

# Val-de-Reuil et Louviers : deux sociétés urbaines locales pour un projet ou la difficile justification sociale du contrat de l'agglomération Seine-Eure

Philippe Thiard, Maître de conférences en géographie.  
Équipe ATIR (acteurs, territoires, inégalités, représentations) EA 3484  
Université Paris XII Val-de-Marne

Val-de-Reuil et Louviers, deux communes urbaines de moins de 20 000 habitants du département de l'Eure, connaissent depuis une trentaine d'années une histoire politique plutôt mouvementée. Ces deux petites villes, incluses depuis 1999 dans les mêmes unité et aire urbaines, ont longtemps été antagonistes, la seconde n'ayant jamais vraiment accepté le développement de la première, ville nouvelle destinée à accueillir plus de 100 000 habitants et parachutée sans avertissement, un beau matin de juillet 1967, par un certain Georges Pompidou. Depuis l'eau a, comme on dit, coulé sous les ponts et les deux rivales d'autrefois semblent réconciliées dans la toute nouvelle communauté d'agglomération Seine-Eure créée en janvier 2001<sup>1</sup>. Ces deux sociétés urbaines locales ont à tel point progressé en direction l'une de l'autre qu'elles ont signé avec l'Etat sur la période 2000-2006, ainsi que les 24 autres communes qui se sont associées à elles dans la structure intercommunale, un contrat d'agglomération pour un montant total de 87 millions d'euros.

Mais résumer ce nouvel avatar de l'intercommunalité à la construction d'un consensus entre deux collectivités urbaines au profil sensiblement différent est pour le moins réducteur. Même si le périmètre plutôt étendu de cette communauté est assez homogène en termes fonctionnels, puisqu'il inclut en presque totalité l'aire urbaine de Louviers / Val-de-Reuil, il est plutôt hétérogène d'un point de vue social, comme nous aurons l'occasion de le voir. Petites communes rurales et agricoles, bourgades péri-urbaines, petites villes industrielles, communes résidentielles huppées se côtoient dans ce nouvel espace de gouvernance locale et forment une multitude de petites sociétés locales, sans compter les clivages internes qui les traversent parfois. L'étude du projet de cette communauté d'agglomération ne saurait donc se réduire au face-à-face entre les deux principales communes urbaines du secteur, les lignes de force passant plutôt ailleurs, comme nous aurons l'occasion de le montrer.

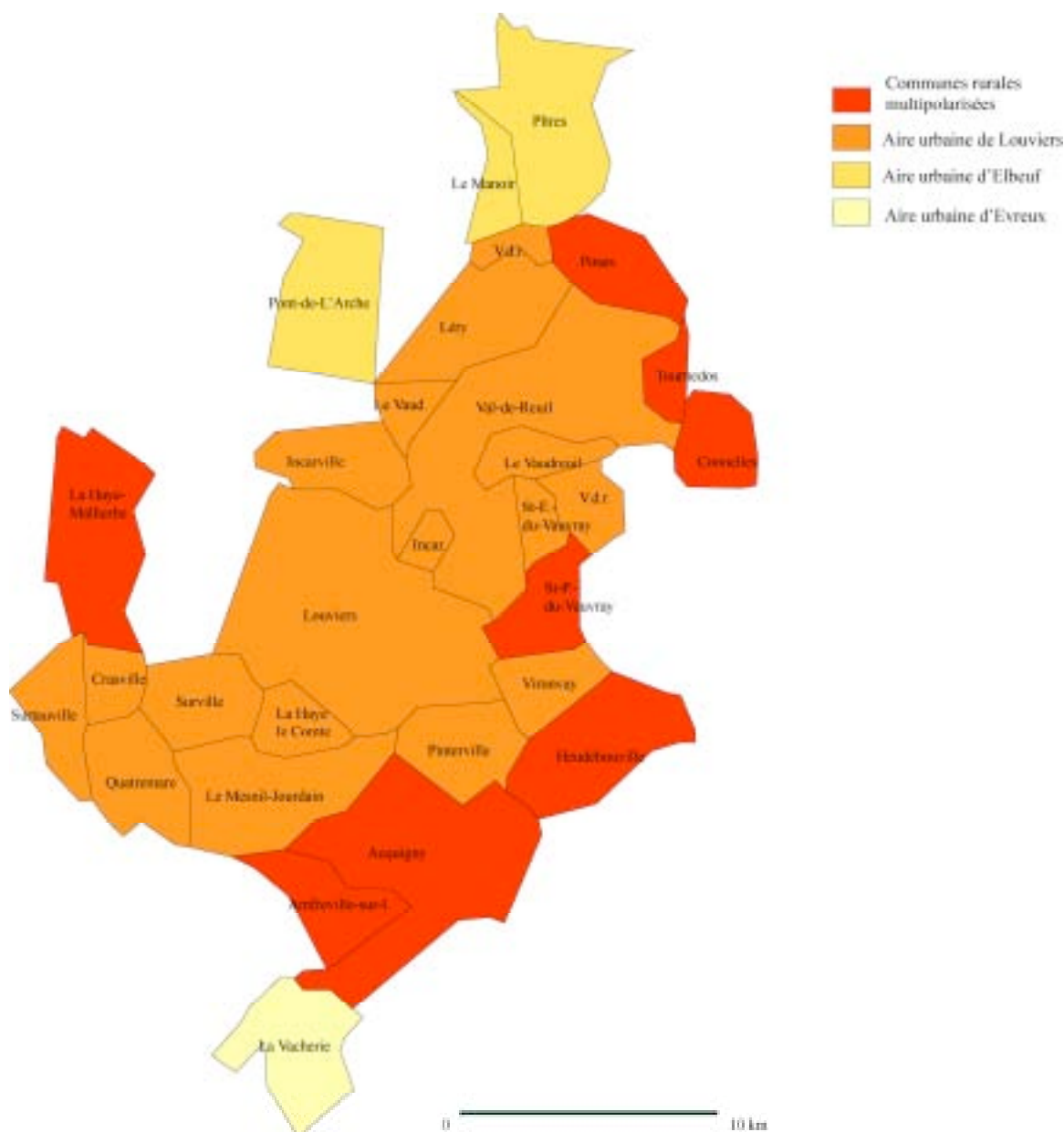
D'autre part, parler aujourd'hui de Val-de-Reuil, même en cherchant à dépasser le périmètre de l'ex-ville nouvelle, devenue depuis son achèvement en 1987, cité contemporaine – charmante litote –, n'est pas chose facile tant se sont succédées au cours des dernières années les publications sur cette jeune ville normande. Certes, il nous fut surtout proposé une relecture des origines (Maze 2001, Lacaze 2002, Brossaud 2003, Blain 2003, Vadelorge 2004, Lacaze 2004, Gay 2004, Durand 2004), dans la lignée des travaux d'évaluation lancée par le ministère de l'équipement sur les villes nouvelles, (Lévy & Salles, *Histoire de la ville nouvelle du Vaudreuil*, à paraître), mais certaines publications, aux objets de recherche plus contemporains, ont commencé à proposer efficacement une interprétation de la nouvelle géographie rolivaloise et lovérienne, qu'elle soit économique, politique ou sociale (Legrand 2001, Bussi 2002, Fréret 2002, Gay & Bussi 2004, INSEE & CASE 2003). Il ne s'agira donc pas de déterminer avec précision les rapports sociaux, les groupes et les réseaux qui ont contribué à la formalisation du projet de territoire décrit par le contrat d'agglomération. La tâche ardue serait d'autant plus malaisée qu'elle nécessiterait de questionner méthodiquement toutes les catégories d'acteurs et de remettre en perspective les catégories mentales, idéologiques et sociologiques qui ont pu les déterminer à agir. Cette méthode, utilisée avec bonheur lorsqu'il fut question de reconstituer l'histoire de la ville nouvelle (Brossaud 2003, Blain 2003), fait urbain unique en France, donnerait sur un objet au contenu plus banal, le contrat d'agglomération, des résultats plutôt décevants, tant il est vrai que ce document programmatique ressemble à s'y méprendre à beaucoup d'autres du même type.

Plus modestement, il s'agira ici de dire en quoi ce projet territorial est en adéquation avec les enjeux du diagnostic social qu'on peut faire, à différentes échelles, du territoire de l'aire urbaine et, si décalage il y a, les raisons et mobiles susceptibles de l'expliquer, ce qui nous amènera à privilégier une analyse du jeu des acteurs publics locaux. D'un point de vue méthodologique, la démarche s'appuiera sur une lecture attentive du contrat d'agglomération et des avis du conseil de développement s'y rapportant, sur quelques articles de presse de Paris-Normandie, sur les publications scientifiques récentes évoquant Val-de-Reuil, ainsi que sur une analyse des données sociales et économiques du territoire de la communauté.

## Présentation, segmentation et stratification socio-spatiales du territoire de Seine-Eure : contrastes sociaux et « géopolitique » interne.

<sup>1</sup> La CASE ou communauté d'agglomération Seine-Eure dont le nom résonne, à distance, comme un hommage au premier responsable de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle, Jean-Paul Lacaze.

La communauté d'agglomération de Seine-Eure est une des trois intercommunalités du même type créées dans le département de l'Eure depuis la promulgation de la loi Chevènement en 1999<sup>2</sup>. Particulièrement vaste (26 communes), elle comprend la totalité de l'aire urbaine de Louviers – incluant celle de Val-de-Reuil depuis 1999 –, à l'exception d'une seule commune qui a refusé d'adhérer à plusieurs reprises (Porte-Joie). Elle déborde également sur les franges de l'aire urbaine d'Elbeuf (Pîtres et Le Manoir sur la rive droite de la Seine, Pont-d'Arche), sur celle d'Evreux (La Vacherie) et intègre de nombreuses communes multipolarisées.



**Carte 1 : Les aires urbaines d'appartenance des communes de Seine-Eure au recensement de 1999**

Le territoire ainsi fédéré est donc à la fois à dominante urbaine et à dominante rurale, fait pas si fréquent pour une communauté d'agglomération (Renaud-Hellier 2003) mais assez courant dans ce département où un préfet, T. Klinger, a beaucoup pesé dans le développement d'intercommunalités étendues (Bussi 2002), conformes à l'esprit des lois Voynet et Chevènement pour lesquelles l'aire urbaine constitue un

<sup>2</sup> Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

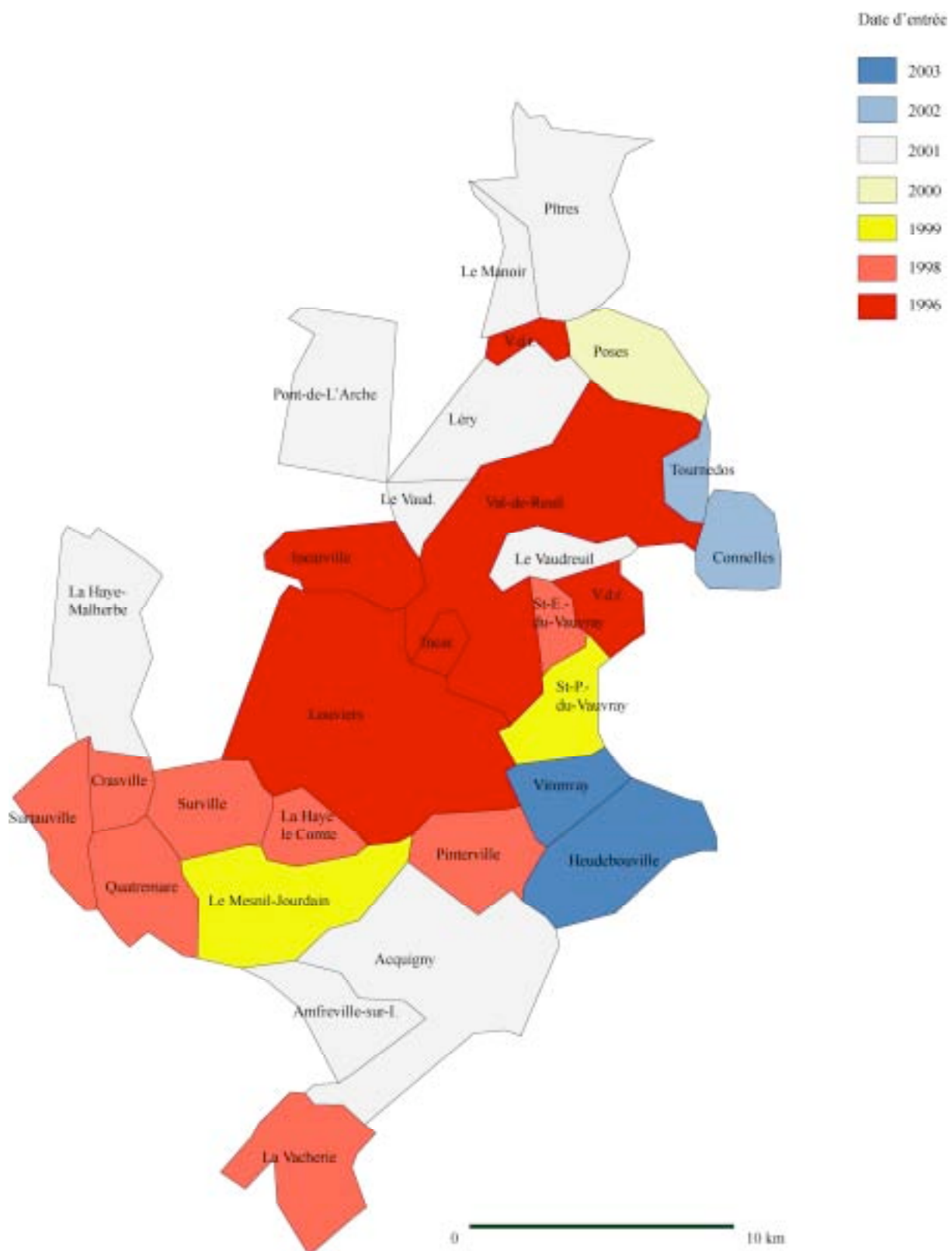
périmètre de référence des nouvelles structures intercommunales urbaines et des projets qu'elles sont incitées à élaborer<sup>3</sup>.

La conséquence de cette hétérogénéité est naturellement une forte segmentation socio-spatiale du territoire ainsi formé. Sur la base d'un périmètre sensiblement différent, celui du SCOT (schéma de cohérence territoriale) qui englobe Seine-Eure et la communauté de Seine-Bord, l'INSEE caractérise la population locale comme « particulièrement jeune... avec une forte composante ouvrière » et « une mixité sociale relativement avancée ». La jeunesse de la communauté d'agglomération est tout à fait confirmée avec 30 % de moins de 20 ans dans la population totale – 24,2 % pour les aires urbaines de même taille –, grâce à la ville nouvelle où ceux-ci représentent près de 39 % de la population communale<sup>4</sup>. La spécialisation ouvrière est moins évidente que pour l'ensemble du périmètre du SCOT (17,5 % de la population contre 22,5 %) et elle est comparable à celle des aires urbaines de même taille (17% de la population). Ce sont surtout les inactifs autres que les retraités (40 % de la population) qui caractérisent le mieux la structure sociale de Seine-Eure mais il faut voir là un des effets directs de la jeunesse de la population locale et notamment roivaloise. La structure des actifs confirme d'ailleurs le diagnostic de l'INSEE pour le périmètre du SCOT avec des ouvriers qui comptent pour 38 % des actifs résidents contre 31 % dans les aires urbaines comparables. Le fort ancrage du secteur industriel et particulièrement de l'industrie pharmaceutique (*Aventis Pasteur, Janssen Cilag*) explique en partie ce profil. Nous sommes bien ici au cœur de la Normandie industrielle et ouvrière. Quant à la mixité sociale, elle découle d'après l'INSEE du nombre important de communes qui accueillent des populations en difficulté (Léry, Pîtres, Le Manoir, Val-de-Reuil et même Louviers, petite ville historique de la région) en comparaison du nombre assez réduit de communes favorisées, au profil résidentiel et généralement de petite taille (Acquigny, Tournedos, La Haye-le-Comte, Mesnil-Jourdain, Vironvay). Cette vision optimiste d'une mixité sociale obtenue grâce à la relative diffusion dans l'espace des difficultés sociales témoigne en tout cas des problèmes rencontrés par une proportion importante des populations locales : avec 16,25 % de chômeurs dont 57 % depuis plus d'un an en 1999, 14 % de familles monoparentales, moins de 13000 € par foyer fiscal (contre 15000 € en moyenne nationale et 14 000 € pour les aires urbaines de référence), Seine-Eure est une communauté d'agglomération où le social est un marqueur fort du territoire, au moins autant que l'économique qui, a contrario, se caractérise par un dynamisme significatif de l'emploi. Cette situation est le fruit d'un triple héritage : celui de l'industrie textile lovérienne dont il ne reste plus grand chose ; celui de la ville nouvelle roivaloise, dont la construction s'est essentiellement traduite par l'édification d'immeubles HLM, surtout après 1977, d'où un taux record de 75 % logements sociaux pour cette seule commune (Fréret 2002) ; celui de l'industrie traditionnelle diffuse, parfois en difficulté, comme sur la rive droite de la Seine ou le long de la vallée de l'Iton.

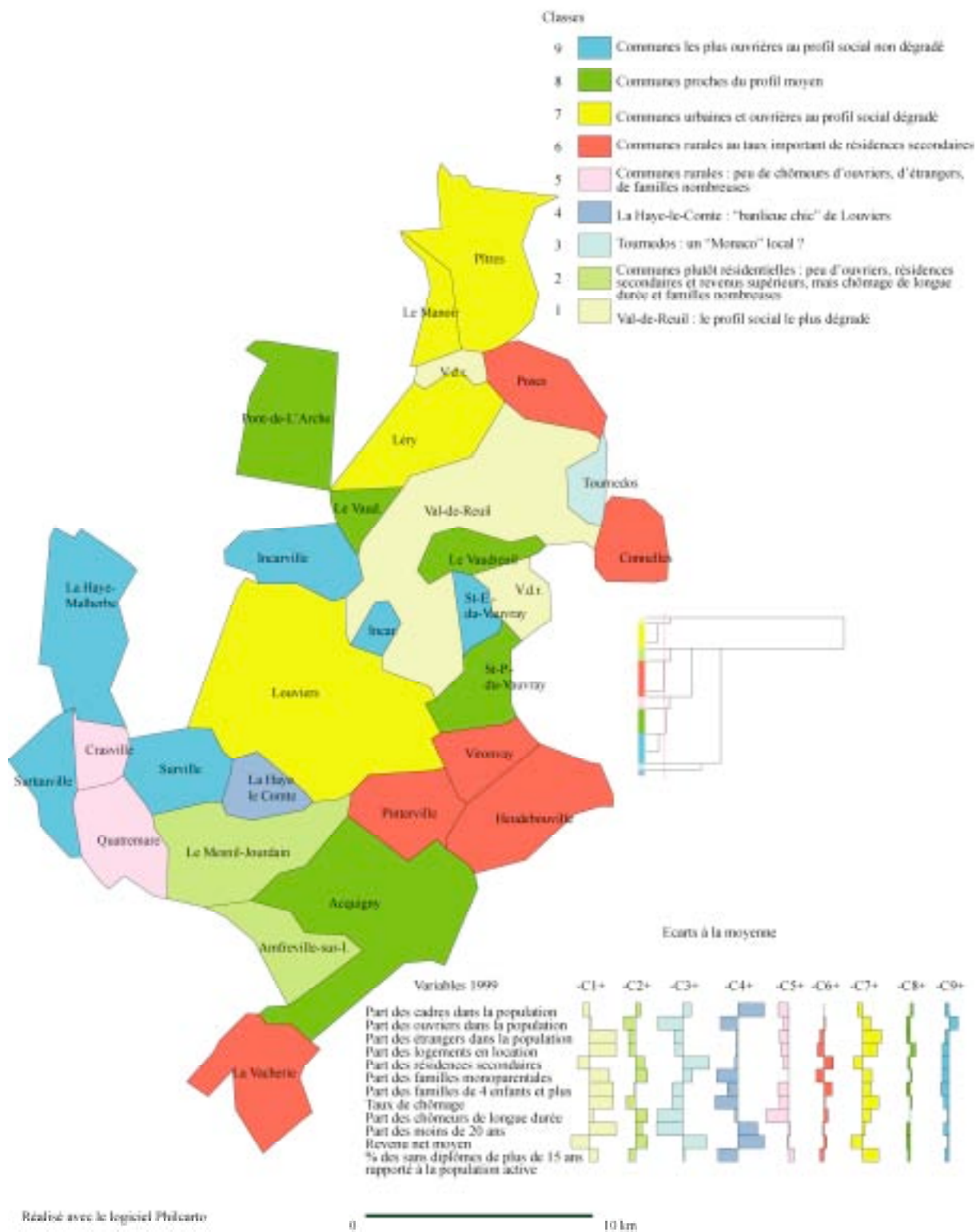
---

<sup>3</sup> L'importance du nombre des communes à dominante rurale au sein de Seine-Eure est une des conséquences de l'effet de seuil de la loi Chevènement pour les communautés d'agglomération qui outre une commune urbaine de plus de 15 000 habitants (Louviers) doivent compter au moins 50 000 habitants.

<sup>4</sup> Pour l'INSEE, les aires urbaines françaises de même taille font entre 40 000 et 80 000 habitants, n'ont pas de communes de plus de 30 000 habitants et ne sont pas frontalières



Carte 2 : Date d'entrée des communes membres de la CASE.



**Carte 3 : Géographie sociale du territoire de la CASE en 1999 par classification ascendante hiérarchique.**

Mais « l'homogénéité » du fait social ne doit pas occulter l'existence de contrastes plus ou moins forts, notamment entre communes urbaines et communes rurales. Pour mesurer ces contrastes, nous avons effectué une classification ascendante hiérarchique à partir d'une sélection de données sociales

susceptibles de refléter la plus ou moins grande aisance des communes du périmètre<sup>5</sup>. Celle-ci, réalisée après standardisation des données, permet pour 9 classes de prendre en compte 79 % de la variance.

La classe pivot (classe 8) présente un profil proche de la moyenne (avec légère surreprésentation des locataires) et regroupe quatre communes (Pont-de-l'Arche, Le Vaudreuil, St-Pierre-du-Vauvray et Acquigny). Sans difficultés sociales particulières comparées aux principales villes de la CASE, elles sont, pour la quasi-totalité d'entre elles, parmi celles qui se sont le plus opposées à la formation de la communauté d'agglomération. Pont-de-l'Arche après la décision du maire, la socialiste P. Lecureux, d'adhérer à la communauté, bascula dans l'opposition au groupement en mars 2001, des dissidents de gauche ayant emporté les élections municipales, avec pour projet une sortie de la CASE (Bussi 2002). Plus que le fait social – rejet de l'image véhiculée par Seine-Eure et particulièrement par Val-de-Reuil, souvent redoutée pour son « altérité » radicale (chômage, populations étrangères, logements sociaux, insécurité réelle ou supposée) –, il semble que ce soit la représentation que cette petite ville se fait de son statut qui ait pesé dans la balance. Pont-de-l'Arche, cité médiévale, aurait pu, plutôt que de se noyer dans une structure vaste, prendre le contrôle d'une intercommunalité à sa main, la communauté de communes de Seine-Bord. Ce sont ici davantage des considérations géopolitiques locales que des considérations sociales qui ont motivé les réticences, le maire actuel continuant d'afficher le projet de sortir de la CASE<sup>6</sup>. Au Vaudreuil, l'opposition doit également beaucoup à la personnalité du maire et ancien député, Bernard Leroy, mais l'élection de ce dernier, rare élu UDF d'une zone géographique plutôt ancrée à gauche, peut aussi s'interpréter comme un reflet du statut social de la commune du Vaudreuil dont la vocation résidentielle (7,65 % de cadres et revenu net moyen de près de 17 000 €) s'est confirmée au fil du temps avec l'accueil de populations aisées qui ne souhaitaient pas s'installer dans la ville nouvelle (problème d'image et carences de l'offre immobilière roivaloise). Quant à Acquigny<sup>7</sup>, son éloignement relatif en fait comme Pont-de-l'Arche une commune dont la population se serait bien vue ailleurs, en l'occurrence au sein d'une micro-communauté de communes, Madrie-Iton<sup>8</sup>, le niveau plus aisé de sa population pouvant justifier une recherche de « l'entre-soi ».

D'autres communes aisées se distinguent également au sein du périmètre de la CASE. C'est le cas dans les classes 3,4,5 et 6 dont certaines ne comprennent qu'un seul individu. Tournedos (classe 3) représente ainsi un petit « Monaco »<sup>9</sup> local du fait de sa situation quasi-insulaire (commune des bords de Seine) et du niveau élevé de certains indicateurs : près de 8% de cadres, 22 % de résidences secondaires, 26 000 € de revenus par foyer fiscal... La Haye-le-Comte (classe 4), moins de 100 habitants, constitue une petite colonie de populations très aisées aux portes de Louviers mais sa taille et la proximité de l'agglomération lovérienne en ont fait une des premières adhérentes de la communauté. La classe 5 regroupe les deux communes les plus « rurales »<sup>10</sup> de la CASE avec de 3,2 à 7,5 % d'agriculteurs, ce qui explique une valeur inférieure à la moyenne pour la plupart des indicateurs retenus dans la classification. Tout comme La Haye-le-Comte, elles n'ont pas cherché à s'opposer à la constitution de la communauté malgré leur profil social particulier. Enfin la classe 6<sup>11</sup> représente une catégorie intermédiaire entre le profil d'une commune huppée comme Tournedos et celui de la moyenne des communes de la CASE. Ouvriers, cadres et chômeurs y occupent une place comparable, tandis que les résidences secondaires sont surreprésentées (11,5 % du parc) et que le caractère résidentiel se traduit par moins de difficultés sociales qu'ailleurs : peu d'étrangers (1,3 %), peu de familles monoparentales (6,6 %), peu de logements en location (7,4 %) et un revenu moyen de plus de 17 000 €. Dans ce groupe à la localisation très

---

<sup>5</sup> Part des cadres et professions libérales, des ouvriers, des moins de 20 ans, des étrangers, dans le total de la population en 1999 ; taux de chômage et part des chômeurs depuis plus d'un an en 1999 ; pourcentage des populations de plus de 15 ans sans diplôme dans le total de la population active en 1999 ; part des résidences secondaires et des logements en location dans le total du parc de logements en 1999 ; pourcentage de familles monoparentales et de familles de 4 enfants ou plus en 1999 ; revenu net moyen par foyer fiscal en 1999.

<sup>6</sup> « Agglomération : l'arrêté conforté », *Paris-Normandie*, 29 mars 2001

<sup>7</sup> Son maire reste un des opposants les plus farouches à la CASE au point d'avoir déposé un recours devant la juridiction administrative : « La carte intercommunale se clarifie », *Paris-Normandie*, 15 décembre 2001.

<sup>8</sup> Et regroupant quatre petites communes rurales (Heudebouville, Hondouville, Vironvay et Acquigny), plus « huppées » que la moyenne (de 16 500 à 19 500 € de revenus et de 5,5 % à 7,5 % de cadres)

<sup>9</sup> L'expression est de Marc-Antoine Jamet, maire de Val-de-Reuil depuis mars 2001. Il l'a prononcée en octobre de cette même année lors du vote du conseil communautaire en faveur de l'extension de la CASE à 8 nouvelles communes (Andé, Connelles, Herqueville, Heudebouville, Hondouville, Portejoie, Tournedos-sur-Seine et Vironvay). Certaines d'entre elles se sont fortement opposées à leur entrée dans la communauté. C'est le cas de Porte-Joie, au profil proche de celui de Tournedos, dont le refus a empêché l'adhésion d'Andé et d'Herqueville sur la rive droite de la Seine, en raison de la nécessaire continuité territoriale que doit respecter un périmètre de communauté d'agglomération.

<sup>10</sup> Crasville et Quatremares.

<sup>11</sup> Poses, Connelles, Vironvay, La Vacherie, Pinterville, Heudebouville

périphérique, certaines communes ont été réticentes à intégrer la communauté – Vironvay et Heudebouville surtout, parties prenantes du projet Madrie-sur-Iton en 2000 et favorables en 2001, par défaut, à leur rattachement à la communauté de Gaillon –, sans qu'on atteigne toutefois une opposition aussi importante que dans certains des exemples précédents (Pont-de-l'Arche, Acquigny, Le Vaudreuil, Porte-Joie).

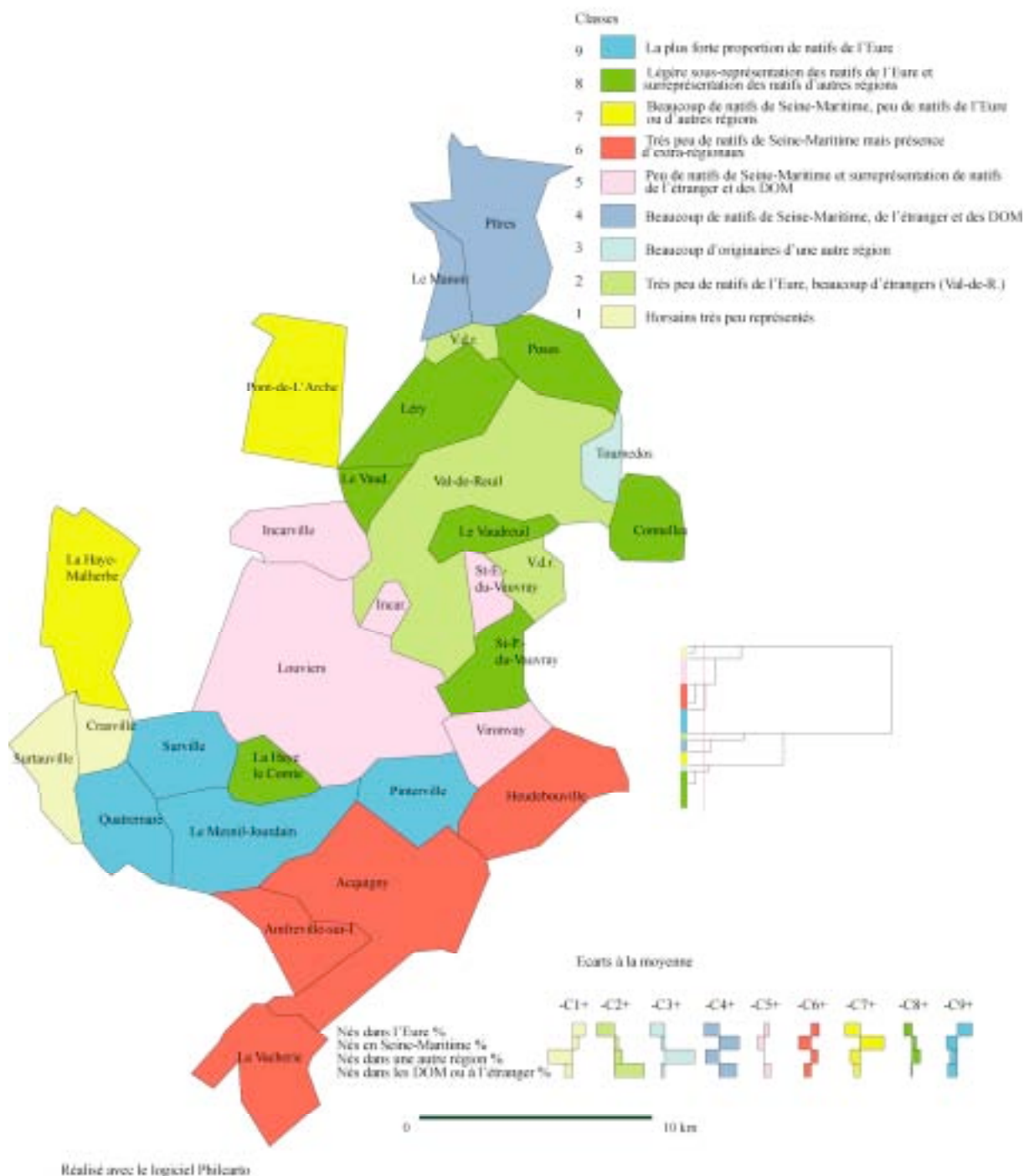
A l'opposé de ces communes au profil moyen ou plus favorable que la moyenne, trois types de communes se caractérisent par une identité sociale beaucoup plus populaire. Il s'agit tout d'abord de la classe 9<sup>12</sup> au profil ouvrier très marqué (20,7 % de la population) mais sans les difficultés sociales qu'on rencontre ailleurs (peu de familles monoparentales – 7,2 % –, taux de chômage assez faible – 8,6 % –, meilleur niveau de formation...). La classe 7 quant à elle regroupe quelques unes des communes urbaines qui connaissent les indicateurs sociaux les plus dégradés du secteur<sup>13</sup> : 48 % des plus de quinze ans sans diplôme, revenu faible inférieur à 12 000 €, 6,4 % d'étrangers, peu d'accession à la propriété avec 43 % de locataires<sup>14</sup>, taux de chômage de 19 %. Dans le prolongement de ce type, la commune de Val-de-Reuil (classe 1) témoigne toutefois d'une surconcentration des populations fragilisées : taux de chômage de 23 %, près de 20 % de familles monoparentales, 10 % des ménages à quatre enfants et plus, près de 9 % de population étrangère, un revenu de 9300 € par foyer... Aucune des communes de ces trois dernières classes ne s'est montrée ouvertement hostile à la formation de la communauté d'agglomération, certaines en constituant même le moteur. Pîtres et Le Manoir qui auraient pu être favorables à une adhésion à Seine-Bord ont privilégié d'emblée le tropisme lovérien, malgré la coupure de la Seine et une logique plutôt centrifuge des migrations pendulaires (plus de 10 % des actifs vers l'aire urbaine de Rouen et de 5 à 10 % vers celle d'Elbeuf à laquelle elles appartiennent, comme la commune de Pont-de-L'Arche). Louviers, Incarville et Val-de-Reuil constituent quant à elles le noyau dur de la CASE. Elles sont à l'origine de la communauté de communes de Seine-Eure en 1996, la convergence de leur profil social ayant joué très certainement un rôle non négligeable, même si leur appartenance à la même unité urbaine (reconnue au recensement de 1999), c'est-à-dire l'existence d'une continuité physique du bâti, a probablement pesé davantage. Toutes les autres communes de ce groupe « populaire » ont adhéré sans rechigner à la communauté, certaines très précocement comme Surtauvilla, Surville, St-Etienne-du-Vauvray dès 1998, d'autres plus tardivement comme Léry, Le Manoir et Pîtres en 2001.

---

<sup>12</sup> St-Etienne-du-Vauvray, Incarville, La Haye-Malherbe, Surtauvilla, Surville

<sup>13</sup> Le Manoir, Pîtres, Léry, Louviers

<sup>14</sup> Mais ce taux est assez conforme au statut urbain de ces communes.



**Carte 4 : Typologie des communes de Seine-Eure par classification ascendante hiérarchique en fonction du lieu de naissance des populations résidentes en 1999.**

Les horizons géographiques des populations des communes du périmètre peuvent aussi expliquer certaines attitudes. Nous avons opéré une classification ascendante hiérarchique avec standardisation des données de la part de la population née dans le département, née dans un autre département de la région, née dans une autre région française et née dans les DOM ou à l'étranger. Un découpage en neuf classes permet d'expliquer près de 90 % de la variance et donne une représentation assez différenciée du peuplement des communes de l'agglomération. Sans rentrer dans le détail, on s'aperçoit que c'est dans les types où la population née en dehors du département – mais en France métropolitaine – est la mieux représentée que l'opposition à la communauté a été la plus forte et que c'est dans ceux où les personnes nées dans l'Eure et à l'étranger ont le poids le plus important que l'adhésion a posé le moins de difficultés. C'est ainsi dans la classe 8 où les natifs de l'Eure sont sous-représentés et ceux d'autres régions sur-représentés qu'on trouve Le Vaudreuil et Connelles qui ont émis chacune des réserves fortes à



leur adhésion tandis que Léry, pourtant dans l'unité urbaine, n'entraîne qu'en 2001. Tournedos, seule commune de la classe 3 et tout aussi réservée se distingue par sa forte proportion de population « horsaine ». Quant à Acquigny et Heudebouville, elles font partie de la classe 6 où la part des natifs d'autres régions n'est pas négligeable. Enfin, Pont de l'Arche, autre commune hostile à l'origine, elle appartient à la classe 7 où les natifs de Seine-Maritime sont en proportion les plus nombreux. A contrario, c'est dans les classes 1,9 et 5 où les populations nées dans le département sont les mieux représentées et celles originaires d'autres départements les moins significativement présentes que l'installation de la CASE a été le mieux vécue. De même Manoir et Pîtres qui composent la classe 4 ont certes beaucoup de natifs de Seine-Maritime mais ont aussi faiblement attiré des populations d'autres régions, tradition ouvrière oblige, ce qui explique peut-être une plus facile intégration à la mouvance communautaire. Une exception confirme toutefois la règle, Val-de-Reuil (classe 2), avec son faible contingent de personnes nées dans l'Eure. Mais pour cette ville dont toute la brève existence a consisté à lutter pour se faire accepter localement, la mise en place de la communauté d'agglomération a été l'occasion d'une véritable reconnaissance, la fin en quelque sorte des peurs qu'elle avait pu susciter et de l'isolement qu'elle a dû subir. En bref, l'identification à l'agglomération a pris la forme d'un patriotisme départemental, les populations originaires de l'Eure étant probablement plus sensibles que les autres aux discours volontaristes sur le « Triangle d'Eure », zone comprise entre Evreux, Vernon et Louviers, à fort dynamisme économique et censée faire contrepoids aux pôles parisiens et rouennais.

Ainsi la dynamique de formation de la CASE peut-elle s'interpréter en termes sociaux, comme le montre cette première mise en correspondance entre la géographie sociale de Seine-Eure, l'origine géographique des populations et la « géopolitique interne » de la communauté. Un gradient centre-périphérie de moindre acceptabilité de l'intercommunalité semble s'être formé en relation étroite avec un gradient croissant, également de type centre-périphérie, de prospérité sociale<sup>15</sup> et d'origine extra-départementale des populations. Bien sûr des critères d'ordre technique ont également joué – la nécessité de former un ensemble de plus de 50 000 habitants, la présence d'une commune de plus de 15 000 habitants autorisant cette formule de coopération intercommunale – de même que des opportunités d'ordre financier – une DGF (dotation globale de fonctionnement) renforcée, un partage des ressources de la taxe professionnelle, principalement concentrées à Louviers et Val-de-Reuil<sup>16</sup>. Bien sûr des facteurs fonctionnels et des considérations issues de la géographie administrative sont aussi entrés en ligne de compte. Ils ont d'ailleurs servi de référence au président de la communauté, Franck Martin, pour demander au conseil communautaire, en octobre 2001, une extension de la toute jeune structure intercommunale à huit nouvelles communes : limites cantonales, relations domicile-travail, limite de l'influence des aires urbaines voisines<sup>17</sup> ont ainsi servi de critères. Bien sûr enfin, les ambitions politiques des différentes personnalités de la région ont joué tout autant : désir du maire de Louviers d'accroître son rayonnement personnel dans la perspective des législatives de 2007<sup>18</sup> ; souhait du maire de Val-de-Reuil (directeur de cabinet de Laurent Fabius) de réussir son ancrage local en utilisant la communauté d'agglomération comme relais d'une politique principalement orientée vers le développement social de sa ville (opération de renouvellement urbain octroyée par l'Etat fin 2000 dans le cadre du contrat de

---

<sup>15</sup> Ce gradient sans être inédit à l'échelle des aires urbaines est ici très marqué : le « cas Val-de-Reuil », même si cette ville n'est qu'un des deux centres effectifs du pôle urbain, est presque caricatural. Le gradient centre-périphérie existe aussi à l'échelle même de cette commune, avec un « germe de ville », premier quartier bâti dans les années 1970, considérablement plus pauvre que le reste de la cité (Fréret 2002).

<sup>16</sup> 70 % des recettes de taxe professionnelle des communes du SCOT sont localisées dans ces deux communes par ailleurs les plus endettées du secteur. L'équation financière locale était donc la suivante : accroissement des recettes et ouverture de nouvelles perspectives d'investissement pour les deux communes les plus importantes, aux marges de manœuvre néanmoins réduites, grâce à la DGF renforcée des communautés d'agglomération ; récupération indirecte, par le biais des compétences intercommunales, des recettes de taxe professionnelle pour les autres communes.

<sup>17</sup> Pour les responsables de l'exécutif de la CASE et en particulier pour Franck Martin, le périmètre idéal se devait d'englober les quatre cantons de Louviers-Nord, Louviers-Sud, Val-de-Reuil et Pont-de-l'Arche (« Communauté d'agglomération : un pas en avant, deux pas en arrière », *Paris-Normandie*, 17 octobre 2001). De même, dès la mise en place de la CASE, Franck Martin déclarait : « Les limites de notre zone d'influence sont les agglomérations elbeuvienne et ébroïcienne » (« Communauté d'agglomération : première réunion fondatrice », *Paris-Normandie*, 22 janvier 2001). Enfin, à propos de la commune d'Hondouville qui n'a finalement pas adhéré, Frank Martin, quelques mois plus tard, faisait valoir l'argument suivant : « En matière de déplacements domicile-travail dans le canton de Louviers-Sud, on en recense 2200 vers l'agglomération et seulement 56 vers le Neubourg [groupement intercommunal auquel a finalement adhéré cette commune] ! Il y a aussi les huit syndicats dont Hondouville dépend et dont les compétences ont été reprises par l'agglomération » (« L'agglomération retrouve une opposition », *Paris-Normandie*, 1<sup>er</sup> octobre 2001).

<sup>18</sup> En terre historique du mendésisme, courant politique quelque peu révolu, il faut bien à ce radical de gauche, face à un parti socialiste presque tout puissant dans les investitures nationales, compenser par un fort activisme local de moindres relais nationaux.

ville et « fil rouge » de son mandat<sup>19</sup>) ; résistance personnelle de la part d'une des personnalités centristes du département, le maire du Vaudreuil qui, pour se démarquer, a toujours réclamé le respect de l'autonomie communale et proposé des modes de coopération plus informels, comme le pays. Mais tout autant que ces déterminants, les clivages sociaux expliquent les attitudes très différenciées des maires du périmètre et montrent bien tout le poids de la géographie sociale et de l'origine géographique des populations dans la mise en place de l'intercommunalité. Ce sont bien certaines communes favorisées – mais pas forcément les plus privilégiées – et quelques-unes de celles qui ont connu les plus forts apports démographiques extérieurs, d'origine métropolitaine toutefois, qui ont le plus renâclé à la mise en place d'une communauté aussi étendue, contestant sans le dire une forme de solidarité dont les difficultés sociales des principales villes du secteur leur faisaient croire qu'elle s'exercerait peut-être à leur détriment.

### **De l'intercommunalité au contrat d'agglomération : un contenu social plutôt discret.**

Dans la lignée de la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) de 1999 et de l'actuelle génération de contrats de plan Etat-Région, la CASE a signé le 21 janvier 2003 avec l'Etat, le Conseil régional de Haute-Normandie et le Conseil général de l'Eure un contrat d'agglomération d'un montant de 87 millions d'euros et comprenant 68 mesures réparties en trois axes<sup>20</sup>. Ce contrat est le second élaboré en Haute-Normandie et le sixième validé sur le plan national. Il fait suite à une réflexion conduite pendant deux ans au sein de la CASE et constitue la charpente du projet de développement durable de l'agglomération dont il déborde toutefois le périmètre en accueillant Andé et Herqueville<sup>21</sup>. La présentation formelle de ce document programmatique n'innove pas par rapport à d'autres exercices du genre : la stratégie formulée est assez ordinaire (« répondre aux besoins des habitants du bassin de vie, conforter la dynamique existante sur le territoire depuis plusieurs années, construire une image valorisante du territoire ») ; la structure en axes et les axes eux-même ont pour référence des paradigmes tout à fait classiques en matière de développement local (développement économique, valorisation de potentiel, développement solidaire, préservation de l'environnement). Le projet Seine-Eure se glisse donc sans problèmes dans la « feuille de style » des projets de territoires tels qu'on les rencontre en France depuis les lois de décentralisation et plus encore depuis la mise en place de la politique régionale européenne. Toutefois, les enjeux de l'action publique ont été clairement cernés : besoins en foncier industriel, insuffisance de formation des jeunes, permanence du chômage de longue durée, problèmes de liaison entre les deux principales villes de l'agglomération (projet de boulevard urbain entre Louviers et Val-de-Reuil), insuffisance de l'offre privée en matière de logements qui renforce le décalage entre l'offre d'emplois plutôt qualifiés et la structure de qualification de la population résidente qui reste inadaptée. La détection de ces enjeux repose sur un diagnostic assez rigoureux du territoire de l'agglomération de type atouts/faiblesses qui, sans être très novateur, n'en est pas moins efficace. Ce sont toutefois les actions envisagées, parfois très précises, qui donnent tout leur sel à ce contrat en constituant parfois de véritables projets structurants : lancement d'un parc industriel *Biotech*, réalisation d'une boucle locale de télécommunications, aménagement du quartier de la gare de Val-de-Reuil – on en reste toutefois encore au stade des études – construction d'une salle dédiée au spectacle vivant à Louviers, extension du parc d'activités des Portes, un des plus dynamiques de l'agglomération, etc. Ces « grands » projets sont malgré tout d'ampleur limitée, particulièrement en termes d'image, avant tout conformes au statut de ville moyenne de l'agglomération, et voient leur portée banalisée soit par des mesures assez ordinaires (aménagement des entrées de villes et de villages, requalification des cœurs urbains, coulées vertes, zones d'accueil des gens du voyage, signalétique des zones industrielles,) soit par l'inscription, comme pour mémoire, de procédures nationales de « droit commun » (contrat de ville, ORU – opération de renouvellement urbain –, plan de déplacement urbain). Certaines actions se signalent même, comme c'est fréquemment le cas dans ce type de document de programmation, par le caractère emphatique de leur présentation : ainsi la promotion d'un pôle intermodal à Val-de-Reuil se résume à l'aménagement de deux parkings et d'infrastructures pour deux roues...

<sup>19</sup> « L'agglomération au menu du conseil municipal ce soir », *Paris-Normandie*, 19 décembre 2000

<sup>20</sup> « Axe 1 : Conforter le pôle économique de l'agglomération, en valorisant ses potentiels humains et patrimoniaux ; Axe 2 : Engager un développement durable et solidaire de l'agglomération ; Axe 3 : Préserver l'environnement »

<sup>21</sup> Andé est notamment partie prenante d'un projet de développement du tourisme fluvial sur la Seine. Cette commune et Herqueville sont également concernées par la reprise en charge, par la communauté, de la compétence assainissement (gestion de cinq réseaux), ce qui justifie l'inscription de ces deux communes dans le contrat d'agglomération.

Plus précisément, on peut dire que le projet local est soumis à une double tension<sup>22</sup> : l'impératif d'une part du développement économique, principal domaine de compétence de l'agglomération et thème fédérateur du consensus politique local – existence d'une manne à partager<sup>23</sup> – qui n'aurait pu exister si Val-de-Reuil n'avait été qu'une commune « à problèmes », définitivement sans attrait, et d'autre part l'impératif d'égalité répartition des investissements entre les communes signataires du pacte communautaire et particulièrement entre celles qui ont le plus « participé » au « débat » sur l'intercommunalité. Le premier accapare sous diverses formes la principale part du financement contractuel avec 18 millions d'euros (20 % des crédits) pour le seul axe 1 à finalité de développement économique. Le second est assez bien représenté avec 11 millions d'euros, soit 12,5 % des crédits disponibles<sup>24</sup>. Les communes les plus récalcitrantes à l'intercommunalité sont d'ailleurs dans ce domaine assez bien dotées et notamment Le Vaudreuil (Clos des Aulnes, salle polyvalente, église de St-Cyr) et Pont de l'Arche (aménagement des berges de Seine, réhabilitation du bailliage). La pacification politique du territoire de Seine-Eure a donc un prix. Certes le volet social du contrat d'agglomération (axe 2) semble en apparence le mieux pourvu avec 47 millions d'euros soit 54 % des financements. Mais il mérite toutefois, tel qu'il est présenté, un petit déshabillage. Tout d'abord il comprend un certain nombre d'opérations d'intérêt communal, comptabilisées précédemment, et à la dimension sociale peu apparente (centralités, requalification urbaine des cœurs de villes, paysagement des entrées de villes, mise en place d'un SCOT, gestion foncière, aménagement de gares...). Il est vrai que certaines mesures font ici davantage référence au développement durable qu'au développement social. Par ailleurs cet axe 2 à dominante sociale inclut deux opérations d'initiative nationale, le contrat de ville et l'opération de renouvellement urbain (ORU) qui comptent pour plus de 30 millions d'euros et dont le financement émanant d'autres partenaires que l'Etat et les collectivités territoriales est considérable (Caisse des Dépôts et Consignations, bailleurs sociaux). Si bien qu'en ne retenant que les politiques sociales authentiquement d'origine locale (le PLH<sup>25</sup> qui se réfère explicitement au principe de mixité sociale, l'OPAH – opération programmée d'amélioration de l'habitat – intercommunale dont les objectifs sont d'améliorer l'offre locative bon marché et l'efficacité thermique des immeubles, les actions de formation qui consistent essentiellement à informer différents publics, l'aménagement de zones d'accueil pour les gens du voyage...), on arrive péniblement à 4,2 millions d'euros soit moins de 5 % du contrat<sup>26</sup>. Sans la « dot » apportée par Marc-Antoine Jamet, maire de Val-de-Reuil, à sa commune d'élection, le volet social du contrat d'agglomération aurait peut-être manqué de chair. Ceci explique d'ailleurs certaines références incantatoires au social qui permettent aux acteurs, par effet d'affichage, de se dédouaner d'un éventuel déficit qu'on pourrait leur reprocher : par exemple dans l'objectif 1 de l'axe 4 du contrat, le développement du commerce de proximité et l'aménagement de zones artisanales est avec quelque excès d'enthousiasme indexé au soutien à l'économie sociale et solidaire ! Ceci explique également les quelques réserves du Conseil de développement<sup>27</sup> de l'agglomération à l'égard du contrat notamment lorsqu'il regrette le manque d'actions en matière d'économie solidaire<sup>28</sup>. Ceci peut également rendre compte de certaines tensions entre le Maire de Louviers et celui de Val-de-Reuil : le début de l'année 2001 a été émaillé d'attaques du second contre le premier – qui confortait sa position en s'appuyant sur les maires des autres communes –, au sujet du retard pris dans le lancement des études préalables à la réalisation de l'ORU. Seule l'intervention du Préfet, imposant un démarrage rapide, est parvenue finalement à calmer le jeu<sup>29</sup>. Ceci éclaire enfin le virage récent de l'agglomération en faveur du social : à la fin de l'année

<sup>22</sup> Cette proposition exclut de fait le volet environnemental qui alimente l'axe 3 (17 millions d'euros soit 19 % des crédits) mais le projet est ici essentiellement gestionnaire (déchets, assainissement).

<sup>23</sup> La taxe professionnelle.

<sup>24</sup> Dans ce total, on a inclus différentes opérations très localisées qu'on peut considérer d'un intérêt strictement communal : aménagement de zone artisanale à La Haye-Malherbe, développement de la zone industrielle du Manoir, opérations communales de requalification urbaine hors problématique politique de la ville, développement de fonctions locales de centralité...

<sup>25</sup> Le PLH, programme local de l'habitat, est une compétence automatiquement transférée aux communautés d'agglomération. L'élaboration de celui-ci, à ce niveau de taille démographique, n'est toutefois pas obligatoire.

<sup>26</sup> L'ajout de l'Oru et du contrat de ville nous ramène à 41 %.

<sup>27</sup> Instance représentative de la société civile appelée de par la loi Voynet à formuler des avis sur les politiques de développement de l'agglomération. Cf. *Avis synthétique du conseil de développement réuni en séance plénière du mercredi 13 novembre 2002 sur le projet d'agglomération Seine-Eure*.

<sup>28</sup> Il est vrai que le PLIE (Plan local pour l'insertion et l'emploi) et la mission locale pour l'emploi ont déjà permis, hors contrat, pour le premier de proposer à 900 personnes une solution d'insertion (avec pour moitié un emploi stable à la clé) et pour la seconde d'apporter assistance à 3000 jeunes par an.

<sup>29</sup> « Les lenteurs de l'agglomération », *Paris-Normandie*, 20 mars 2001 ; « Toujours des accrocs à l'agglomération », *Paris-Normandie*, 19 avril 2001, « ORU : le préfet opte pour l'urgence », *Paris-Normandie*, 23 avril 2001.

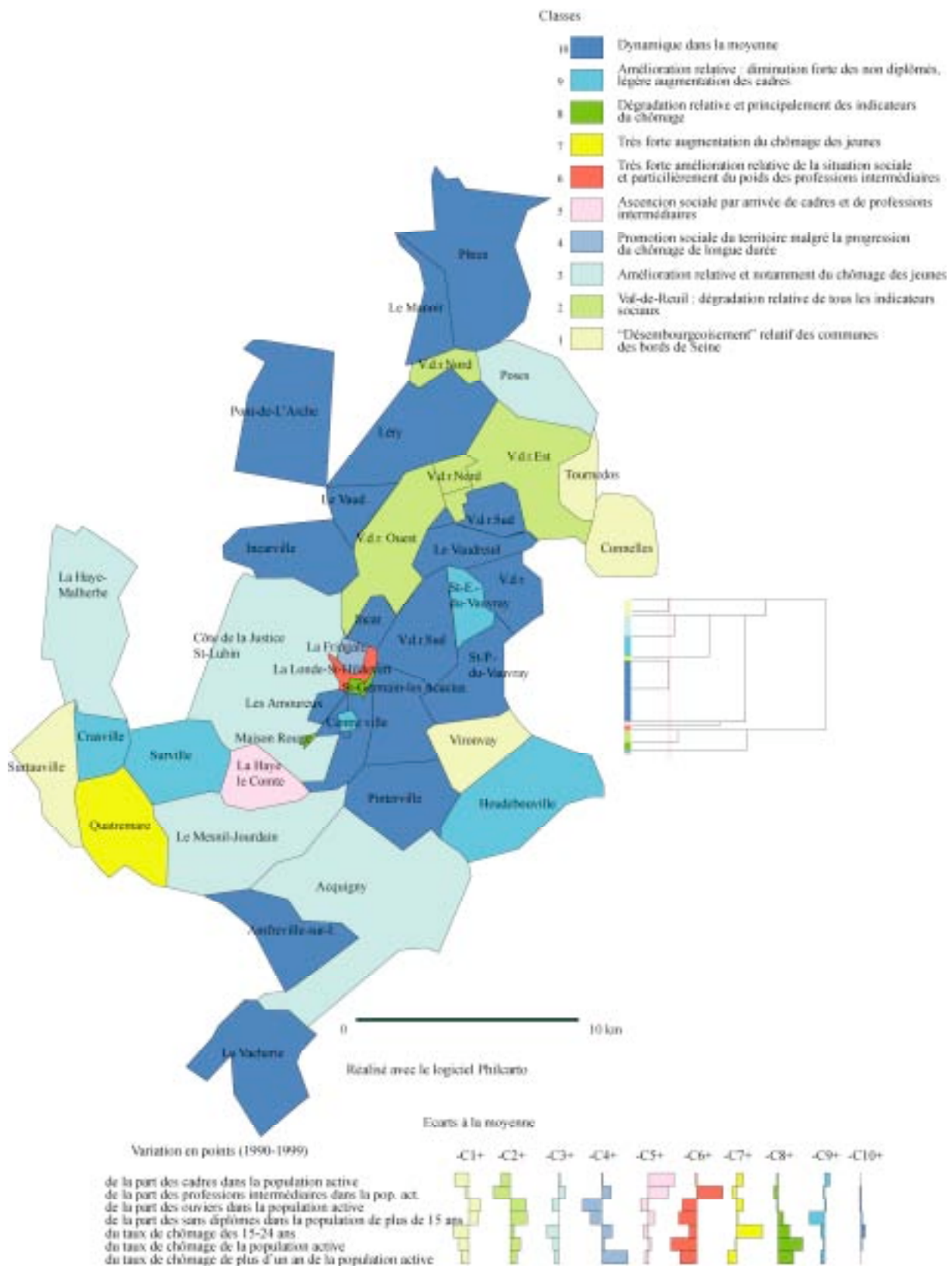
2003, les deux maires ont commencé à évoquer l'opportunité d'une extension des compétences à ce domaine à travers deux projets, la proposition d'un service social minimum permettant de fédérer les différents centres communaux d'action sociale et le soutien à certaines associations oeuvrant pour améliorer la mobilité des personnes défavorisées – *Ifair* et *Inser* volant – (location de vélos à des chômeurs afin de faciliter leurs démarches, transport à la demande, ateliers vélo...) <sup>30</sup>.

Cette sévérité à l'égard du volet social du contrat mérite toutefois d'être nuancée : elle passe sous silence le fait que l'intervention dans ce domaine repose sur une multitude d'actions peu lourdes, impliquant le secteur associatif, et ne nécessitant pas des financements importants, comme le montre la multitude d'axes d'intervention du contrat de ville doté sur six ans d'environ 3 millions d'euros.

Néanmoins, la question de l'adéquation de l'action publique à la dynamique sociale du territoire de l'agglomération mérite d'être posée. Comment évoluent les inégalités, relativement fortes, entre les communes de Seine-Eure et notamment entre celles, à dominante urbaine – on pense bien sûr à Val-de-Reuil –, et les autres ?

---

<sup>30</sup> « Vers une politique sociale intercommunale », *Paris-Normandie*, 8 décembre 2003 ; « Un service social minimum », *Paris-Normandie*, 9 décembre 2003.



**Carte 5 : Dynamiques sociales des territoires communaux et infra-communaux de la CASE entre 1990 et 1999 par classification ascendante hiérarchique**

Une nouvelle classification ascendante hiérarchique réalisée sur l'évolution de certains indicateurs sociaux<sup>31</sup> permet d'examiner s'il y a ou non convergence du profil social des communes. Afin d'obtenir une plus grande précision géographique sur les dynamiques, nous avons retenu non plus les communes mais les IRIS 2000<sup>32</sup> qui permettent de mieux faire ressortir les contrastes. Les valeurs moyennes pour l'ensemble des communes laissent apparaître une légère amélioration de la part des cadres, une augmentation plus substantielle de celle des professions intermédiaires, au détriment des ouvriers. Par ailleurs, d'autres indicateurs se dégradent et notamment le chômage mais plus particulièrement le chômage de longue durée et plus encore le chômage des jeunes. La crise du début des années 1990 est donc encore perceptible. Si la plupart des communes ont une évolution moyenne (classe 10), le Sud de Seine-Eure, plus rural connaît des tendances plus favorables – classe 3 où s'améliore surtout le chômage des jeunes et la part des professions intermédiaires et plus encore classe 5 (La Haye-le-Comte), petite commune périurbaine aux portes de Louviers qui s'embourgeoise. Au Nord, les communes huppées des bords de Seine se rapprochent du profil moyen (classe 1 : Tournedos, Connelles, Vironvay) avec déclin de la part des cadres au profit des ouvriers mais aussi l'amélioration de tous les indicateurs relatifs au chômage et à la formation. L'essentiel réside toutefois dans le creusement des écarts sociaux entre les différents quartiers des deux villes de Louviers et de Val-de-Reuil et entre les plus fragiles de celles-ci et le reste du territoire de l'agglomération. A Louviers, le centre-ville et le quartier Côte-de-Justice-St-Lubin améliorent leur situation (classes 3 et 9), de même que le quartier d'habitat collectif de La Londe-St Hildevert construit dans les années 1970 (classe 6 : très forte progression des professions intermédiaires, au détriment des ouvriers et forte amélioration du taux de chômage – -12 points) et que le parc de la Fringale – surtout pour le chômage des jeunes – mais où ne vivent que 300 habitants. Par contre celui de St-Germain-Les Acacias (quartier mixte de collectifs récents et d'anciennes usines) tout comme celui de Maison Rouge (ensemble de petites barres) – classe 8 – se dégradent avec une forte augmentation du chômage et une faible amélioration du niveau de formation. A Val-de-Reuil, la situation est encore plus parlante. Le quartier Sud, plus pavillonnaire, le long de l'Eure, connaît une dynamique dans la moyenne mais tous les autres (classe 2 : Est, Nord et Ouest) voient leur situation s'aggraver sérieusement : la part des cadres diminue (-5 points), tout comme celle des professions intermédiaires (-6), contrairement à la proportion d'ouvriers (+ 8 points). Le phénomène s'accompagne d'une aggravation du taux de chômage (+ 6 points), y compris pour les jeunes (+12 points), et d'une augmentation des non diplômés (+ 2 points). A Val-de-Reuil, la mixité sociale a bien du mal à prendre et reste un horizon lointain. Ces différents quartiers de la ville ne fonctionnent pourtant pas comme une trappe sociale dans la mesure où le renouvellement de population est important. Dans le parc locatif social qui compte pour 75 % des résidences principales, le taux moyen annuel d'emménagement est de 18 % avec des pointes à 22 % dans les collectifs du germe de ville ou du Parc – 12 % en moyenne dans le département – (Fréret 2002), ce qui signifie que les populations locales sont loin d'être immobiles et qu'elles sont remplacées par des arrivants à la situation sociale encore plus précaire. Il semblerait que la ville nouvelle fonctionne comme « un aspirateur à pauvreté ».

Dans ce contexte, le projet de territoire que révèle le contrat d'agglomération est sans conteste très volontariste voire, dans une version pessimiste, presque utopique. Il interroge en tout cas sur la société locale qui l'a conçu.

## **Val-de-Reuil et Seine-Eure aujourd'hui : une société urbaine complexe encore difficile à définir**

---

<sup>31</sup> Cette classification porte sur la période 1990-1999 et met en relation 7 variables : variation en points de la part des cadres, des professions intermédiaires et des ouvriers dans la population active résidente occupée, variation en points de la part des individus de plus de 15 ans sans formation dans la population totale du même âge, variation en points du taux de chômage de l'ensemble de la population active et de celle comprise entre 15 et 24 ans, variation en points du taux que représentent les chômeurs de plus d'un an dans la population active totale. Pour 10 classes, on parvient à rendre compte de 76 % de la variance.

<sup>32</sup> Ceux-ci sont au nombre de 10 pour Louviers et de 4 pour Val-de-Reuil. Dans les autres cas, on ne dénombre qu'un seul IRIS par commune. Les IRIS 2000 ont été rétopolés pour les résultats du recensement de 1990 et de 1999 afin de rendre les comparaisons possibles.

Le décalage constaté entre le contrat d'agglomération et la dynamique sociale du territoire de Seine-Eure interroge sur les motivations du projet communautaire. Intègre-t-il les attentes d'autres acteurs que les acteurs institutionnels et est-il alors un projet de société locale, comme le pensent certains auteurs à propos des nouvelles générations de projets de territoire (Bouinot, Bermils 1995, Rousset-Deschamps 2001, Ascher 2001), ou bien est-il surtout la production d'une oligarchie adaptant à des besoins locaux des procédures technocratiques en vue d'optimiser les marges de manœuvre du système local de gouvernance (Thomas 1999) ?

La seconde réponse semble la plus pertinente même si le document qui s'appuie sur un diagnostic bien étayé n'ignore rien des attentes et besoins de certains groupes sociaux et s'attache à y répondre tout en pointant les principaux problèmes que connaît le territoire. Le manque d'articulation entre les mesures et les enjeux socio-économiques est cependant regretté par le Conseil de développement de l'agglomération, ce qui témoigne d'un léger décalage entre acteurs publics et société civile. En effet, les points forts du projet sont finalement, comme on l'a dit, le développement économique, le soutien à des projets communaux et la gestion environnementale. Ils répondent chacun à des opportunités, résultent de contingences d'ordre technique ou bien sont commandés par le contexte politique. Dans le domaine économique, c'est parce que ce territoire est fortement créateur d'emplois, notamment dans le secteur industriel, que la pression économique est forte (opportunité) et que le développement économique est la compétence première des communautés d'agglomération (contingence technique autant qu'enjeu stratégique), que ce domaine d'action occupe une place aussi importante. L'abondement aux projets communaux résulte plutôt du nécessaire compromis politique<sup>33</sup> à passer pour légitimer la communauté auprès des maires et de leur conseil municipal. L'action environnementale enfin se décline comme un enjeu de gestion : c'est une des principales compétences techniques récupérées par la CASE, attribution dont le coût justifie que les élus cherchent à bénéficier de l'effet de levier que représente un tel type de contrat – récupération de financements extérieurs grâce au partenariat. Le contrat d'agglomération est donc bien un instrument de management élaboré par un petit nombre, maires et techniciens de l'Etat et des collectivités locales, même si l'apport de la société civile a pu jouer ici ou là, sans qu'il soit possible toutefois de préciser davantage. Ainsi les associations d'abord « oubliées<sup>34</sup> » par les élus dans leur travail d'information sur la procédure du contrat d'agglomération, ont par la suite été sollicitées grâce à la mise en place de deux interfaces : le Conseil de développement et un groupe de travail. Il n'est toutefois pas possible de mesurer précisément les propositions qu'elles ont pu faire valoir, conjointement avec les organisations socio-professionnelles<sup>35</sup>. L'avis rendu par le conseil de développement en novembre 2002 permet toutefois de mesurer une position de la société civile plus réactive que pro-active. La plupart des remarques commentent les différentes mesures du contrat et peu de projets spécifiques sont mis en avant : observatoire local de la formation et de l'emploi, maison de l'environnement et du cadre de vie, montage de formations techniques pour les personnes les moins qualifiées, signalétique de la forêt Seine-Bord, guide des associations... La critique est d'ailleurs feutrée puisque ce conseil ne se veut pas lieu de contrepouvoir<sup>36</sup>. Elle reflète plus particulièrement quelques réserves de la part de deux groupes sociaux : les associations à finalité sociale d'une part qui reprochent au contrat des carences en matière de soutien aux très petites entreprises et à l'économie solidaire, les agriculteurs d'autre part qui craignent l'impact foncier de certaines opérations d'aménagement : « [le conseil de développement] exprime des réserves sur le niveau de consommation du foncier que supposent les projets contenus ; souhaite la présence sur le territoire d'espaces agricoles importants ; estime nécessaire de préserver l'évolutivité des exploitations ».

En bref, la société locale que révèle et dissimule à la fois ce projet territorial n'est pas plus facile à décrire que celle qui participa au lancement de la ville nouvelle, dans les années 1970-1980. Mais par de nombreux aspects, elle ne manque pas de lui ressembler. Les récents travaux sur les origines de la ville nouvelle – et notamment ceux de Claire Brossaud et Catherine Blain – ont permis d'identifier plusieurs groupes qui ont influencé le destin de Val-de-Reuil : les ingénieurs et intellectuels extérieurs à la région, salariés ou collaborateurs de l'établissement public d'aménagement, imprégnés des thèses du structuralo-

---

<sup>33</sup> Celui-ci est d'ailleurs pointé du doigt par le Conseil de développement qui, à propos des opérations de requalification urbaine « remarque que trois communes bénéficient de financements liés à la recomposition du tissu urbain » et « se questionne sur l'intérêt communautaire de certains projets ».

<sup>34</sup> Le terme est utilisé par Paris-Normandie : « L'intercommunalité en questions-réponses », *Paris-Normandie*, 9 novembre 2000.

<sup>35</sup> Un travail d'enquête serait nécessaire à cette fin.

<sup>36</sup> Intervention de M. Douche, Vice-président de la commission « environnement, habitat, urbanisme, transports » du conseil de développement le 14 novembre 2002 devant le conseil communautaire.

fonctionnalisme<sup>37</sup> et maîtres d'œuvre de la ville nouvelle<sup>38</sup> ; les élus d'abord hostiles comme le Président du Conseil Général Azémia puis ralliés tels Bernard Chédeville ou Rémy Montagne<sup>39</sup> afin de tirer le meilleur parti de l'opération, soit sur le plan financier (équipement du secteur), soit sur le plan politique (conquête de nouveaux électeurs) mais sans que jamais l'adhésion ne soit totale<sup>40</sup> ; les représentants de l'Etat, d'abord soutien de l'opération d'aménagement puis, la crise venant, liquidateurs des procédures dérogatoires inhérentes à la construction d'une ville nouvelle ; les propriétaires fonciers (agriculteurs, exploitants de gravières ou néo-ruraux des années 1970), longtemps les plus hostiles au développement de la « cité contemporaine » synonyme d'expropriation et de dépossession économique ; les tenants du socialisme municipal, issus du mendésisme lovérien et qui participèrent parfois à l'éclosion des premières associations de la ville nouvelle ; les nouveaux habitants, d'abord mobilisés de force dans les associations mises en place par l'établissement public d'aménagement (Durand 2004) puis, plus autonomes, acteurs déterminés de l'émancipation municipale – dont B. Amsallem, premier maire de la ville nouvelle – pour le plus grand dépit des communes sur lesquelles se situait l'ensemble urbain de Val-de-Reuil et qui furent amputées d'une partie de leur territoire... Trente ans plus tard, les acteurs en présence sont, à quelques nuances près, à peu près les mêmes tout comme leurs modes de mise en relation. Les techniciens sont moins présents et peut-être moins novateurs : un homme comme Alain Sarfati, artisan de l'ORU, promeut un renouvellement urbain d'un grand classicisme (diversité architecturale, meilleure séparation des espaces publics et privés, retour sur la séparation des circulations...) mais son champ d'intervention, comme celui de ses prédécesseurs, est très cantonné au « germe de ville ». Les élus, plus en pointe que par le passé, décentralisation oblige, sont désormais les principaux artisans des dynamiques locales. Les antagonismes du passé entre représentants des différentes communes n'ont pas disparu : les rapports restent difficiles entre Val-de-Reuil et Louviers, davantage pour des questions politiques que pour des enjeux territoriaux – Louviers ne craint plus sa voisine mais les rivalités de personnes sont désormais importantes –, entre Val-de-Reuil et certaines communes voisines (Le Vaudreuil, Pont-de-l'Arche) et entre quelques communes rurales et les principales villes de la communauté. A la régulation croisée entre élus et représentants de l'Etat – dont témoigne encore ici le rôle déterminant du préfet dans la mise en œuvre de l'intercommunalité – se surimpose une autre régulation, entre élus des principaux types de communes, qui induit une « communalisation » de l'intérêt communautaire<sup>41</sup>. Les propriétaires restent également sur des positions comparables à celles qu'ils tenaient il y a trente ans, la violence en moins. Quant aux habitants, moins militants que ceux qui les ont précédés, ils sont une minorité à participer à la formalisation du projet, les difficultés que rencontrent certains d'entre eux ou le confort de la vie quotidienne pour d'autres, les incitant davantage au repli qu'à la participation.

La mise en place de Seine-Eure et de son projet nous renvoie donc à la même complexité socio-spatiale que lorsqu'il s'est agi d'édifier la ville nouvelle de Val-de-Reuil. La nouveauté réside toutefois dans la dynamique de creusement des écarts sociaux entre les territoires de l'agglomération, dynamique qui interroge finalement sur l'efficacité prévisible des politiques sociales qui seront mises en place au sein de cette structure intercommunale originale.

## Bibliographie

- ASCHER F. 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Editions de l'aube, 104 p.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A. 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, éd. Presses de Sciences Po
- BLAIN C. 2003, « L'atelier de Montrouge et Le Vaudreuil », *Ethnologie française*, tome 33, n° 1, pp. 41-50.
- BOUINOT J., BERMILS B. 1995, *La gestion stratégique des villes*, Paris, Armand Colin.
- BROSSAUD C. 2003, *Le Vaudreuil ville nouvelle (Val-de-Reuil) et son « imaginaire bâtisseur » : identification d'un « champ » autour d'une ville*, Paris, L'Harmattan, 254 p.

<sup>37</sup> D'où la création d'une ville « organique » dont les fonctions et les développements ultérieurs doivent être le résultat de l'expression des besoins de ses habitants (urbanisme participatif).

<sup>38</sup> Et notamment les architectes de l'Atelier de Montrouge dont certains avaient déjà éprouvé leurs conceptions en Afrique du Nord.

<sup>39</sup> Le premier était maire du Vaudreuil et le second Conseiller Général de Pont-de-l'Arche, puis député de la circonscription.

<sup>40</sup> On peut ainsi citer le député Tomasini (député-maire des Andelys), principal opposant au projet dans les années 1970, et probablement en cheville avec les exploitants des gravières de la région et les résidents secondaires (Lacaze 2004).

<sup>41</sup> Une lecture du territoire selon les principes des tenants de la sociologie des organisations reste donc largement valide.



- BUSSI M., GAY F. 2004, « Val-de-Reuil : le jeu des pouvoirs locaux et l'évolution d'une ville nouvelle », *Pouvoirs locaux*, n° 60, pp. 64-70.
- BUSSI M. 2002, « Polémiques territoriales : la mise en place e la Communauté Seine-Eure », *Etudes Normandes*, n°4, pp. 109-119.
- DURAND A. 2004, « Les pionniers de Val-de-Reuil », *Etudes Normandes*, n° 2, pp. 91-101.
- ECOLE D'ARCHITECTURE DE NORMANDIE 1989, *Les jeux croisés entre les élus locaux et le pouvoir central sur les opérations « St-Sever » et « Le Vaudreuil ville nouvelle » - Aménagement et jeux d'acteurs en Basse-Seine*, synthèse du rapport de recherche : « territorialisation, surlocalisation et jeux d'acteurs, le cas de l'agglomération rouennaise », Plan Urbain.
- FRERET P. 2002, *Val-de-Reuil : diagnostic du territoire et stratégies d'acteurs*, Ministère de l'Équipement, CETE Normandie-centre, 160 p.
- GAY 2004, « l'âge d'or de l'aménagement... vu de la Basse-Seine », *Etudes Normandes*, n° 2, pp. 33-44.
- INSEE, CASE 2003, *SCOT Seine-Eure Forêt de Bord*, coll. Synthèses locales INSEE, 12 p.
- JOUVE B., LEFEVRE C. 1999, *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos
- LACAZE J-P. 2002, *La solitude du coureur de fond*, in actes du colloque CERTU-IUL sur les villes nouvelles de province, à paraître.
- LACAZE J-P. 2004, « Le témoignage d'un père fondateur », *Etudes Normandes*, n°2, pp. 19-32
- LEGRAND N. 2001, *Diagnostic territorial Communauté d'agglomération Seine-Eure*, PTC/Editions du P'tit Normand.
- MAZE J. 1977, *L'aventure du Vaudreuil*, Paris, D. Vincent, 233 p.
- MAZE J. 2001, *Le Vaudreuil aux rendez-vous de l'histoire*, Yvetot, Ed. Bertout, 224 p.
- RENAUD-HELLIER 2003, « La prise en compte différenciée des espaces urbains par l'intercommunalité (France métropolitaine) », in *39<sup>ième</sup> colloque de l'ASDRLF « concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales »*, septembre 2003.
- ROUSSET-DESCHAMPS M. 2001, « Le renouvellement urbain en proche couronne parisienne peut-il être un projet de sociétés locales dans une région métropolitaine ? », in *Renouveler la ville : les enjeux de la régénération urbaine*, Lille, Freville
- THIARD P. 2001, *Les dynamiques du Bassin parisien (1975-1990). Un système spatial entre mutations du système productif et impact des politiques publiques*, 806 p., Thèse de doctorat de l'université Paris I.
- THOMAS O 1999, « Éléments d'analyse du gouvernement des villes françaises : entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique » in *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, pp. 691-707
- TOMAS F 1995, « Projets urbains et projet de ville. La nouvelle culture urbaine a 20 ans », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, pp ; 135-143.
- VADELORGE L. 2004, « Val-de-Reuil, une histoire nécessaire », *Etudes normandes*, n° 2, pp. 5-18.