source : archives de la CA de SQY

Commentaires (*ci-dessus et page précédente*). La mutation de la communication du syndicat intercommunal date des années 1980. Jusqu'alors bimestriel, le journal intercommunal paraît à partir de 1986 chaque mois. La pagination est revue à la hausse (35 pages, contre 16 précédemment), et la quadrichromie s'impose. L'équipe de rédaction est composée d'anciens journalistes. Le ton polémique est circonscrit au cadre des éditoriaux du président communautaire, le mensuel ayant essentiellement pour objectif de promouvoir les habitants à travers des séries de portraits (*ci-dessus*).



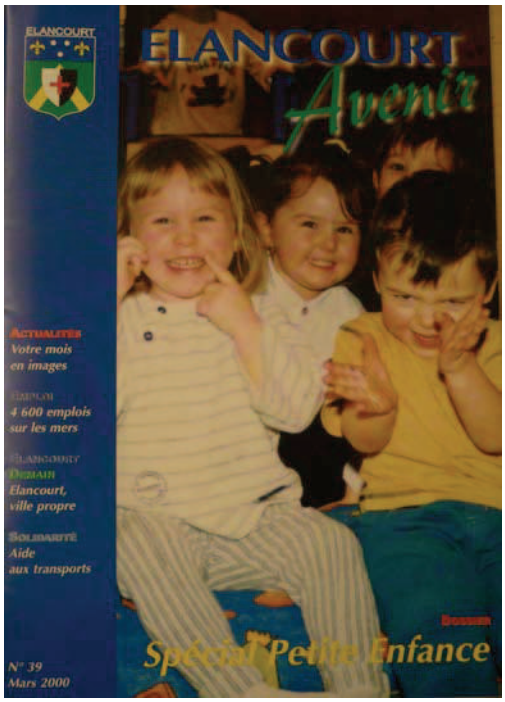
Les guides de l'Initié au début des années 1990 :
L'Initié, L'Initié junior, L'Initié associations.
Source : archives de la CA de SQY

La communication du San (années 1990) – déclinaisons du Petit Quentin

Le Petit Quentin, Le Petit Quentin développement,
Le Petit Quentin des agents,
La Lettre du Président
Source : archives de la CA de SQY

Commentaires (*ci-dessus et page précédente*). Dans les années 1990, la communication du San se diversifie par le biais de campagnes d'affichage, de subventions allouées à la radio ainsi qu'à la télévision locale, et par le recours à une communication écrite globale. Outre les guides de *L'Initié*, respectivement dédiés aux habitants, aux jeunes Saint-Quentinois et au monde associatif (*ci-dessus, première ligne, les éditions 1994, 1995-1996 et 1997*), le syndicat multiplie les outils de communication à l'attention des habitants (*Le Petit Quentin*) et des milieux économiques (*Le Petit Quentin développement, La Lettre du Président*). La communication interne est également privilégiée, via *Le Petit Quentin des Agents (ci-dessus*), afin de délivrer des messages qui, à l'image de ceux de l'EPA, promeuvent une image de l'excellence et du « bien vivre » en ville nouvelle.

Guyancourt Magazine *n° 193*
(20 avril 2001)
Source : Musée de la ville de SQY



Elancourt Avenir *n° 39 (mars 2000)*
Source : Musée de la ville de SQY

Le Journal de Montigny et de son canton *n° 91 (juillet 2000),*
Magny-les-Hameaux *n° 57 (mai 2001)*
Source : Musée de la ville de SQY

Commentaires (pages ci-dessus et précédente). Dans la seconde partie des années 1990, les bulletins municipaux des communes sont refondés : *Le Journal de Montigny et de son canton* adopte un format tabloïd, *Guyancourt Magazine* passe d'une formule mensuelle à une formule bimensuelle, le bulletin municipal de Magny passe en quadrichromie et paraît désormais tous les mois. Alors que la communication communautaire est centrée sur des questions générales (économie, projet de ville…), les municipalités axent sur la proximité et les services à la population : tri des déchets (*Guyancourt Magazine*), petite enfance (*Elancourt Avenir*), cavalcade (*Le Journal de Montigny*) et carnaval (*Magny-les-Hameaux*).