



**HAL**  
open science

## Seine-Saint-Denis : la politique de la ville à l'épreuve de son emblème

Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Renaud Epstein. Seine-Saint-Denis : la politique de la ville à l'épreuve de son emblème. Banlieues populaires. Territoires, sociétés, politiques, Éditions de l'Aube, 2018, 978-2815923040. halshs-02340408

**HAL Id: halshs-02340408**

**<https://shs.hal.science/halshs-02340408>**

Submitted on 30 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Seine-Saint-Denis : la politique de la ville à l'épreuve de son emblème

Renaud Epstein (CESDIP - Sciences Po Saint-Germain-en-Laye)

Publié dans : Marie-Hélène Bacqué, Emmanuel Bellanger, Henri Rey (dir.),  
*Banlieues populaires. Territoires, sociétés, politiques*, Éditions de l'Aube, 2018.

Comme le résumait Jean-Marie Delarue, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain de 1991 à 1994, « l'image des cités, c'est les quartiers de la banlieue parisienne, singulièrement la Seine-Saint-Denis. Tout le monde connaît les Francs-Moisins, tout le monde connaît les Bosquets, tout le monde connaît les Minguettes, parce que c'est parti de là »<sup>1</sup>. Les quartiers populaires de Seine-Saint-Denis sont emblématiques de la crise des banlieues et c'est souvent à leur prisme que cette crise est représentée et que la politique de la ville développée pour y répondre est débattue dans l'espace public. C'est cette fonction emblématique qu'on souhaite ici discuter, en soulignant le caractère atypique d'un département dont les spécificités mettent à l'épreuve la politique de la ville.

### ***L'incarnation de la « crise des banlieues »***

L'association, dans l'imaginaire collectif, entre la Seine-Saint-Denis, la crise des banlieues et la politique de la ville développée pour y répondre n'est pas sans fondement. Le département figure parmi les hauts lieux de cette politique, depuis ses origines. On y même trouve le site pré-historique d'où elle a émergé. C'est en effet à la suite d'un déplacement d'Albin Chalandon dans la cité des 4000 à la Courneuve en 1971, qu'il avait présentée comme un « miroir grossissant des problèmes généraux qui se posent dans beaucoup de grands ensembles », que le ministre de l'Équipement et du Logement de l'époque avait mis en place un groupe Habitat et Vie Sociale (HVS) au sein du Commissariat général du Plan, chargé de proposer des remèdes à ce que la presse appelait alors le « malaise des grands ensembles ». Les réflexions de ce groupe avaient débouché sur le lancement de la procédure HVS, qui a posé les bases de la politique de développement social des quartiers des années 1980<sup>2</sup>, puis de la politique

---

<sup>1</sup> Cité par Tissot Sylvie, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, 54 (1), 2004, p. 90-111.

<sup>2</sup> Dubedout Hubert, *Ensemble : refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, Paris, La Documentation française, 1983.

de la ville de la décennie suivante. Trois quartiers séquano-dionysiens figuraient déjà dans la liste des trente quartiers retenus en 1977 pour faire l'objet de telles procédures : Rose des Vents à Aulnay-sous-Bois, Bel Air à Montreuil, Clos Saint Lazare à Stains.

Depuis lors, les quartiers de Seine-Saint-Denis ont toujours été présents en nombre dans les dispositifs de la politique de la ville<sup>3</sup> : alors que le département compte moins de 2,5% de la population française, son poids est systématiquement trois à cinq fois supérieur dans ses dispositifs. On y trouve 10 des 100 Zones Franches Urbaines (ZFU), 36 des 718 Zones urbaine sensibles (ZUS) métropolitaines, 31 des 399 conventions du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)<sup>4</sup> et 24 des 200 quartiers d'intérêt national du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain qui lui a succédé en 2014. La réforme de la géographie prioritaire opérée cette même année n'a pas, contrairement à ce que la communication gouvernementale insistant sur l'intégration dans cette géographie des villes petites et moyennes pourrait laisser croire, réduit le poids de la Seine-Saint-Denis. Celle-ci compte désormais 63 quartiers prioritaires répartis dans 32 des 40 communes du département, réunissant plus de 600 000 habitants (soit deux fois plus que dans les anciennes ZUS). Près de 40% la population départementale réside donc dans un quartier prioritaire et un dixième de la population des quartiers visés par la politique de la ville à l'échelle nationale habite en Seine-Saint-Denis.

Cette massivité et la notoriété nationale de certains quartiers, de la cité des 4000 à La Courneuve aux Bosquets à Clichy-sous-Bois, confèrent à la Seine-Saint-Denis une fonction symbolique. Pour les responsables politiques nationaux qui y multiplient les visites officielles, ce département emblématique de la banlieue constitue la scène idéale pour des opérations de communication ciblée, qu'il s'agisse de témoigner de leur sollicitude à l'égard des quartiers populaires ou de mettre en scène leur intransigeance face aux phénomènes déviants qui s'y développent, de donner à voir les politiques qui y sont menées, d'en pointer les limites ou d'en annoncer de nouvelles. Il en va de même pour les médias nationaux, aussi centralisés que le pouvoir politique, qui ont fait de la Seine-Saint-Denis leur terrain privilégié pour

---

<sup>3</sup> Cette surreprésentation trouve son pendant dans le champ politique. Les élus locaux de Seine-Saint-Denis ont toujours été surreprésentés dans les diverses instances et commissions nationales en charge de la politique de la ville, et plusieurs d'entre eux se sont vu confier des responsabilités nationales en la matière : la Commission des maires sur la sécurité à l'origine du volet Prévention de la délinquance de la politique de la ville était présidée par Gilbert Bonnemaïson, maire d'Épinay-sur-Seine ; Eric Raoult et Claude Bartolone, respectivement maires du Raincy et du Pré-St-Gervais, ont été ministres de la Ville ; Claude Dilan, maire de Clichy-sous-Bois, a présidé le Conseil national des villes et son successeur, Olivier Klein, préside le CA de l'ANRU.

<sup>4</sup> Si l'on ajoute aux quartiers concernés par des conventions de rénovation urbaine ceux pour lesquels des « opérations isolées » ont été menées, ce sont près de 65 quartiers de Seine-Saint-Denis qui ont fait l'objet d'opérations de démolition-reconstruction dans le cadre du PNRU, pour un montant total de travaux de 5 milliards d'euros (et 1,5 milliards de subventions de l'ANRU, soit 13% du total).

réaliser, à quelques kilomètres de leurs bases mais avec l'aide de fixeurs similaires à ceux qu'ils utilisent dans de lointaines contrées dévastées par la guerre, des reportages spectaculaires sur les « ghettos », « zones de non-droit » et autres « territoires perdus de la République ». Les médias étrangers ne sont pas en reste qui, depuis les révoltes urbaines de 2005, envoient régulièrement leurs reporters à Clichy-sous-Bois ou dans d'autres quartiers plus proches encore de Roissy pour rendre compte de cette crise des banlieues à laquelle la France semble incapable de faire face.

Cette fonction symbolique de la Seine-Saint-Denis se retrouve du côté des contempteurs de la politique de la ville, qui mettent en avant les sommes investies dans la rénovation des quartiers du « Neuf-Trois » pour instruire le procès en échec de la politique de la ville et remettre en cause la légitimité de cette politique dirigée vers des quartiers concentrant les immigrés et leurs descendants. Ceux-ci bénéficieraient non seulement de ressources publiques colossales mais aussi de toutes les opportunités qu'offre une métropole globale, dont seraient privés les petits blancs de la « France périphérique » méprisés par des élites parisiennes xénophiles<sup>5</sup>. Nonobstant le succès public et politique de cette thèse réactionnaire, il convient de rappeler qu'elle est triplement erronée. Tout d'abord, si la politique de la ville affiche bien un objectif de discrimination positive territoriale, consistant à donner plus de moyens aux territoires les plus défavorisés, toutes les données disponibles montrent que cette politique ne parvient pas à compenser les inégalités de traitement résultant du fonctionnement ordinaire des institutions publiques, qui jouent en défaveur des quartiers populaires des territoires métropolitains<sup>6</sup>. La Seine-Saint-Denis en apporte crument l'illustration. Dans le domaine scolaire, pour s'en tenir à ce seul exemple, le nombre d'enseignant par élève y est deux fois plus faible qu'en Lozère et le taux de scolarisation à trois ans y est dix fois moins élevé qu'en Bretagne ou dans le Massif central. Ensuite, les habitants de ce département sont certes inscrits dans un marché de l'emploi bien plus vaste et dynamique que ceux d'autres régions, mais les discriminations ethno- raciales et territoriales auxquelles ils sont confrontés limitent fortement leur accès aux opportunités franciliennes<sup>7</sup>. Enfin, on ne peut conclure à l'échec de la politique de la ville sur la base des indicateurs sociaux des quartiers prioritaires, qui ne permettent pas de mesurer les effets propres de cette politique sur les territoires visés, sauf à faire l'impasse sur la fonction de sas qu'ils peuvent jouer

---

<sup>5</sup> Guilluy Christophe, *La France périphérique: comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 2015 ; Lorrain Dominique, « La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique », *Revue française de science politique*, 56 (3), 2006.

<sup>6</sup> Epstein Renaud, Kirszbaum Thomas, « Territoires perdus versus territoires oubliés : les deux discours de la fracture », *Urbanisme*, 399, 2015.

<sup>7</sup> Petit Pascale, Bunel Mathieu, Ene Jones Emilia, L'Horty Yannick, « Effets de quartier, effet de département : discrimination liée au lieu de résidence et accès à l'emploi », *Les documents de l'ONZUS*, 2013.

pour certaines populations<sup>8</sup>. La dégradation des statistiques sociales d'un quartier peut en effet masquer une amélioration des situations de ceux qui y résidaient en début de période mais qui ont bénéficié des dispositifs de la politique de la ville, se sont inscrits dans des parcours de promotion sociale et sont partis du quartier. Ce paradoxe concerne tout particulièrement la Seine-Saint-Denis, qui constitue la principale porte d'entrée résidentielle des immigrés en France<sup>9</sup>.

### **Un territoire aussi emblématique qu'atypique**

On ne peut qu'être frappé par la place occupée par la Seine-Saint-Denis dans les discours et les débats relatifs aux quartiers populaires et à la politique de la ville. Qu'on se situe dans la sphère politique, médiatique ou scientifique, tout se passe comme si ce département pouvait incarner le « problème des banlieues » dans sa globalité. Le fait que plusieurs approches concurrentes dudit problème et des solutions à lui apporter aient durablement coexisté au sein de la politique de la ville n'y change rien<sup>10</sup> : la Seine-Saint-Denis se prête à toutes les lectures. On peut la mobiliser au service d'un diagnostic des quartiers pauvres insistant sur leurs handicaps et leur écart à la norme, justifiant la mobilisation de moyens exceptionnels pour de grandes opérations de démolition-reconstruction visant à y attirer de nouvelles populations et en faire des quartiers « comme les autres ». A l'inverse –mais parfois dans les mêmes discours–, ces quartiers populaires peuvent être présentés sous l'angle des ressources à mobiliser et valoriser, comme l'a fait le Président de la République, François Hollande, lors d'un déplacement à La Courneuve en octobre 2015 : « C'est une tout autre image qu'il faut donner aujourd'hui des quartiers de la Seine-Saint-Denis et de la politique que nous voulons mener pour la ville et pour l'égalité. Ce que nous devons montrer, c'est qu'il y a des talents, des entrepreneurs, des créateurs, des jeunes, qui veulent tout simplement réussir ». Mais les quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis peuvent aussi être utilisés pour illustrer la nécessité de conduire des réformes structurelles de la gouvernance territoriale et du fonctionnement des politiques publiques, afin de résoudre des dysfonctionnements socio-urbains dont ces quartiers populaires sont les symptômes mais dont les mécanismes se déploient à des échelles plus vastes (en l'occurrence, à l'échelle métropolitaine). Ce département peut enfin, et c'est de plus en plus fréquemment le

---

<sup>8</sup> Kirszbaum Thomas, Epstein Renaud, « Synthèse des travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville » in François Goulard, François Pupponi, *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, Paris, 2010

<sup>9</sup> Davezies Laurent, Estèbe Philippe, « De la nasse au sas », Rapport pour l'ANRU, 2010.

<sup>10</sup> Sur ces différentes approches, cf. Epstein Renaud, « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? » in Noémie Houard (dir.) *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris, Centre d'Analyse Stratégique – La documentation Française, 2012.

cas, alimenter une lecture néoconservatrice des quartiers de minorités comme terreau d'un islamisme radical, à l'image du Figaro Magazine qui, en mai 2016, consacrait sa Une à Saint-Denis (et donc, par homonymie, au département tout entier) sous le titre « Molenbeek-sur-Seine », ou de l'essai *Quatre-vingt-treize* de Gilles Kepel, dans lequel il érige la Seine-Saint-Denis en « figure par excellence » des fractures sociales françaises et de la montée d'un islam rigoriste qui, combinées, font peser de lourdes menaces sur la République<sup>11</sup>. Dans tous les cas, la mobilisation du cas de la Seine-Saint-Denis relève de la synecdoque particularisante, figure de rhétorique procédant par extension de sens du particulier vers le général, au prix d'une occultation de la singularité de ce département.

La Seine-Saint-Denis fait donc figure d'emblème pour la politique de la ville, alors même qu'elle apparaît totalement atypique. La catégorie des quartiers prioritaires de la politique de la ville est marquée par une grande diversité interne<sup>12</sup>, dont le prisme du « Neuf Trois » ne permet pas de rendre compte. Au contraire, loin d'être représentatif des problèmes et des enjeux visés par la politique de la ville, il s'agit d'un territoire hors du commun, dont la configuration et les dynamiques mettent à l'épreuve les représentations, les objectifs et les modes d'action autour desquels s'organise cette politique.

Ce caractère atypique tient d'abord au nombre de quartiers prioritaires et, plus globalement, à la massivité des problèmes socio-urbains dans ce territoire historiquement industriel et ouvrier, qui a été durement touché par la désindustrialisation et le chômage dans les années 1980 et 1990. La Seine-Saint-Denis a entamé depuis une phase de redéveloppement économique sur des fonctions tertiaires métropolitaines. Particulièrement visible à la Plaine Saint-Denis, la mutation urbaine s'étend à de multiples espaces du département, sous l'effet combiné des investissements privés dans l'immobilier et des investissements publics dans les infrastructures de transports. Cette mutation urbaine se prolonge socialement, avec la gentrification des communes du sud du département. La Seine-Saint-Denis demeure néanmoins très populaire, marquée par la surreprésentation des ouvriers et le renforcement de sa spécialisation sociale par rapport au reste de la région, tant en termes de catégories socio-professionnelles que de revenus<sup>13</sup>. Toutes les communes, à l'exception d'une poignée d'entre elles situées dans l'Est du département (Vaujours, Coubron, Livry-Gargan, Les Pavillons-sous-Bois, Le Raincy, Gournay-sur-Marne), comptent une proportion importante de logements sociaux dans leur parc et sont

---

<sup>11</sup> Kepel Gilles, *Quatre-vingt-treize*, Paris, Gallimard, 2012.

<sup>12</sup> Champion Jean-Bernard, Marpsat Maryse, « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville », *Economie et statistique*, 294-295, 1996, p.47-65.

<sup>13</sup> Fleury Antoine, François Jean-Christophe, Mathian Hélène, Ribardièrre Antonine, Saint-Julien Thérèse, « Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ? », *Métropolitiques*, 2012. <http://www.metropolitiques.eu/Les-inegalites-socio-spatiales.html>

marquées par la présence massive de quartiers d'habitat collectif des années 1960-70. A la différence de ce qui s'observe dans le reste de la France et d'une bonne partie de l'Ile-de-France, les quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis comptent tous, dans leur environnement proche, un ou plusieurs autres quartiers prioritaires, auxquels s'ajoutent d'autres quartiers populaires présentant des caractéristiques sociales et urbaines comparables.

Sur le plan statistique, la Seine-Saint-Denis dans son ensemble comme les quartiers prioritaires qui y sont localisés se caractérisent par des indicateurs sociaux particulièrement dégradés. La typologie établie par l'INSEE en 2011, répartissant les 157 ZUS franciliennes en cinq classes correspondant à des niveaux de difficulté croissant, en témoigne : 14 des 20 ZUS constituant la classe la plus en difficulté étaient en Seine-Saint-Denis, toutes les autres ZUS du département figurant –à l'exception de La Noue à Montreuil, des Fauvettes à Neuilly-sur-Marne et de Champy à Noisy-le-Grand– dans la deuxième classe réunissant des quartiers marqués par des indicateurs de précarité supérieurs à la moyenne des ZUS franciliennes<sup>14</sup>. Ce diagnostic, insistant sur la spécialisation sociale et les difficultés des quartiers prioritaires de la Seine-Saint-Denis, ne fournit cependant qu'une vision partielle et biaisée de leurs spécificités. Pour les saisir, il convient d'élargir la focale au-delà du département. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui y sont localisés ne sont pas, loin s'en faut, les plus pauvres de France mais les écarts de richesse sont bien plus élevés dans la métropole francilienne qu'ailleurs. Si l'on considère le revenu fiscal des ménages par unité de consommation, les quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis sont comparables à ceux de Bourgogne ou des Pays-de-la-Loire, mais ils s'en distinguent par un différentiel avec leur unité urbaine de référence de plus de 15 points<sup>15</sup>. Les écarts sociaux, nettement plus marqués que ceux qui s'observent hors d'Ile-de-France, renvoient ici moins à la paupérisation absolue des quartiers de Seine-Saint-Denis qu'aux dynamiques d'accroissement des inégalités dans la métropole francilienne qui sont tirées par le haut. Ce phénomène se retrouve, à une échelle réduite, à l'intérieur de plusieurs communes sequano-dyonisiennes marquées par un développement économique et résidentiel récent, qui accroît les écarts et transforme la Seine-Saint-Denis en une mosaïque socio-urbaine caractérisée par la coexistence d'ensembles HLM dégradés et d'autres rénovés, d'espaces d'habitat collectif et individuel valorisés et d'autres qui s'apparentent à un parc social de fait, de pôles de développement métropolitain et d'espaces de relégation. La fragmentation se prolonge même à l'échelle des quartiers prioritaires, entre les îlots rénovés et ceux qui ne le sont pas encore où sont concentrées les familles les plus en difficulté, mais aussi entre dynamique de développement économique et de développement social. Les ZUS de

---

<sup>14</sup> Musiedlak Yoann, « Les ZUS franciliennes : un paysage contrasté », *INSEE Ile-de-France à la page*, 356, 2011

<sup>15</sup> Rapport 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles

Seine-Saint-Denis ne sont pas des cités-dortoirs à l'écart du développement économique métropolitain. Elles se caractérisent en effet par la présence de 91 emplois pour 100 actifs résidents<sup>16</sup>, ce qui prouve au passage que la mixité fonctionnelle et le développement de l'emploi dans les territoires pauvres ne produit pas mécaniquement des effets d'entraînement social à proximité.

### ***La rénovation urbaine sans prise sur les inégalités sociales***

La configuration du territoire apparaît ainsi fort éloignée de la figure classique autour de laquelle s'organise la politique de la ville, centrée sur un quartier qui va mal, à l'écart des dynamiques de développement d'une ville qui va bien. En dépit de ces spécificités et de la centralité de la Seine-Saint-Denis dans l'histoire comme dans les débats et controverses qui ont accompagné son déploiement, la politique de la ville l'a toujours traitée de façon indifférenciée. Si elle en bénéficie plus fortement que tout autre département, c'est de façon proportionnelle à la concentration des difficultés socio-urbaines. Mais ce sont les mêmes programmes, mesures et dispositifs qui s'appliquent dans les quartiers prioritaires de Seine-Saint-Denis et ceux du reste de la France. Les objectifs assignés à la politique de la ville y sont donc les mêmes qu'à l'échelle nationale, formulés depuis le début des années 2000 en termes de réduction des écarts entre les quartiers de la géographie prioritaire et leur agglomération.

L'objectif ainsi défini dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 (dite loi Borloo) s'est décliné dans deux programmes qui ont mobilisé l'essentiel des budgets de la politique de la ville au cours des dernières années : le PNRU et les ZFU. D'un côté, il s'agissait de « rétablir » une mixité sociale parée de toutes les vertus par des opérations de démolition-reconstruction qui devaient dans un même mouvement faire partir des ménages pauvres des quartiers visés et y attirer d'autres qui l'étaient moins. De l'autre, ces programmes devaient y ramener de la mixité fonctionnelle et des emplois, par le biais d'opérations d'aménagement d'espaces commerciaux, d'équipements collectifs et de locaux d'activités et surtout en prenant appui sur des exemptions fiscales qui devaient y attirer des activités et des emplois.

Ces programmes, appuyés sur des ressources colossales, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité : des centaines de quartiers ont été rénovés mais les écarts statistiques entre les ZUS et le reste du territoire sont supérieurs à ce qu'ils étaient au moment du vote de la loi Borloo, tant en Seine-Saint-Denis qu'à l'échelle nationale. La faiblesse de leurs effets sociaux s'explique aisément : les projets de rénovation urbaine ont été conçus et conduits à l'échelle communale, ce qui n'a pas permis la déconcentration du logement social et des pauvres escomptée ; la mobilisation des ressources nationales

---

<sup>16</sup> Estèbe Philippe, « Un territoire tremplin ? La politique de la ville en trompe l'œil », *Hérodote*, 162, 2016, p.163-173



et locales en direction de programmes centrés sur le cadre bâti et le tissu économique s'est opérée au détriment des programmes sociaux et éducatifs menés dans les quartiers prioritaires, dont les habitants ont été durement touchés par la crise à partir de 2008 ; enfin, les modalités de conception et de mise en œuvre de ces programmes, auxquels les habitants des quartiers visés n'ont pas été associés, n'ont pas permis d'en faire des leviers de développement social<sup>17</sup>.

La réforme de la politique de la ville opérée sous l'égide de François Lamy en 2014 a paru tirer les leçons de cet échec, en instituant un pilotage intercommunal de la politique de la ville, en rétablissant des contrats de ville articulant les volets urbain, social et économique de cette politique, et en affirmant le principe de sa co-construction avec les habitants. Mais la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 –complétée par la loi égalité et citoyenneté du 22 décembre 2016– n'a pas plus remis en cause les objectifs de la politique de la ville que ceux du nouveau programme de rénovation urbaine, qui s'expriment toujours en termes de mixité sociale et fonctionnelle à l'échelle des quartiers prioritaires, afin de réduire les écarts entre ceux-ci et leur agglomération.

En poursuivant cette stratégie de banalisation sociale et urbaine des quartiers prioritaires, pour « en finir avec les banlieues »<sup>18</sup>, la politique de la ville fait une nouvelle fois, l'impasse sur les spécificités de la Seine-Saint-Denis. L'objectif et les modes d'actions retenus peuvent paraître cohérents –sinon nécessairement pertinents– dans des agglomérations de province et dans certaines intercommunalités franciliennes dans lesquelles les espaces de concentration de la pauvreté sont assez clairement délimitables, et où la montée en puissance de structures intercommunales s'inscrit dans la durée. Ils le sont moins en Seine-Saint-Denis, du fait d'une part de la massivité et la fragmentation de la question socio-urbaine, et d'autre part de l'organisation institutionnelle du département issue de création de la Métropole du Grand Paris en 2016, qui s'est traduite par la création de quatre établissements publics territoriaux dont la consistance politique apparaît très inégale<sup>19</sup>.

Le département emblématique de la banlieue est donc un fort mauvais emblème pour la politique de la ville qui, réciproquement, apparaît inadaptée aux enjeux de la Seine-Saint-Denis. Il convient donc probablement, pour penser et débattre des enjeux des quartiers populaires, dans leur diversité, de s'émanciper du prisme déformant du « Neuf Trois ». Il n'est pas interdit d'espérer que le Grand Paris y contribuera. Tant sur le plan institutionnel que de l'aménagement, ce projet métropolitain va accélérer les

---

<sup>17</sup> Epstein Renaud, *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

<sup>18</sup> Kirszbaum Thomas, *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 2015.

<sup>19</sup> Béhar Daniel, Loisel Manon, Rio Nicolas, « La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations », *Hérodote*, 162, 206, p. 143-161.

dynamiques de transformation à l'œuvre en Seine-Saint-Denis, et ainsi accroître la différenciation interne d'un territoire indistinctement perçu comme globalement en crise. S'il parvient ainsi à casser l'image du « Neuf-Trois », et si la fragmentation interne accrue du département s'accompagne d'une plus grande solidarité métropolitaine, le pari du Grand Paris sera gagné.