

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 703



SOCIÉTÉ - HABITAT
MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Novembre 2015 • www.lau-idf.fr

VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LA MGP

72 communes

DE LA MGP EN CONTRAT DE VILLE
(2015/2020)

158 quartiers

EN POLITIQUE DE LA VILLE (QPV)
DANS LA MGP

15,3%

DES HABITANTS CONCERNÉS

LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (MGP) DOIT CONTRIBUER À RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES. LA POLITIQUE DE LA VILLE, DONT LA COMPÉTENCE A FINALEMENT ÉTÉ ATTRIBUÉE AUX TERRITOIRES DE LA FUTURE MGP, DEVRAIT Y CONCOURIR. MAIS SA MISE EN ŒUVRE SUPPOSE DE FORTES INTERACTIONS ENTRE TERRITOIRES, COMMUNES ET MÉTROPOLE.

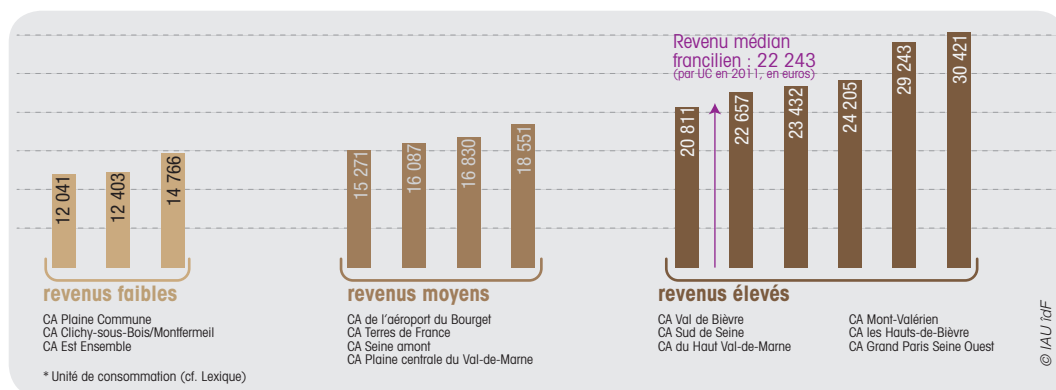
D'après la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, la politique de la ville est une « politique de cohésion urbaine et de solidarité nationale et locale envers les quartiers défavorisés et leurs habitants (...) dans l'objectif d'assurer l'égalité entre territoires, de réduire les écarts de développement entre quartiers difficiles et les unités urbaines, et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants ».

UN ENSEMBLE DE DISPOSITIFS PLUTÔT QU'UNE COMPÉTENCE

Ainsi définie, la politique de la ville recouvre toutes les politiques publiques qui ont un impact sur le développement des quartiers et s'apparente moins à une compétence qu'à un bouquet de dispositifs géographiquement ciblés. Elle suppose, pour passer des intentions à leur mise en œuvre, un portage politique fort et une territorialisation vigoureuse des politiques de droit commun en faveur des quartiers. Or, ce renforcement des crédits de droit commun, sans cesse affirmé dans les textes, peine à se réaliser. L'État, acteur central, est garant de la solidarité nationale et d'un aménagement équilibré du territoire. Il dispose des leviers législatifs, réglementaires et fiscaux via les mécanismes de redistribution fiscale et les exonérations de taxes en faveur de l'emploi. Il s'appuie également sur la contractualisation avec les collectivités locales dans le cadre des projets de rénovation urbaine (PRU) et des contrats de ville 2015/2020. Dans le projet de loi de finances 2016, les crédits de la politique de la ville sont de 438 M€ (hors financement du Programme national pour la rénovation urbaine/PNRU).

Régions et départements n'ont pas de compétence obligatoire, mais disposent de leviers au travers de leurs politiques structurelles. En Île-de-France, la région agit principalement sur le volet urbain via une convention partenariale (2007/2015) avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Les conseils départementaux interviennent principalement sur le volet « social ». Contrairement à la volonté initiale du gouvernement, cet échelon a été conforté par le Parlement dans le cadre de la loi portant

1. Revenu médian des communautés d'agglomération (par UC* en 2011, en €)



nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'avenir des départements reste à préciser, notamment au sein des espaces métropolitains. Le bloc communal joue un rôle central. Mais quinze ans après la loi de 1999, qui attribuait la politique de la ville à l'échelon intercommunal, la question de la « bonne » répartition des compétences entre communes et intercommunalités reste l'objet de controverses.

AVANT 2014, UNE MONTÉE EN CHARGE INACHEVÉE DES INTERCOMMUNALITÉS

Jusqu'au vote des lois Maptam (27 janvier 2014) et ville (21 février 2014), le code général des collectivités territoriales énonçait de façon succincte les rôles des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de politique de la ville. L'intérêt communautaire, voté en assemblée, devait ensuite les définir de façon précise et adaptée, ce qui a rarement été le cas.

Les délibérations des communautés d'agglomération (CA) franciliennes sur ce thème agrégeaient un ensemble disparate de critères (géographiques, thématiques, financiers), dont il reste difficile de percevoir la cohérence et qui s'expliquent principalement par des rapports de force géopolitiques locaux.

Le poids des facteurs géopolitiques en petite couronne

Dans les quatre départements centraux, près de 740 000 habitants, soit 11,2% de la population, vivaient dans les quartiers en politique de la ville durant la période 2007/2014. On comptait 63 contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) répartis sur 76 communes et 13 CA (sur les 19 EPCI de petite couronne). Si toutes les communes ont été signataires des Cucs et des PRU, cinq seulement des 13 intercommunalités ont cosigné les Cucs et quatre seulement les conventions de PRU. Dans près de la moitié des cas, l'intercommunalité n'avait pas d'ingénierie politique de la ville dédiée. Cette place marginale de la politique de la ville s'explique principalement par la jeunesse des CA de petite couronne et la volonté des maires de « garder la main » sur des actions de proximité qui bénéficient d'abord aux habitants et associations des quartiers.

Certaines CA de petite couronne sont toutefois fortement investies dans la politique de la ville. Elles ont en commun d'avoir un revenu médian par habitant faible ou moyen¹ et une majorité de leurs communes

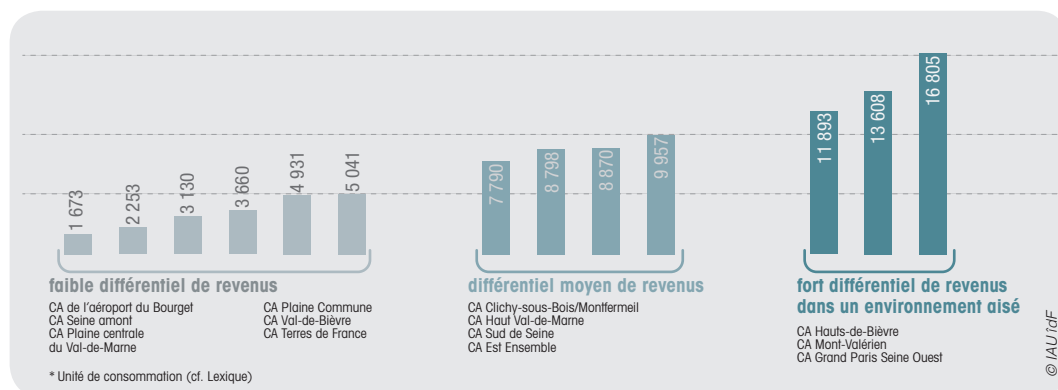
concernées par les enjeux de la politique de la ville (graphiques 1 et 2 ci-dessus). *A contrario*, celles qui n'avaient qu'une minorité de communes en Cucs et des revenus médians élevés ont laissé leurs communes piloter la politique de la ville. Cela a été notamment le cas des Hauts-de-Bièvre ou de Grand Paris Seine Ouest, groupements où la solidarité horizontale aurait pu s'exercer de façon beaucoup plus forte. Pour autant, l'acuité des problèmes socio-urbains ne garantit pas l'exercice d'une solidarité réelle. Le rapport Pupponi (2013) montre les limites de l'intégration au sein des intercommunalités « qui jouent imparfaitement leur rôle dans la réduction des inégalités entre les territoires en politique de la ville et les autres, d'abord en raison de l'inachèvement de la carte intercommunale ou du manque de pertinence du périmètre de l'EPCI (...), mais également en raison des modalités concrètes de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui, même là où elle existe, ne bénéficie pas suffisamment aux communes en zones urbaines sensibles/ZUS ».

Des avancées ponctuelles sur certaines thématiques

Ces limites posées, la montée en charge des intercommunalités sur la politique de la ville et les enseignements que l'on peut en tirer pour nourrir la préfiguration de la MGP, ne doivent pas être sous-estimés. Un des apports est la mise en réseau des professionnels et la capitalisation des expériences. Plusieurs CA ont misé sur une posture de coordination, d'appui aux communes *via* le développement d'une ingénierie et d'une intelligence collectives. L'apport est d'autant plus important que nombre de communes en politique de la ville souffrent d'un manque de moyens financiers, humains et logistiques.

Une partie des intercommunalités investit dans une ou plusieurs thématiques du Cucs, généralement liées à l'exercice de ses propres compétences. Le développement économique et l'emploi sont souvent distingués (soutien aux missions locales, maisons de l'emploi, clauses d'insertion, etc.), mais aussi l'équilibre social du logement (*via* le programme local de l'habitat/PLH) ou le cadre de vie. C'est moins souvent le cas pour les dispositifs de prévention de la délinquance, pour lesquels il existe un flou juridique en matière de partage de compétences. Il reste néanmoins difficile, faute d'évaluation *ad hoc*, d'identifier la valeur ajoutée pour les habitants de l'implication des CA dans la politique de la ville.

2. Écart de revenus entre les communes au sein de chaque communauté d'agglomération (par UC* en 2011, en €)



Le maire, référent principal

Toutefois, l'émergence des intercommunalités n'entraîne pas une remise en cause des attributions des communes. Les interventions se cumulent et le maire reste le principal référent de la politique de la ville. Il est aussi un recours fréquemment mobilisé par les habitants de ces quartiers. Les communes gardent la mise en œuvre d'une partie des dispositifs en faveur des quartiers, notamment en matière d'éducation et de santé. Elles s'appuient sur des relais associatifs ou interviennent *via* leurs services dédiés.

LES LOIS MAPTAM, VILLE ET NOTRe, DE NOUVELLES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

Les lois Maptam et ville, débattues au Parlement entre l'été 2013 et janvier 2014, puis la loi NOTRe, adoptée définitivement à l'été 2015, ont fixé un nouveau cadre juridique qui transforme la gouvernance de la politique de la ville.

Plus de 980 000 habitants des quatre départements centraux dans la nouvelle géographie

Depuis le 1^{er} janvier 2015, une géographie basée sur le critère unique de bas revenu des habitants² remplace les zonages et dispositifs antérieurs (ZUS, Cucs). Dans la MGP³, 1,05 million d'habitants, soit 15,3% de la population, vit dans les 158 quartiers en politique de la ville répartis dans 72 communes. C'est davantage qu'en dehors du périmètre de la MGP, où 10,5% des habitants vivent dans les 114 quartiers en politique de la ville.

La compétence politique de la ville confiée aux EPT

La loi Maptam annonçait un partage de la coordination de la politique de la ville entre la métropole et ses territoires. Mais la loi NOTRe écarte la métropole de ce champ en prévoyant que le territoire « en lieu et place de ses communes membres, exerce de plein droit les compétences en matière de politique de la ville ». Plus précisément, les établissements publics territoriaux (EPT), échelons intermédiaires entre la métropole et les communes (dotés d'un statut d'EPCI *sui generis* assimilé juridiquement à celui des syndicats de communes), prendront en charge :

- l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville ;
- l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- les programmes d'actions définis dans le contrat de ville⁴.

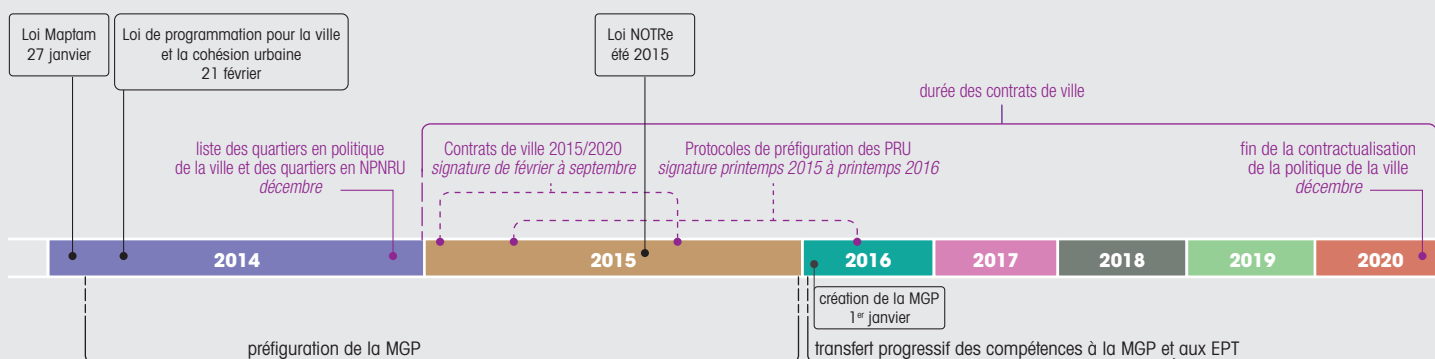
Un partage des rôles incertain entre EPT et communes

Les EPT disposeraient donc des fonctions stratégiques de diagnostic, d'animation et de coordination des dispositifs contractuels. Mais « cette définition n'induit pas la mise en œuvre des actions prévues dans les contrats de ville qui, elle, relève de la répartition des compétences de chacun et des choix internes au contrat de ville faits par les acteurs locaux »⁵. De manière comparable avec l'intercommunalité de

LEXIQUE

- CA** : communauté d'agglomération
- Cucs** : contrat urbain de cohésion sociale
- DSC** : dotation de solidarité communautaire
- EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- EPT** : établissement public territorial, dit « territoire »
- Maptam** : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- MGP** : métropole du Grand Paris
- NOTRe** : loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
- PLH** : programme local de l'habitat
- PMHH** : plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
- PNRU** : programme national de rénovation urbaine (2003/2018)
- PRU** : projet de rénovation urbaine
- QPV** : quartier politique de la ville
- Scot** : schéma de cohérence territoriale
- UC** : unité de consommation. Dans chaque ménage, le premier adulte compte pour 1 UC, les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 UC chacune, et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC chacun.
- ZUS** : zone urbaine sensible

Politique de la ville et métropole du Grand Paris : calendrier prévisionnel



droit commun, la définition du législateur est ainsi une solution de compromis entre partisans du « tout-agglomération » et défenseurs de la commune. Le flou de la formulation laisse des marges de manœuvre au sein du bloc communes-territoires, qui pourra négocier, en fonction des rapports de force géopolitiques, ses modalités de répartition des compétences. La question des périmètres est centrale mais reste ouverte, alors que, durant le second semestre 2015, sont en cours à la fois la signature des contrats de ville 2015-2020 et la définition des périmètres des futurs EPT. Le processus permettra-t-il de faire émerger des espaces de solidarité et de garantir le portage des actions ? D'autres facteurs d'incertitude demeurent, au premier rang desquels les modalités de financement des EPT. Quelles sont les garanties de financement, y compris pour les associations, dans la période transitoire et au-delà ?

L'EPT : GARANT DE LA SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES QUARTIERS ?

En s'appuyant sur les retours d'expériences des collectivités jusqu'en 2014, quelques pistes d'action peuvent être dégagées.

Mutualiser les compétences et les savoir-faire

Les EPT pourront développer une mutualisation et capitalisation des actions de la politique de la ville. Échanges d'expériences, analyse de pratiques et innovations méthodologiques sont à organiser avec l'appui des centres de ressources politique de la ville.

Organiser la coordination EPT/communes

Les interventions des EPT devront être coordonnées avec celles des communes. Il est souhaitable que ces dernières continuent à gérer certains dispositifs de proximité tels que les démarches de gestion urbaine, les schémas de tranquillité publique ou les dispositifs éducatifs, mais aussi les conseils de citoyens qui seront associés à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Mobiliser le projet métropolitain en faveur des quartiers

La politique de la ville 2015/2020 reste fondée sur le principe du zonage. Or, dans un contexte métropolitain d'interdépendances entre les territoires, il est aussi nécessaire de travailler sur les dynamiques qui génèrent le décrochage des quartiers précarisés.

Même si la métropole du Grand Paris n'est pas compétente en matière de politique de la ville, son engagement en faveur de la solidarité territoriale est inscrit dans la loi. Son périmètre, plus large et plus diversifié que celui des intercommunalités de petite couronne⁶ sera une échelle plus pertinente pour garantir cette solidarité. La MGP disposera en outre de leviers importants : la mobilisation de ses crédits de droit commun, de ses dotations aux territoires et de son fonds d'investissement. Il sera plus efficace d'organiser une politique d'équilibre social de l'habitat à l'échelle des quatre départements centraux plutôt qu'à celle des seules intercommunalités actuelles, à condition que la volonté politique soit au rendez-vous et que les outils appropriés soient mobilisés (plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement/PMHH et schéma de cohérence territoriale/Scot).

La métropole pourrait aussi innover : par exemple, en attribuant un « intérêt métropolitain » et des moyens renforcés à des projets ciblés sur les sites qui cumulent de fortes difficultés sociales, économiques et urbaines. ■

Brigitte Guigou, sociologue urbaniste

sous la responsabilité de Catherine Boillot, directrice du département habitat et société

1. Revenu médian faible : < à 15 000 €/an par unité de consommation. Revenu médian élevé : > à 20 000 €/an par unité de consommation.
2. Les périmètres des quartiers en politique de la ville (QPV) sont déterminés sur la base d'un carroyage à une échelle fine (200 m x 200 m) et d'un indicateur unique de bas revenu des habitants, établi à partir du revenu médian des ménages. « Le critère de revenu des habitants à partir duquel est apprécié l'écart de développement économique et social par rapport au territoire national d'une part et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe le quartier, est le revenu médian par unité de consommation », décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014.
3. Le décret du 30 septembre 2015 a déterminé la liste des 131 communes constituant le périmètre de la métropole. Parmi les sept communes situées hors du périmètre des quatre départements centraux, quatre sont concernées par la politique de la ville : Argenteuil (95), Athis-Mons (91), Savigny-sur-Orge (91) et Viry-Châtillon (91).
4. Art. L. 5219-5 I-1 du CGCT.
5. Exposé sommaire des amendements présentés par le gouvernement sur le site du Sénat.
6. Même si ce périmètre exclut des quartiers en difficulté situés à proximité, dans l'est du Val-d'Oise ou le nord de l'Essonne, par exemple.

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION

Valérie Mancret-Taylor

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

François Pineau

INFOGRAPHIE - CARTOGRAPHIE

Guillemette Crozet

Jean-Eudes Tilloy

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki,

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Béhar Daniel, « Faut-il une géographie prioritaire ? », dans *Urbanisme*, n° 391, hiver 2013, pp. 37-39.
- Chavrier Géraldine, intervention lors des *Rencontres des acteurs de la ville : Politique de la ville et intercommunalités, état des lieux*, DIV, 21 mars 2007.
- Estèbe Philippe, « Les quartiers, une affaire d'État », dans *Gouverner par les instruments*, sous la dir. de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- Guigou Brigitte, Parnaix Agnès, *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France*, IAU îdF, avril 2010.
- Laurent Éloi (sous la dir. de), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques, rapport OFCE/Sciences Po, Stanford University*, 2013.
- Lelévrier Christine, « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? » dans *Esprit*, mars 2004, pp. 65-67.

