



**HAL**  
open science

# Fragmentation socio-spatiale et fragmentation communale : la politique de la ville dans la métropole parisienne

Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Renaud Epstein. Fragmentation socio-spatiale et fragmentation communale : la politique de la ville dans la métropole parisienne. Gouverner la métropole parisienne 2020, Presses de Sciences Po, pp.231-247, 2021. halshs-03494478

**HAL Id: halshs-03494478**

**<https://shs.hal.science/halshs-03494478v1>**

Submitted on 5 Jan 2022

**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.

## **Fragmentation socio-spatiale et fragmentation communale : la politique de la ville dans la métropole parisienne**

Renaud Epstein

Qu'il soit formulé en termes de fragmentation ou de fracture, d'exclusion ou de discrimination, de ségrégation ou de ghettoïsation, le « problème des banlieues » est multidimensionnel dans ses causes comme dans ses manifestations<sup>1</sup>. Sa prise en charge passe donc par une politique globale, articulant autour d'un projet territorial les interventions de multiples institutions publiques (administrations et agences de l'Etat, collectivités territoriales des différents niveaux) et parapubliques (bailleurs sociaux, organismes de la sécurité sociale, entreprises publiques et délégataires de service public) ainsi que les initiatives issues de la société civile. Tel est du moins le diagnostic sur lequel s'est construite la politique de la ville qui, depuis les premières opérations de développement social des quartiers (DSQ) des années 1980, promeut une approche transversale et partenariale des problèmes des grands ensembles de banlieue marqués par la combinaison de difficultés économiques, sociales, urbaines et de sécurité.

Cette approche dite globale, intégrée ou holistique et les instruments mis en place pour l'opérationnaliser découlent d'un postulat fondateur liant fragmentation sociale des espaces urbains et fragmentation institutionnelle de l'action publique. Le lien entre ces deux registres de fragmentation a été affirmé avec force dans les différents rapports qui sont à l'origine du DSQ et de plusieurs dispositifs connexes qui poseront les bases conceptuelles et opérationnelles de la politique de la ville<sup>2</sup>. Etablis dans un contexte de préparation des premières lois de décentralisation, ces rapports convergeaient autour d'une même critique du cloisonnement sectoriel de l'administration française, et de la promotion de partenariats territoriaux négociés entre les maires et les préfets pour organiser son dépassement.

---

<sup>1</sup> Sur la construction et les cadrages concurrents de ce problème public, cf. BAUDIN G., GENESTIER P. (dir.), 2002, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris : la documentation Française ; EPSTEIN R., 2012, « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème ? », in HOUARD N. (dir.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris, Centre d'Analyse Stratégique – La documentation Française.

<sup>2</sup> Dubedout H. (1983) *Ensemble : refaire la ville. Rapport au Premier ministre*, Paris : la documentation Française ; Bonnemaïson G. (1983) *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre*, Paris : la documentation Française ; Schwartz B. (1981) *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre*, Paris : la documentation Française.

L'affirmation d'un nécessaire décloisonnement de l'action publique pour traiter les mécanismes et les manifestations de l'exclusion socio-urbaine s'est prolongée dans les années 1990 sur un registre qui n'était plus seulement sectoriel mais aussi territorial. Avec l'institution d'un Comité interministériel des villes, d'une délégation interministérielle à la ville et de sous-préfets ville chargés d'organiser la mobilisation transversale des administrations, les critiques du cloisonnement sectoriel, qui renvoyaient en premier lieu à l'organisation étatique, se sont faites moins intenses. Elles ont laissé place à une mise en cause de l'organisation politico-institutionnelle des espaces urbains, marqués par une fragmentation communale qui contribuait au renforcement des inégalités territoriales et aux difficultés des grands ensembles d'habitat social<sup>3</sup>. Cette critique s'appliquait tout particulièrement à l'Ile-de-France, où l'inégale distribution communale des bases fiscales et des groupes sociaux dans l'espace se combinait avec l'absence d'intercommunalités à même d'organiser la redistribution des ressources fiscales et des charges sociales entre communes riches et pauvres<sup>4</sup>. Cette situation a d'ailleurs justifié l'institution en 1991, parallèlement à la création d'une dotation de solidarité urbaine au sein de la dotation globale de fonctionnement, d'un dispositif de péréquation horizontale spécifique (Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France), bénéficiant aux communes franciliennes supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Le lien ainsi établi entre fragmentation socio-spatiale et fragmentation communale structure le rapport *Demain la Ville* signé par Jean-Pierre Sueur en 1998, dont les propositions ont inspiré plusieurs réformes des institutions et des politiques territoriales du gouvernement Jospin (lois Chevènement et SRU, lancement d'un programme de renouvellement urbain et de solidarité intégré dans des contrats de ville intercommunaux). Fondé sur le double constat d'un renforcement continu de la ségrégation et de l'exclusion urbaine d'une part, d'un échec des initiatives étatiques de la décennie précédente visant à organiser la lutte contre l'exclusion et la ségrégation à l'échelle intercommunale<sup>5</sup> d'autre part, ce rapport plaidait en faveur de la structuration

---

<sup>3</sup> Cette mise en cause sous-tend la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, qui visait à lutter contre les mécanismes ségrégation à l'échelle de l'agglomération. Elle a aussi justifié le remplacement des opérations des DSQ par des contrats de ville en 1993, qui devaient faire passer la politique de la ville du quartier à l'agglomération, considérée comme l'échelle pertinente pour l'analyse et le traitement des difficultés des quartiers prioritaires. Une circulaire du 12 novembre 1993 adressée par le Premier ministre aux préfets indiquait ainsi que "la dimension de l'agglomération est la meilleure pour donner son efficacité à la lutte contre l'exclusion urbaine" et préconisait d'éviter la multiplication des contrats de ville dans une même agglomération.

<sup>4</sup> Preteceille E. (1996), « Inégalités fiscales et divisions sociales en Ile-de-France », in Pumain D., Godard F. (dir), *Données urbaines*, Paris, Anthropos

<sup>5</sup> Le rapport insiste ainsi sur la persistance d'une politique de la ville communale, en dépit de la signature de contrats de ville intercommunaux pour la période 1994-1998 : « Des considérations locales ont fait le plus souvent obstacle au passage d'une logique de quartier à celle d'agglomération, au point qu'on a pu parler d'un échec presque général de l'élaboration des contrats de ville à une échelle d'agglomération pluri-communale. En effet, le passage aux contrats de ville ne s'est pas nécessairement traduit par un renforcement

d'institutions de gouvernement puissantes à l'échelle de l'agglomération. La création de ces institutions devait dans un même mouvement permettre la mise en place de politiques structurantes favorisant l'intégration des quartiers défavorisés et de leurs habitants dans la ville, et le renforcement de la solidarité entre communes au travers d'un double mécanisme de péréquation horizontale des richesses et, réciproquement, de redistribution de la pauvreté par un rééquilibrage spatial du logement social à l'échelle de l'agglomération.

C'est au prisme de cette double fragmentation socio-spatiale et communale dont le lien a été réaffirmé pour justifier les réformes récentes de la politique de la ville (loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, dite loi Lamy) et des institutions métropolitaines (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, et loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) qu'on se propose ici d'examiner la politique de la ville dans la métropole francilienne. Cet examen s'amorcera par une rapide présentation des quartiers prioritaires d'Ile-de-France, qui donne à voir conjointement l'intensité des mécanismes de ségrégation à l'œuvre et la diversité des enjeux de la politique de la ville dans l'espace régional. Il se poursuivra par une analyse de la gouvernance de cette politique dans cet espace, ou plutôt de l'absence de régulation aux échelles régionale, métropolitaine, départementale ou intercommunale, prises en tenaille entre le niveau national et le niveau communal. Pour finir, on examinera les effets de la rénovation urbaine des années 2000 sur la fragmentation socio-spatiale et on s'interrogera sur ceux du Grand Paris, dont les promoteurs font le pari d'un ruissèlement du développement métropolitain vers les quartiers défavorisés par le biais de grands chantiers de renouvellement urbain.

## **LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE EN ÎLE-DE-FRANCE**

De la Cité des 4000 (La Courneuve) aux Bosquets (Clichy-Montfermeil) en passant par Lochères (Sarcelles), le Val d'Argent (Argenteuil) ou le Val Fourré (Mantes-la Jolie), l'Ile-de-France concentre les grands ensembles les plus massifs, emblématiques de la « crise des banlieues ». Au-delà de ces quartiers qui ont acquis une notoriété nationale voire internationale, la région se caractérise par une concentration inégalée de quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV). Historiquement, l'Ile-de-France occupe une place centrale dans les enjeux de la politique de la ville et la réforme de sa géographie prioritaire opérée en 2014 n'a pas, contrairement à ce que la communication gouvernementale insistait sur son extension aux villes petites et moyennes pourrait

---

*de la solidarité intercommunale : près de 40% des contrats de ville n'engagent qu'une seule commune et il n'est pas rare que plusieurs contrats concernent la même agglomération ou que des contrats intercommunaux n'engagent exclusivement que les communes concernées, indépendamment de toute logique intercommunale de projet, voire même d'intercommunalité constituée. » (Sueur, 1998, p.86).*

laisser croire, réduit son poids relatif<sup>6</sup>. La région réunit en effet 272 des 1296 QPV métropolitains, dans lesquels résident 1.6 millions de franciliens (soit 13% de la population régionale contre 8% en moyenne nationale). A l'image de l'ensemble des QPV français, leurs habitants sont moins diplômés, plus jeunes et plus souvent au chômage. Il s'agit aussi de quartiers immigrés, ou du moins dans lesquels les minorités sont majoritaires : deux résidents des QPV franciliens sur trois sont immigrés ou descendants d'immigrés, soit près de deux fois plus que dans le reste de la population régionale<sup>7</sup>, dont l'insertion sur le marché de l'emploi est entravée par des discriminations ethnoraciales, auxquelles s'ajoutent celles liées à la réputation du lieu de résidence<sup>8</sup>. Par construction, ces quartiers concentrent les populations à bas revenus. Le taux de pauvreté s'y élève à 37% et le niveau de vie mensuel médian (revenu des ménages par unité de consommation) n'y est que de 1140 euros, soit 150 euros au-dessus du seuil de pauvreté mais 710 euros au-dessous du niveau médian dans la région<sup>9</sup>. Sur ce critère, les quartiers franciliens sont légèrement mieux lotis que la moyenne nationale des QPV en raison notamment d'un plus fort taux d'emploi féminin (51% contre 42%), mais l'écart de 66 euros par mois est plus que compensé par le surcoût de la vie en Ile-de-France lié notamment aux prix des logements.

Les QPV franciliens se répartissent dans l'ensemble de la région, aucun des huit départements qui la composent en comptant moins de 20. Ils sont néanmoins concentrés dans les anciennes communes industrielles des bords de Seine ainsi que dans le nord de la métropole, en particulier en Seine-Saint-Denis qui compte 63 QPV accueillant 602 000 habitants, soit 39% de la population départementale. A l'autre extrême du spectre socio-urbain, cette proportion n'est que de 6% dans les Hauts-de-Seine. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont la répartition régionale suit globalement la distribution des populations pauvres et précaires dans l'espace régional, ne constituent cependant pas un ensemble indifférencié. Que l'on considère leurs caractéristiques internes (nombre d'habitants, morphologie urbaine, structure du parc de logements et de la population...) ou leur inscription dans leur environnement proche (enclavement, proximité d'équipements et de pôles d'emplois, écarts sociaux de

---

<sup>6</sup> La loi Lamy a organisé une révision de la carte des quartiers prioritaires qui datait de 1996. Les 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) ont été remplacées par 1296 QPV, définis sur la base d'un critère unique de concentration des populations à bas revenu identifiée à partir d'un quadrillage fin des unités urbaines de plus de 10 000 habitants.

<sup>7</sup> Données issues de l'enquête Trajectoires et Origines réalisée en 2008 par l'INED, portant sur les 157 zones urbaines sensibles d'Ile-de-France, soit une géographie plus restreinte que celle définie à l'occasion de la réforme de la géographie prioritaire de 2014. Les données disponibles pour les 272 quartiers prioritaires franciliens issus de cette réforme confirment cette surreprésentation, 25% des résidents étant de nationalité étrangère contre 18,6% dans l'ensemble des quartiers prioritaires métropolitains et 6,4% en moyenne nationale.

<sup>8</sup> Du Parquet L., Duguet E., L'Horty Y., Sari F., Petit P. (2011) « Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : un test de discrimination auprès des jeunes qualifiés », *Economie et statistique*, 447, 1, p. 71-95.

<sup>9</sup> Bidoux P. E., Couleaud N. (2017), « Les quartiers de la politique de la ville en Ile-de-France », *Insee Analyses Ile-de-France*, 57

proximité...), les QPV franciliens sont divers. Dans un rapport désormais ancien mais dont l'analyse demeure éclairante, l'instance régionale d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France mise en place en 1998 avait tenté de rendre compte de cette diversité en proposant une typologie des situations et des processus d'exclusion dans la région qui distinguait cinq types de territoires<sup>10</sup> :

- Les territoires historiques de l'industrie et de l'habitat ouvrier en Seine-Saint-Denis, dans une partie du Val d'Oise et du Val de Marne (Seine-Amont). La concentration de l'habitat social dans ces territoires désertés par l'industrie traditionnelle confère un caractère massif aux problèmes de paupérisation et de marginalisation, qui débordent les périmètres des seuls quartiers visés par la politique de la ville.
- Les poches de pauvreté de l'Ouest de la métropole, correspondant aux quartiers d'habitat social construits dans les Hauts-de-Seine et les Yvelines au cours des années 1960 pour accompagner le desserrement de l'industrie. A la différence des précédents, ces quartiers en difficulté s'inscrivent en rupture nette avec leur environnement immédiat, constitué de communes huppées sur le plan résidentiel et prospères sur le plan économique.
- Les quartiers disproportionnés dans leur environnement local, dont les grands ensembles des « 4M » (Meaux, Melun, Montereau, Mantes-la-Jolie) constituent la figure typique. Ces quartiers massifs juxtaposés à des villes moyennes de deuxième couronne dans une logique d'aménagement du territoire régional représentent souvent la moitié de la population communale, et vivent de façon séparée et parfois antagonique avec la ville ancienne.
- Le tissu urbain récent où, à l'image de ce qui s'observe dans certaines villes nouvelles, la précarité se diffuse et conduit à l'apparition de poches de fragilité dans des quartiers dont l'urbanisme n'est pas celui des grands ensembles mais dont la population s'en rapproche.
- Les centres dégradés de la Paris et de la petite couronne, marqués par la présence éparse d'un parc social de fait, spécialisé dans l'accueil des populations très précaires, souvent immigrées, qui ne trouvent pas place dans l'habitat classique.

Cette diversité, propre à la région francilienne, mérite d'autant plus d'être rappelée que le nombre de quartiers prioritaires, leur massivité et leur visibilité dans les espaces urbains et médiatiques ont contribué à la diffusion d'une représentation duale de la métropole, opposant des quartiers riches ou en voie de gentrification d'un côté, des quartiers HLM paupérisés en voie de ghettoïsation de l'autre. Si la polarisation socio-spatiale s'observe effectivement aux deux extrêmes du spectre métropolitain, avec des territoires riches toujours plus exclusifs et des QPV qui concentrent de manière croissante la pauvreté et les minorités, on observe également un processus de « moyennisation » de nombreux espaces résidentiels en région parisienne où subsiste une

---

<sup>10</sup> Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, *Rapport Final*, 1999

multiplicité de configurations de quartiers de mixité, plus ou moins populaires<sup>11</sup>. Il n'en reste pas moins que la concentration des richesses dans la métropole parisienne s'accompagne, à l'instar de la plupart des métropoles mondiales, d'un accroissement des écarts entre territoires riches et pauvres qui interroge l'action publique dans sa capacité à lutter contre les processus de fragmentation socio-spatiale.

## **LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE FRANCILIENNE, ENTRE NATIONAL ET COMMUNAL**

Bien qu'elle ait été développée en réponse aux manifestations de l'exclusion dans les quartiers défavorisés, la politique de la ville n'a pas vocation à les prendre en charge directement. Comme le répètent inlassablement ses responsables, cette politique spécifique doit plutôt se concevoir comme un complément aux politiques de droit commun et comme un cadre pour organiser l'adaptation de ces dernières aux enjeux territoriaux, tels qu'ils peuvent être analysés à partir des quartiers prioritaires. La politique de la ville s'appuie pour ce faire sur une série d'instruments, en particulier le triptyque diagnostic / projet / contrat dont il est attendu qu'il organise l'alignement cognitif (diagnostic partagé), stratégique (projet territorial) et politique (contrat global) entre les multiples parties prenantes de la gestion territoriale. La politique de la ville est en cela une politique constitutive, chargée d'institutionnaliser des scènes de gouvernance réunissant une pluralité d'acteurs relevant de statuts divers, de secteurs qui le sont tout autant et dont les interventions s'organisent à des niveaux multiples<sup>12</sup>. L'échelle à laquelle doit s'organiser cette gouvernance fait l'objet de débats récurrents, entre défenseurs d'une politique de proximité pilotée par les maires à l'échelon communal et promoteurs d'un passage à un échelon supérieur pour traiter les mécanismes générateurs de l'exclusion socio-spatiale.

Ces débats qui animent la politique de la ville au niveau national prennent un tour singulier en Ile-de-France, marquée par une fragmentation administrative hors du commun<sup>13</sup>, où divers éléments plaident en faveur d'une régulation d'échelle régionale. L'engagement de la Région Ile-de-France dans la politique de la ville a en effet été précoce et bien plus que massif que partout ailleurs. Dès le début des années 1990, le Conseil régional a choisi d'être signataire des contrats de ville, auxquels il a consacré des crédits largement supérieurs à ceux des autres régions. Ainsi, dans le CPER 1994-1998,

---

<sup>11</sup> Préteceille E. (2006), « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? », *Sociétés contemporaines*, 62(2), p. 69-93 ; François J.-C., Ribardièrre A., Fleury A., Mathian H., Pavard A., Saint-Julien T. (2011), *Les disparités de revenus des ménages franciliens. Analyse de l'évolution 1990-1999-2007*, Paris : DREIA – Île-de-France ; Clerval A., Miot Y. (2017) « Inégalités et habitat en Ile-de-France : quelles conséquences des politiques de renouvellement urbain sur le peuplement ? », 3+, 170(3), p.51-72.

<sup>12</sup> Duran P., Thoenig J.C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46(4), p. 580-623.

<sup>13</sup> Estèbe Ph., Le Galès P. (2003), « La métropole parisienne : à la recherche du pilote », *Revue française d'administration publique*, 107, p. 345-356.

les crédits contractualisés par la Région au titre de la politique de la ville représentaient 82% de ceux de l'Etat contre 48% en moyenne nationale. Sur la période 2007-2015, la contribution régionale à la politique de la ville s'est élevée à plus d'un milliard d'euros, l'essentiel de ces crédits étant affectées à des opérations d'aménagement, de construction d'équipements publics et de logements conduites dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine. Les promoteurs de cet échelon soulignent en outre plusieurs spécificités franciliennes, qui justifient un pilotage régional de la politique de la ville<sup>14</sup> : en Ile-de-France plus qu'ailleurs, les situations d'exclusion locale renvoient à des processus de métropolisation qui se déploient à l'échelle régionale et qui appellent donc la construction de stratégies de lutte contre l'exclusion à cette échelle. C'est aussi à cette échelle que sont organisés les principaux opérateurs des politiques urbaines (aménageurs, transporteurs, bailleurs), et que peut donc s'opérer la mise en cohérence de leurs interventions territoriales. Il en va pourtant de la politique de la ville comme de la plupart des politiques relevant de la compétence régionale<sup>15</sup> : l'engagement financier de la collectivité francilienne dans la politique de la ville, le fait qu'elle soit à l'échelle des phénomènes métropolitains et qu'elle dispose d'outils (établissement public foncier, syndicat des transports, schéma directeur) que la plupart des régions ne maîtrisent pas n'a pas suffi pour qu'elle s'impose comme le chef de file de la politique de la ville. Pris en tenaille entre l'Etat qui fixe les orientations et les règles du jeu procédural de cette politique à l'échelle nationale<sup>16</sup> puis en assure la déclinaison à l'échelon départemental d'un côté, les communes qui maîtrisent la définition du contenu substantiel des politiques développées dans ce cadre de l'autre, la Région est restée cantonnée dans un rôle de guichet, venant cofinancer des opérations définies sans elle. Il s'agit certes d'un guichet actif, dont les règles de financement permettent à la majorité régionale d'afficher ses priorités<sup>17</sup> mais qui ne pèsent qu'à la marge sur les stratégies locales.

A l'image de ce qui s'observe dans le reste de la France, mais de façon plus marquée, les intercommunalités peinent elles aussi à s'imposer comme les pilotes de la politique de la ville en Ile-de-France. Telle était pourtant l'ambition affichée par le gouvernement à la fin des années 1990<sup>18</sup>, dont les représentants locaux ont été

---

<sup>14</sup> Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, *op. cit.*

<sup>15</sup> Béhar D., Estèbe P. (2007), « *Faut-il un gouvernement à l'Ile-de-France ?* », *Pouvoirs locaux*, 73, p.98 -102

<sup>16</sup> Epstein R. (2013), *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>17</sup> La majorité de gauche plurielle élue en 2010 avait ainsi institué une bonification des financements régionaux pour les projets de rénovation urbaine qui prévoyaient la reconstruction de logements dans des bâtiments à basse consommation. L'alternance de 2015 a été suivie de changements dans les règlements du guichet régional en matière de politique de la ville, au travers duquel la nouvelle majorité LR a affiché de toutes autres priorités, en arrêtant de financer les opérations de logement très social dans les communes qui comptent déjà plus de 30 % de HLM ou, plus symboliquement, en conditionnant l'attribution de subvention aux associations à la signature d'une charte de laïcité.

<sup>18</sup> Dans le prolongement du rapport Sueur, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 avait en effet transféré la compétence politique de la ville aux communautés d'agglomération, et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 avait fait du contrat de ville le volet social du contrat



fermement incités à négocier et signer des contrats de ville intercommunaux. En dépit d'un « retard intercommunal » marqué dans la région capitale, les préfets franciliens se sont conformés aux directives nationales : trois quarts des contrats de ville 2000-2006 réunissaient plusieurs communes (contre 22% pour les contrats de ville franciliens de la génération 1994-1998), mais seule une minorité d'entre eux étaient signés par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). De ce fait, ce changement d'échelle contractuelle n'a eu qu'un impact limité sur la mise en œuvre de la politique de la ville dont les actions demeuraient restées conçues et mise en œuvre à l'échelle communale, les scènes pluri-communales sinon intercommunales du contrat de ville n'ayant qu'une fonction d'échanges et d'études. Ces scènes instituées par la politique de la ville ont néanmoins pu servir de précurseurs à la formation de plusieurs communautés d'agglomération franciliennes nées au tournant des années 2000, contribuant ensuite à la montée en puissance de ces institutions naissantes<sup>19</sup>.

Cette dynamique intercommunale a marqué un coup d'arrêt à la suite du vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (dite loi Borloo), et de la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui devait, en faisant partir des ménages pauvres des quartiers visés et y attirant d'autres qui l'étaient moins, « rétablir » une mixité sociale parée de toutes les vertus. En même temps qu'elle a rabattue la politique de la ville sur une approche purement aménageuse, à rebours de l'approche globale qui avait guidé jusqu'alors la politique de la ville, la loi Borloo a renoncé à toute ambition en matière de coopération intercommunale. Car l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en charge du PNRU a fait le choix d'un pilotage communal des projets de rénovation urbaine, cantonnant les EPCI dans un rôle de cofinanceur des opérations définies par les maires. Peu cohérent sur le plan juridique (la politique de la ville et l'équilibre social de l'habitat faisant partie des compétences obligatoires des communautés d'agglomération) et stratégique (au regard de l'objectif de mixité sociale par la déconcentration du logement social et des ménages défavorisés qui guidait le PNRU), ce choix visait à garantir la mise en œuvre rapide d'un programme national organisé autour d'objectifs quantitatifs de démolition-reconstruction extrêmement ambitieux, en prenant appui sur l'autorité des maires et sans en passer par de longues négociations intercommunales.

L'abandon, par l'Etat, de toute ambition intercommunale en matière de politique de la ville s'est confirmé avec les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui ont succédé en 2007 aux contrats de ville, le mandat de négociation donné aux préfets ne mentionnant qu'incidemment les EPCI comme signataires. Les effets de ce revirement étatique ont été particulièrement sensibles en Ile-de-France : dans une étude réalisée en 2009, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme régional estimait que la moitié des communautés

---

d'agglomération, qui devait s'articuler avec les différents plans élaborés à l'échelle intercommunale (Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacements Urbain, Plan Local d'Insertion par l'Economique...).

<sup>19</sup> IAURIF (2010), *Intercommunalités et politique de la ville – Tome 1 : synthèse régionale.w*

d'agglomération franciliennes ne participaient pas à la mise en œuvre de la politique de la ville, alors même que cette dernière figure parmi leurs compétences obligatoires. Seules 3 des 33 communautés d'agglomération de la région s'étaient véritablement saisies de cette compétence, en pilotant globalement les dispositifs de la politique de la ville et les projets de rénovation urbaine ou en les coproduisant aux côtés des communes<sup>20</sup>. La faible implication des communautés d'agglomération franciliennes dans la politique de la ville s'ajoutant à l'inachèvement de la carte intercommunale, à l'exiguïté et l'homogénéité sociale des EPCI existants, c'est dans la région Ile-de-France que les communes concernées par la politique de la ville bénéficiaient le moins de la solidarité intercommunale<sup>21</sup>.

Après une décennie de rabattement communal de la politique de la ville critiqué dans plusieurs rapports d'évaluation publiés entre 2011 et 2013, qui ont réaffirmé un diagnostic liant fragmentation institutionnelle et fragmentation socio-spatiale<sup>22</sup>, les lois MAPTAM et Lamy votées en 2014 ont marqué le retour à une politique de la ville intercommunale. Les métropoles créées par la première dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants se sont vues confier des compétences renforcées, dont la politique de la ville qu'elles exercent en lieu et place des communes membres. Il en va de même, suivant des modalités légèrement différentes, pour la métropole du Grand Paris (MGP) où la compétence politique de la ville a été confiée aux 12 établissements publics territoriaux (EPT) qui la composent<sup>23</sup>. Ce choix intercommunal a été confirmé par la loi Lamy, qui a confié aux EPCI la responsabilité de l'élaboration des contrats de ville 2015-2020 intégrant les projets du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et l'ensemble des programmes et dispositifs contractuels de développement urbain, d'insertion sociale, de réussite éducative et de prévention de la délinquance conduits sur leur territoire. Il s'est prolongé avec l'adoption de la loi Égalité et citoyenneté adoptée en décembre 2016, qui accorde un rôle clé aux intercommunalités dans la réforme de la politique d'attribution HLM pour réduire les écarts entre les quartiers prioritaires et les quartiers plus favorisés.

Bien que les lois Lamy et MAPTAM aient été votées à un mois d'intervalle et qu'elles partagent un même objectif de prise en charge intercommunale de la politique de la ville, leur mise en cohérence s'est avérée problématique en Ile-de-France. C'est en effet à l'échelle des EPCI existants en 2014 qu'ont été signés les contrats de ville 2014-2020, alors que la MGP et ses EPT n'ont été créés qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Des douze EPT, seuls

---

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Pupponi F. (2013), *Péréquation et politique de la ville*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville

<sup>22</sup> Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (2011), *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, la Documentation française ; Cour des comptes (2012) *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique, Paris : Cour des comptes; Observatoire national des zones urbaines sensibles (2013) *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives*, Paris, Secrétariat général du Comité interministériel des villes.

<sup>23</sup> La loi MAPTAM prévoyait un pilotage partagé de la politique de la ville par la MGP et ses EPT. La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 est revenue sur ce copilotage, en confiant aux seuls EPT la compétence politique de la ville.

trois correspondent à d'anciennes communautés d'agglomération, à l'échelle desquelles avaient été négociés les contrats de ville. Dans les neuf autres territoires, qui fédèrent des intercommunalités et des communes signataires de contrats de ville élaborés en amont de la création de la métropole, le transfert de la compétence politique de la ville vers ces EPT est loin d'être une réalité. Car ces créations institutionnelles récentes ne disposent ni de l'expérience, ni de l'ingénierie, ni des diagnostics, études, projets et programmes nécessaires pour piloter des contrats de ville définis à d'autres échelles, ou même pour organiser leur rapprochement<sup>24</sup>. Leur création ayant entraîné la dissolution des intercommunalités signataires des contrats de ville, la réforme métropolitaine de 2014 a paradoxalement contribué à renforcer l'emprise communale sur la politique de la ville dans le périmètre de la MGP. Il en va de même dans le reste de la région, où le schéma régional de coopération intercommunale entré en application le 1er janvier 2016 a organisé la fusion des 41 EPCI de grande couronne, à l'échelle desquels avaient été signés les contrats de ville, en 17 nouvelles intercommunalités XXL disposant de la compétence politique de la ville mais pas des ressources administratives, cognitives et politiques nécessaires pour être en capacité l'exercer. Le cas de la communauté d'agglomération Roissy Pays-de-France en fournit l'illustration<sup>25</sup> : cet EPCI à cheval sur le Val d'Oise et la Seine-et-Marne compte près de 350 000 habitants dont plus du tiers réside dans un quartier prioritaire. Mais les 42 communes qui le composent sont majoritairement des petites communes périurbaines dirigées par des maires dont les enjeux sont fort éloignés de ceux des élus des 7 communes directement concernées par la politique de la ville. Ces dernières se répartissaient en 2014 entre trois EPCI et s'étaient donc engagées dans trois contrats de ville distincts. Dans ce contexte, le transfert de la compétence politique de la ville à la nouvelle communauté d'agglomération Roissy Pays-de-France a paradoxalement là encore conduit au renforcement du portage communal de cette politique, à rebours de la dynamique de coopération intercommunale qui s'était mise en place au sein de l'ex-agglomération Val-de-France (Sarcelles, Villiers-Bel, Garges-les-Gonnesse, Gonnesse, Arnouville).

Historiquement et politiquement, les contrats de la politique de la ville sont d'abord des contrats entre les préfets et les maires. Dans de nombreuses villes de province, la montée en puissance et en compétence progressive d'institutions de gouvernement d'agglomération ou métropolitaines, qui ont été renforcées par les réformes territoriales récentes, tend à changer la donne. C'est à l'échelle intercommunale que s'y opère désormais l'animation et la mise en réseau des actions et des acteurs de la politique de la ville, et que se déploient des projets et programmes structurants pour les quartiers

---

<sup>24</sup> L'exemple du territoire Grand-Orly Seine Bièvre permet de prendre la mesure de la difficulté : ce vaste EPT de 700 000 habitants regroupe 24 communes, dont 8 n'appartenaient jusqu'alors à aucune intercommunalité. Il hérite donc non seulement des 3 contrats de ville signés par les communautés d'agglomération qu'il remplace mais aussi de 5 autres contrats de villes communaux, signés par des communes sans expérience intercommunale.

<sup>25</sup> Pole de ressources Ville et développement social Val d'Oise (2017), « Ingénierie de la politique de la ville. Réalités, enjeux et perspectives en Val d'Oise »

prioritaires en matière d'habitat, de réussite éducative ou d'insertion par l'économie. Il en va autrement en Ile-de-France où, à de rares exceptions près, le transfert de la compétence politique de la ville des communes aux intercommunalités est une réalité juridique mais demeure une fiction politique et opérationnelle qui semble appelée à perdurer. Dans un contexte d'instabilité de l'organisation institutionnelle de la métropole francilienne et d'incertitude persistante quant à son devenir, la construction d'une politique de la ville réellement intercommunale demeure une gageure pour les EPT de première couronne comme pour les communautés d'agglomération de deuxième couronne, face à des maires soucieux de garder la main sur les financements bénéficiant à leurs quartiers prioritaires d'un côté, d'autres maires réticents au déploiement de politiques de solidarité en direction de ces quartiers de l'autre côté.

### **LE GRAND PARI DU RENOUVELLEMENT URBAIN**

Le maintien de la politique de la ville dans la sphère communale condamne-t-elle cette politique à l'impuissance face aux processus de fragmentation socio-spatiale à l'œuvre dans la métropole francilienne ? Le bilan du PNRU, appuyé sur des budgets aussi colossaux qu'inédits dans l'histoire de la politique de la ville, dont plus du tiers ont été alloués à l'Ile-de-France, pourrait le laisser penser. Depuis 2004, près de 17 milliards d'euros (dont 4,4 milliards de subventions ANRU) ont été engagés dans 135 quartiers franciliens, qui aboutiront *in fine* en 2020 à la démolition et la reconstruction de 39 000 et 42 000 logements sociaux, à la réhabilitation ou la résidentialisation de 120 000 autres (soit 30 % du parc des quartiers prioritaires d'Île-de-France), et à la production de 25 000 logements privés en location ou en accession. Ces investissements ont profondément transformé l'urbanisme et le cadre de vie de grands ensembles qui avaient été longtemps délaissés par les pouvoirs publics. Mais la requalification urbaine ne s'est pas prolongée par le rétablissement de la mixité sociale escomptée<sup>26</sup>. Dans la région comme dans le reste de la France, la rénovation urbaine n'est pas parvenue à réduire les écarts sociaux entre les quartiers prioritaires et leur environnement. Car la mobilisation des ressources nationales et locales en faveur de la rénovation urbaine s'est opérée au détriment des autres volets de la politique de la ville, notamment des programmes sociaux, éducatifs et d'insertion menés dans les quartiers prioritaires, dont les habitants ont été les principales victimes de la crise économique et des politiques d'austérité mises en place à partir de 2008 : entre 2009 et 2013, le taux de chômage a cru de près de 6 points en moyenne dans les ZUS françaises, alors qu'il demeurait quasiment inchangé dans le reste des unités urbaines accueillant des ZUS<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France (2015) *Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) en région Ile-de-France. Analyses et propositions*, Rapport de la commission Ville, habitat et cadre de vie

<sup>27</sup> ONZUS (2013), *Rapport annuel 2013*, Saint-Denis, Secrétariat général du Comité interministériel des villes

En outre, en Ile-de-France plus encore que dans le reste de la France, les projets de rénovation urbaine ont été, suivant l'expression consacrée, « les projets des maires ». Alors que certaines métropoles de province sont parvenues à les intégrer dans un projet d'agglomération, gérant à cette échelle les reconstructions de logements sociaux et les relogements, les projets franciliens ont été menés dans des périmètres communaux ou, pour quelques rares exceptions (Clichy-Montfermeil, Plaine Commune...), dans des périmètres intercommunaux marqués par l'homogénéité sociale. De ce fait, sur les 42 000 logements sociaux reconstruits dans le cadre des projets de rénovation urbaine franciliens, 52% l'ont été sur site, 34% dans le reste de la commune et seulement 14% dans une autre commune. La quasi-totalité des relogements a donc eu lieu sur place ou à proximité, souvent dans d'autres quartiers prioritaires, à rebours de l'objectif de mixité sociale par la dispersion des ménages défavorisés dans l'espace urbain<sup>28</sup>. Le second levier de cet objectif de mixité sociale, consistant dans la diversification du parc de logement des grands ensembles pour y attirer de nouvelles populations plus favorisées n'a pas été plus efficace. Plus de 20 000 logements en accession, locatifs intermédiaires ou logements étudiants ont été construits dans le cadre des opérations ANRU franciliennes, ce qui ne représente qu'environ 7% du parc total des quartiers en rénovation urbaine. En outre, cette diversification s'est essentiellement opérée à distance des quartiers, dans la bande des 500 mètres qui les entoure où les opérations d'accession à la propriété bénéficiaient d'une TVA réduite à 5.5%<sup>29</sup>. Enfin, ces opérations ayant plus souvent attiré des accédants venant de l'extérieur que des ménages des classes moyennes et moyennes inférieures issues du territoire, elles ont été sans effets sur la structure sociale de celui-ci<sup>30</sup>.

Les projets de rénovation urbaine conduits par les pouvoirs publics dans les quartiers prioritaires depuis 2004 et les dynamiques de renouvellement urbain qu'ils ont favorisé aux alentours, à l'initiative d'opérateurs privés, ne sont donc pas parvenus à infléchir les processus de polarisation socio-spatiale à l'œuvre dans la métropole francilienne<sup>31</sup>. Le NPNRU, qui se déploiera jusqu'en 2024 dans 102 quartiers franciliens, peut-il changer la donne ? Le législateur et les responsables de l'ANRU ont certes tirés les leçons de l'échec du premier programme de rénovation urbaine, en inscrivant son successeur dans une approche plus intégrée, tant territorialement (avec un portage intercommunal des projets) que thématiquement (en articulant les projets de rénovation urbaine aux contrats de ville). Ce changement d'approche peine cependant à se concrétiser en Ile-de-

---

<sup>28</sup> Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, 140-141 (1-2), p. 59-74 ; CES de l'ANRU (2013), *La rénovation urbaine au cœur du Grand Paris*, Paris : la Documentation française.

<sup>29</sup> Delplanque M., Guigou B. (2014), *La TVA ANRU : marchés immobiliers locaux et diversification de l'offre. Cadrage régional et zoom sur 8 communes*, IAU Ile-de-France

<sup>30</sup> Ribardièrre A. (2016), « Richesse et pauvreté dans les communes populaires franciliennes : les politiques du logement changent-elles la donne ? », *L'espace géographique*, 45, p. 61-78.

<sup>31</sup> Ibid ; Clerval A., Miot Y., op. cit.

France dans un contexte de recomposition du paysage intercommunal qui, on l'a vu, n'a pas encore abouti à la structuration d'EPCI à mêmes de porter des projets de rééquilibrage spatial du logement social et des populations pauvres. Plus que sur ces politiques intercommunales, c'est sur les grands chantiers métropolitains que se fondent désormais les espoirs des acteurs franciliens de la rénovation urbaine. Ceux-ci insistent sur les investissements programmés en Seine-Saint-Denis pour les Jeux Olympiques de 2024 et, plus encore, sur ceux liés au Grand Paris Express dont 17 des 68 futures gares sont situées dans un quartier prioritaire et 25 autres à proximité immédiate. L'implantation de ces infrastructures doit permettre, en désenclavant ces quartiers, de favoriser l'accès à l'emploi de leurs résidents, mais aussi de les rendre attractifs pour de nouveaux ménages et des activités économiques et ainsi de contribuer à leur mixité sociale et fonctionnelle.

Le grand pari des années à venir est donc celui d'initier, par le biais des investissements publics dans le Grand Paris Express et dans les quartiers du NPNRU, une dynamique de renouvellement urbain autour des gares, qui doit avoir des effets d'entraînement sur les populations résidant dans les quartiers en rénovation urbaine situés à proximité. Ce pari d'un ruissèlement du développement métropolitain vers des territoires aujourd'hui défavorisés par le biais de grands chantiers de renouvellement urbain est crédible, dans un contexte de forte tension sur le marché du logement et de raréfaction des réserves foncières aisément mobilisables. On peut cependant s'interroger sur les effets sociaux de ces opérations qui, en ouvrant de nouveaux fronts de gentrification dans les espaces populaires de la métropole risquent de repousser les ménages défavorisés vers ses franges et, ainsi, de déplacer les problèmes liés à la concentration de la pauvreté plutôt que les résoudre. En outre, la région compte 272 quartiers prioritaires, dont la majorité ne bénéficiera ni des crédits du NPNRU ni de la proximité des futures gares, et qui apparaissent donc moins susceptibles de bénéficier des dynamiques de renouvellement urbain du Grand Paris que d'en subir les conséquences négatives, en voyant leur fonction d'accueil des ménages défavorisés renforcée à mesure de leur éviction des territoires en gentrification.