

Les après-midi

1^{ER}
D É C E M B R E
2 0 1 5

30

La politique de la ville dans la métropole du Grand Paris

Gouvernance et solidarité territoriale en questions(s)

LÉO FAUCONNET ET BRIGITTE GUIGOU

Léo Fauconnet et Brigitte Guigou travaillent tous deux à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (Iau) d'Île-de-France.

Léo Fauconnet y est responsable du pôle Gouvernance et Brigitte Guigou chargée d'études au département Habitat et société.

La question de l'organisation de l'agglomération parisienne est un sujet ancien, qui a pris une importance particulière dans un contexte de crise exigeant à la fois plus de compétitivité et de solidarité. Le 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris (Mgp) est officiellement née et rassemble toutes les communes de la petite couronne au sein d'établissements publics territoriaux (Ept) qui ont désormais compétence en matière de politique de la ville. Alors que les contrats de ville ont été signés peu de temps avant à l'échelle des agglomérations ou de communes isolées, quelles sont les caractéristiques de ces nouveaux acteurs ? Les travaux de l'Iau d'Île-de-France aident à mieux comprendre la nouvelle organisation territoriale dans toutes ses dimensions locales, métropolitaine et régionale, et à anticiper les conséquences de la métropolitisation pour la politique de la ville.

TERRITOIRES ET COMPÉTENCES : ÉTAT DES LIEUX

LÉO FAUCONNET

HISTORIQUEMENT, l'échelle de la métropole du Grand Paris (Mgp) qui paraissait la plus naturelle pouvait grossièrement être celle de l'aire urbaine de la région Île-de-France¹, c'est-à-dire cet espace de fonctionnement économique correspondant à l'ensemble des communes dont la majorité des actifs se rend chaque jour dans le pôle urbain central pour y exercer son activité professionnelle. Sur le plan économique, c'est en effet le périmètre sur lequel il y avait le plus de légitimité à s'interroger sur la question du portage de poli-

tiques d'enjeu métropolitain et la coordination de projets pouvant répondre à l'objectif d'un développement métropolitain.

Au sein du périmètre francilien, le débat autour de la pertinence de l'échelle métropolitaine a néanmoins porté sur deux types d'espaces. Le premier est l'agglomération parisienne (unité urbaine de Paris, au sens de l'Insee), à savoir 500 à 600 communes représentant près de dix millions d'habitants. Le deuxième est le cœur d'agglomération, c'est-à-dire la zone la plus dense en nombre d'habitants et en emplois, qui connaît plusieurs problématiques particulières par rapport au reste de l'agglomération, notamment de carence en logements, de desserte par les trans-

PROFESSION
BANLIEUE

¹ Selon les chiffres de l'Insee, en 2013, l'aire urbaine de la région Île-de-France représentait 1 794 communes.

ports collectifs, de maillage en espaces verts. Dans le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), cet espace est lié par ces problématiques particulières appelant une coordination de l'action publique et des investissements. Dès le premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, un besoin d'institutionnalisation à terme de cet espace avait été identifié.

En tout état de cause, la confusion entre ces différents espaces explique pour partie les débats qui ont eu cours autour de ce que la métropole peut ou doit être, les enjeux auxquels elle doit répondre et les compétences qu'elle doit exercer.

Remédier à la fragmentation institutionnelle

Le problème fondamental de l'agglomération parisienne réside dans sa fragmentation, institutionnelle (carte 1), qui rend difficile la prise en charge des décisions du fait de la multiplicité des acteurs, notamment publics, mais aussi en raison de la fragmentation du bloc communal de l'Île-de-France (1 280 communes). Ces multiples cellules démocratiques de base, qui sont au fondement de la démocratie française, et l'achèvement laborieux de la carte intercommunale (115 intercommunalités), beaucoup moins avancée que dans le reste de la France, constituent le premier problème de l'agglomération parisienne.

² Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital, rapport d'information de Philippe Dallier, sénateur de la Seine-Saint-Denis, pour l'Observatoire de la décentralisation, n° 262 (2007-2008), 8 avril 2008.

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ce texte de loi, comme celui de toutes les autres, est consultable sur le site de Légifrance : www.legifrance.gouv.fr/

CARTE 1. Intercommunalités à fiscalité propre en 2015.



La Mgp veut avant tout être une réponse à cette complexité.

Les scénarios de départ

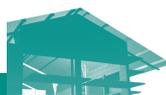
Au départ, trois scénarios ont été envisagés pour la Mgp (document 1) :

- Le premier est appelé « Haussmann II », parce qu'il se rapproche du mouvement d'élargissement de Paris sur les communes limitrophes réalisé par le baron Haussmann à la fin du XIX^e siècle. Dans ce scénario, Paris doit être étendu aux 29 communes limitrophes, celles-ci devenant des arrondissements à part entière ;
- Le deuxième scénario, baptisé « Metropolis » du fait de son ampleur territoriale plus large, propose d'intégrer l'ensemble des communes de la petite couronne dans une grande intercommunalité exerçant l'essentiel des compétences. Une variante de ce scénario, qui résulte notamment du rapport Dallier², envisage que cet établissement public de coopération intercommunale (Epci) soit à mi-chemin entre l'inter-

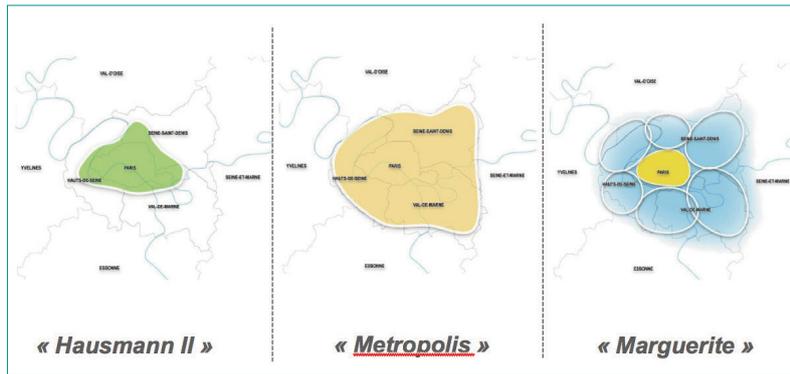
communalité et le département, prévoyant d'intégrer dans son giron les compétences départementales exercées par Paris et les trois départements de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) ;

- Le troisième scénario, dit « Marguerite » en raison de sa forme, propose de partir de l'existant, c'est-à-dire Paris et les grandes intercommunalités installées sur son pourtour (Plaine Commune, Est Ensemble, etc.), et de poursuivre un maillage intercommunal équilibré (entre 300 000 et 500 000 habitants) pour constituer un ensemble d'intercommunalités très structuré, la Mgp devenant alors un simple pôle métropolitain de coordination de ces intercommunalités entre elles.

Après les élections présidentielles de 2012, le gouvernement présente un projet de loi pour un nouvel acte de décentralisation (acte III), dont la première partie est le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)³.



DOCUMENT 1. Trois scénarios possibles à l'origine.



Marylise Lebranchu, alors ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, souhaite partir de la préférence majoritaire pour le scénario « Marguerite », exprimée par les élus dans le cadre du syndicat mixte d'études pour la nouvelle agglomération parisienne Paris Métropole. Ce dernier est donc choisi pour élaborer le projet de loi, mais ne fait pas consensus. Le Sénat, où le texte passe en première lecture, reflète les désaccords entre élus franciliens et supprime purement et simplement l'article relatif à la Mgp. Lorsque le texte arrive à l'Assemblée nationale, certains députés s'emparent de cette incapacité des élus à dégager une solution consensuelle pour déposer un amendement proposant un scénario type « Metropolis », mais radicalement différent de celui initialement présenté au Sénat. Quand la loi Maptam est publiée, c'est finalement ce dernier scénario d'une grande intercommunalité sur l'ensemble de la petite couronne, rassemblant l'ensemble des communes et exerçant un certain nombre de compétences à leur place, qui sort victorieux. Mais l'opposition de nombre d'élus locaux est forte, et se matérialise d'autant plus que les élections municipales de mars 2014 rebattent totalement

les cartes au sein des majorités de la petite couronne. Ce changement politique fondamental, qui s'ajoute au fait que la modification institutionnelle est intégrée par amendement dans la loi sans études d'impact et en laissant de côté d'importantes considérations techniques, ouvre dès lors un intense débat politique et technique.

La loi avait prévu la création d'une mission de préfiguration – copilotée par le préfet de région et les représentants des élus franciliens, et appuyée par une structure technique – pour préparer les conditions de création de la Mgp au 1^{er} janvier 2016. Cette mission a certes joué ce rôle, mais elle a aussi servi de lieu de discussion politique et technique remettant en question le mécanisme institutionnel créé par la loi Maptam. Dans les faits, on a passé un an et demi à aménager ce système. Cela a pu se faire grâce au troisième volet de la réforme territoriale porté par la loi de nouvelle organisation territoriale de la République⁴ (Notre), présentée en 2014, les élus souhaitant que cette dernière favorise la révision de l'organisation de la Mgp. À peine adoptée, la loi Maptam se trouve donc déjà modifiée... La loi Notre porte l'idée qu'il faut s'éloigner d'une métropole intégrée (scénario « Metropolis ») pour aller le plus possible vers une métropole confédérée

(scénario « Marguerite »), plus soucieuse de l'autonomie de l'échelon intercommunal tel qu'il existe aujourd'hui (Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest – Gpso, etc.). En 2014 et 2015, certains réajustements législatifs visent un meilleur équilibre entre la volonté d'intégration et la volonté de confédération d'acteurs intercommunaux de niveau plus local.

Il faut noter que la loi Maptam prévoit que l'ensemble intercommunal au pourtour de la Mgp se restructure, se renforce et soit ainsi en mesure de peser politiquement et de porter un certain nombre de sujets d'intérêt métropolitain en dehors de la Mgp (grands aéroports internationaux, Plateau de Saclay, Seine aval et futur port d'Achères, etc.).

Le périmètre de la métropole

La métropole est finalement restée relativement concentrée sur la petite couronne. Selon la loi Maptam, elle est constituée par Paris et l'ensemble des communes des trois départements de petite couronne, soit 124 communes. Les 46 communes limitrophes des départements de grande couronne ont la possibilité, si elles le souhaitent, d'y adhérer. Au départ, seules deux communes font ce choix : Argenteuil, dans le Val-d'Oise, et Paray-Vieille-Poste, dans l'Essonne. Par ailleurs, la question d'une métropole sans grands aéroports internationaux étant posée, un compromis est également trouvé pour que les communes hébergeant ces aéroports puissent entrer dans la Mgp si elles le souhaitent. Les communes situées au sud de la plateforme d'Orly (communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne) et la commune de Viry-Châtillon

⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



ont ainsi rejoint la Mgp, qui totalise donc désormais 131 communes. Contrairement aux intercommunalités classiques, le cadre ayant été définitivement arrêté en Conseil d'État, l'adhésion d'autres communes n'est aujourd'hui plus possible.

Le statut juridique

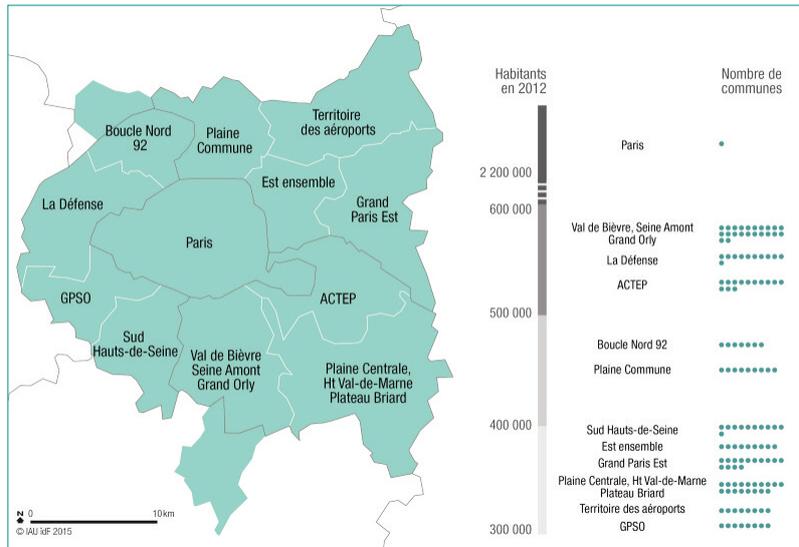
Selon la loi Maptam, les plus grandes agglomérations françaises organisées en communauté urbaine doivent se transformer en métropole. Dans ce cadre, elles sont dotées de compétences supplémentaires et ont vocation à récupérer progressivement sur leur territoire des compétences du département. Mais ce schéma type trouve trois exceptions: Paris, Lyon et Marseille. Lyon représente un cas tout à fait particulier, puisque la métropole lyonnaise n'est désormais plus un Epci mais une collectivité territoriale exerçant à la fois les compétences d'une métropole et d'un département⁵. Comme Paris, elle est à mi-chemin entre une institution urbaine et une institution départementale.

À Paris et à Marseille, la particularité ne vient pas du statut d'Epci mais d'une organisation à deux niveaux: le niveau métropole et le niveau établissement public territorial (Ept). Il y a donc une superposition d'Epci sur un même territoire, ce qui constitue une forme d'entorse au principe de l'intercommunalité, la loi Chevènement de 1999 ayant inscrit dans le Code général des collectivités qu'une commune ne pouvait adhérer qu'à un seul Epci à fiscalité propre. Ces configurations ont donc été pensées sur mesure pour Paris et Marseille.

⁵ Il n'y a plus de département, au sens strict du terme, sur le territoire de la métropole de Lyon.

Les territoires

CARTE 2. Les territoires de la métropole.



S'agissant des conditions de délimitation des périmètres de territoire (carte 2), la loi en fixe deux: le périmètre de chaque intercommunalité doit regrouper au minimum 300 000 habitants; il ne peut y avoir redécoupage des intercommunalités existantes. Si une intercommunalité compte moins de 300 000 habitants, elle doit donc fusionner avec une autre, voisine, ou avec des communes isolées, mais sans pouvoir être scindée entre plusieurs territoires. Ces conditions ont incité la Mission de préfiguration de la métropole à élaborer plusieurs scénarios, dont les deux principaux sont: soit des territoires relativement homogènes, autour de 300 000 à 400 000 habitants; soit des territoires beaucoup plus importants sur le plan démographique.

Qu'est-ce qui a pesé pour dessiner ces territoires? Bien que cela ne soit pas inscrit dans la loi, sauf exceptions rares (Argenteuil, Nord de l'Essonne), les territoires ne franchissent pas la limite départementale. La dynamique qui existait sur la Vallée scientifique de la Bièvre n'a par exemple pas été prise en compte: deux intercommu-

nalités sont constituées de part et d'autre de la frontière entre les Hauts-de-Seine (92) et le Val-de-Marne (94). Les élus, d'une manière générale, avaient pourtant manifesté la volonté de construire de grands territoires dans lesquels des questions de solidarité ou de développement économique auraient pu être traitées. À titre d'exemple, il avait un temps été projeté de créer un grand territoire rassemblant La Défense et la boucle nord des Hauts-de-Seine. La majorité des maires, y compris ceux des communes les plus riches, y étaient favorables. Pour autant, ce n'est pas cette solution qui a été retenue, par crainte, peut-être, que ces territoires soient en mesure de concurrencer l'échelon départemental.

Les élus

Le principe démocratique de base veut que chaque commune soit représentée dans les instances métropolitaines proportionnellement à son poids démographique et que le choix des représentants respecte proportionnellement les équilibres politiques du conseil

municipal, ce dernier restant actuellement le seul lieu de désignation des représentants métropolitains.

Le territoire de la Mgp connaît donc deux types d'instances :

- **Le conseil de la métropole**: composé de 209 élus, il représente l'ensemble des communes membres de la métropole. Il est le lieu d'approbation des politiques métropolitaines. Chaque commune envoyant un nombre de représentants proportionnel à son poids démographique, Paris pèse très lourd, avec une soixantaine de représentants. Ensuite, quelques communes importantes, comme Saint-Denis ou Boulogne, en ont quatre, mais la très grande majorité n'en a qu'un seul;
- **Le conseil de territoire**: il existe un conseil par territoire, soit onze conseils de territoire, auquel s'ajoute le conseil de Paris. Y siègent de droit les conseillers métropolitains des communes membres du territoire, ainsi que des élus directement désignés par la commune. Le conseil de territoire n'est pas réellement un lieu de déconcentration de l'action métropolitaine; c'est un lieu d'action intercommunale où l'on rassemble les communes sur des problématiques propres au territoire.

Pour le moment, ce sont les conseils municipaux qui désignent les représentants dans ces deux instances, contrairement à ce qui se pratique dans les autres intercommunalités depuis 2014, où les conseillers communautaires sont désormais clairement identifiés lors des scrutins municipaux. Cette construction pâtit donc encore d'un déficit démocratique qui ne paraît pas tenable à long terme.

La répartition des compétences

DOCUMENT 2. La répartition des compétences.

	MÉTROPOLE	TERRITOIRES	COMMUNES
Aménagement	☑	☑	☑
Développement économique	☑	☑	○
Équipements sociaux et culturels	☑	☑	☑
Politique de l'habitat et de l'hébergement	☑	☑	☑
Environnement	☑	☑	☑
Politique de la ville	○	☑	☑
Action sociale	○	☑	☑

☑ compétence principale ☑ compétence secondaire ○ sans compétence

La nouvelle répartition des compétences (*document 2*) engendrera probablement des évolutions profondes de l'organisation institutionnelle. Les élus l'ont critiquée, la métropole étant selon eux trop intégrée et les territoires trop peu puissants, ce qui empêcherait la formation d'une intercommunalité à échelle humaine, capable d'apporter des services de proximité à la population. Ce débat a occulté le fait que l'on avançait très fortement vers la remise en cause des pouvoirs communaux.

Au niveau de l'aménagement, par exemple, la métropole aura en charge ce qui est stratégique et de grande ampleur au niveau métropolitain : le schéma de cohérence territoriale (Scot), donc la stratégie d'aménagement en déclinaison du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif); les grandes opérations d'aménagement; l'action foncière d'intérêt métropolitain. Tout ce qui n'est pas d'intérêt métropolitain bascule à l'échelon territorial, c'est-à-dire le droit commun des opérations d'aménagement comme les zones d'opération concertée (Zac). Ces actions d'aménagement se feront en déclinaison de plans

locaux d'urbanisme (Plu) qui seront élaborés au niveau des territoires. Mais si le Scot va à la métropole et le Plu aux territoires, que reste-t-il à la commune? Beaucoup moins de choses qu'aujourd'hui: de 134 Plu communales dans le périmètre de la métropole actuellement, il ne subsistera à terme que 12 Plu de territoire.

Concernant la compétence développement économique, selon la loi, la métropole et ses territoires doivent s'entendre sur sa répartition, notamment pour la question de l'immobilier d'entreprises et des zones d'activité économique (Zae). Là encore, la compétence communale va donc fortement se réduire.

La compétence environnement est un cas particulier. La métropole a un rôle stratégique d'orientation, avec les grands dispositifs d'action sur le bruit, la pollution, la qualité de l'air. En revanche, les services urbains de l'eau, des déchets, de l'assainissement ont vocation à rester au niveau du territoire, sous forme de délégations, car ce sont essentiellement des syndicats techniques qui ont en charge ces services dans l'agglomération et au-delà.



En matière de politique de la ville et d'action sociale enfin, une organisation reste à trouver entre niveaux territorial et communal – contrairement à ce qui avait été envisagé dans un premier temps dans la loi Maptam, où la politique de la ville se répartissait entre métropole et territoires.

Le financement

Du point de vue du financement, le schéma de l'intercommunalité est assez classique. Comme toutes les intercommunalités, la métropole percevra une dotation de l'État, au détriment des territoires (qui perdront donc ce financement). S'applique également un système de compensation classique qui garantit, au moins à court terme, le principe fondamental de la neutralité pour les budgets communaux. La métropole récupérera un certain nombre de financements fiscaux mais ne conservera que la part correspondant à la prise en charge des compétences qui lui auront été transférées par la loi ou par les communes, l'autre part étant restituée aux communes membres par le système des attributions de compensation. Ces dernières permettront aux communes de continuer à exercer les compétences dont elles ne se seront pas départies.

Selon la loi Maptam, comme l'ensemble des intercommunalités, la métropole devait percevoir une part de fiscalité économique et une part de fiscalité ménages. Mais la loi Notre a revu ce schéma, et la métropole ne percevra que la contribution économique territoriale, c'est-à-dire le panier fiscal ayant remplacé l'ancienne taxe professionnelle. La contribution économique territoriale est composée elle-même principalement de deux cotisations: la cotisation sur la valeur

ajoutée des entreprises (Cvae), qui représente environ un milliard d'euros sur le périmètre de la métropole, et la cotisation foncière des entreprises (Cfe), d'un montant similaire. Cette contribution économique territoriale sera attribuée à la métropole de façon progressive: la Cvae est remontée à la métropole dès le 1^{er} janvier 2016, mais la Cfe transite d'abord par les territoires et ne reviendra à la métropole qu'à partir de 2021.

Aujourd'hui, la Cvae a un taux unique s'appliquant uniformément sur l'ensemble du pays; en revanche, le taux de Cfe est défini au niveau local. Les taux de Cfe communaux vont donc progressivement converger, pour passer d'environ 130 taux différents sur la petite couronne à 12 taux. Lorsque la métropole récupérera la Cfe, le taux deviendra unique. Cette transformation aura des effets économiques fondamentaux. Actuellement par exemple, les taux de Cfe sont bas à l'ouest du territoire de la métropole, mais le produit de la Cfe important. Dans une partie de la Seine-Saint-Denis en revanche, le produit de la Cfe est également important, notamment sur la Plaine-Saint-Denis, mais les taux appliqués peuvent y être très élevés. Classiquement, les communes en situation de richesse économique peuvent en effet se permettre de pratiquer des taux bas, ce qui n'est pas le cas des communes plus pauvres, contraintes d'appliquer des taux élevés pour produire suffisamment de ressource fiscale. L'uniformisation à terme du taux de la Cfe peut donc favoriser un rééquilibrage de l'implantation des activités économiques, notamment entre l'ouest et le nord-est de la métropole.

D'autres mécanismes ou dispositifs de solidarité et de péréquation pourraient exister au sein de

la Mgp. Un dispositif de dotation de solidarité entre la métropole et les territoires est prévu. La dotation de solidarité communautaire existe déjà dans toutes les intercommunalités et peut être mise en place entre la métropole et ses communes membres. Ces dispositifs ne sont pas contraignants, et les élus pourront les utiliser progressivement en fonction des moyens financiers dégagés et de leurs engagements politiques. La création de la métropole a donc des impacts, mais elle n'est pas fondamentalement un outil permettant la péréquation.

Cette dernière existe par ailleurs *via* le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (Fsrif) et le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic), dispositifs favorisant la redistribution entre communes.

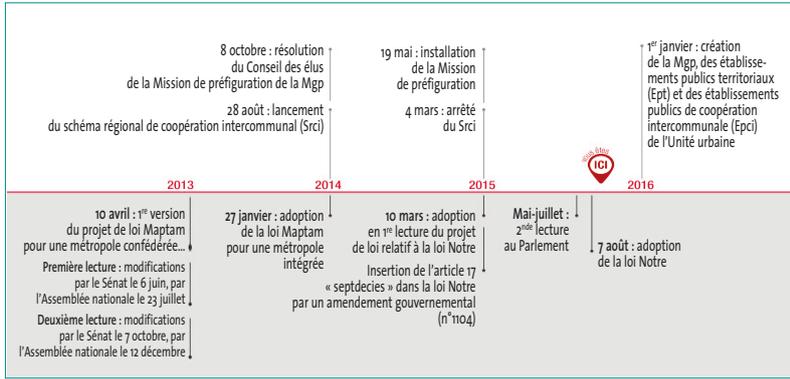
Aujourd'hui, sur ses 3,4 milliards d'euros de budget (fiscalité collectée et dotations), il ne reste à la métropole que quelques millions d'euros pour financer les services – une petite trentaine d'agents – et 50 millions d'euros en crédits d'intervention. Tout le reste est reversé aux communes (et donc aux territoires).

Un processus progressif

À partir de 2021, la Mgp percevra directement la Cfe et la Cvae, il n'y aura donc plus de relation financière entre la Mgp et ses territoires. Seules subsisteront une relation entre la Mgp et les communes ainsi qu'entre les communes et les territoires (*document 3*). En l'absence de relation financière, un scénario envisageable serait de supprimer les territoires. Un autre scénario serait de laisser cinq ans aux territoires pour démontrer leur utilité et de maintenir la Cfe à leur niveau.



DOCUMENT 3. Les débats parlementaires relatifs à la Mgp.

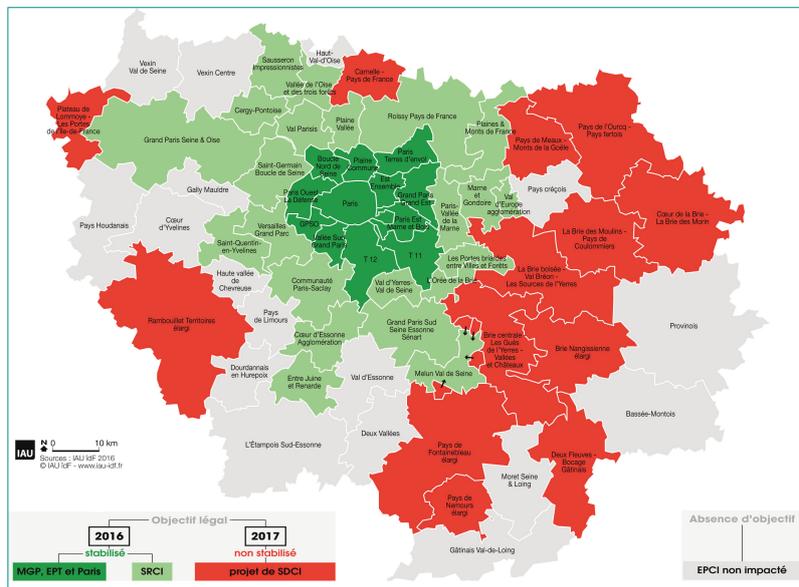


Ces équilibres sont en construction, y compris s'agissant des compétences. Selon la loi, certaines d'entre elles ne seront transférées à la Mgp qu'en 2017. Décaler l'entrée en vigueur de la loi est un mécanisme classique. Un deuxième mécanisme est en revanche très spécifique à la Mgp : la loi dit que les compétences en matière d'habitat et d'hébergement, ainsi que les compétences en matière d'environnement, ne seront transférées à la métropole qu'une fois sa vision du territoire, ses orientations politiques et ses priorités définies. C'est-à-dire lorsque deux plans auront été adoptés : un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (Pmhh) et un plan climat air énergie métropolitain (Pcaem). L'espace politique et la vision commune du territoire sont donc à construire. Il s'agit d'abord d'élaborer le projet, de définir les objectifs, pour les décliner ensuite à travers des actions. Les deux plans prévus sont censés être opérationnels au 1^{er} janvier 2018, mais il est possible que ce délai ne puisse être respecté.

Or, d'ici à deux ans, ce qui relève de la Mgp et ce qui revient aux territoires, ainsi que la répartition des rôles entre les deux échelons, devra avoir été défini. Tout cela pourra néanmoins être réinterrogé dans le temps ; une nouvelle délibération pourra préciser ce

qu'est l'intérêt métropolitain ultérieurement. Il s'agit pour le moment d'avoir un cadre.

CARTE 3. Les nouveaux périmètres intercommunaux (au 1/03/2016).



Mgp : Métropole du Grand Paris; Ept : établissement public territorial; Srci/Sdci : schéma régional/départemental de coopération intercommunale; Epci : établissement public de coopération intercommunale.

DOCUMENT 4. Vers une nouvelle répartition des compétences.

	RÉGION	DÉPARTEMENT	BLOC COMMUNAL
Aménagement	☑ SDRIF	○	☑
Environnement	☑	☑	☑
Transport de voyageurs	☑ STIF	○	☑
Voirie	○	☑	☑
Logement	☑ SRHH	☑	☑ PMHH
Développement économique	☑	○	☑
Emploi, formation	☑	○	☑
Enseignement supérieur et recherche	☑	○	○
Action sociale et solidarité	○	☑	☑
Tourisme	☑	☑	☑
Culture et sport	☑	☑	☑

○ chef de file ☑ compétence principale ☑ compétence secondaire ○ sans compétence

Les après-midi de Profession Banlieue

au 1^{er} janvier 2017, les intercommunalités de grande couronne compteront 45 000 habitants en moyenne, soit un niveau jugé adéquat à l'élaboration de politiques publiques.

La répartition des compétences entre les différents échelons administratifs que sont la région, le département et le bloc communal (*document 4 page 7*) n'a en réalité pas fondamentalement été

réorganisée. La loi n'a pratiquement pas fait bouger les lignes entre les différents niveaux. Ainsi, la répartition des rôles relèvera plutôt de questions de coordination et de coopération. ■

GOVERNANCE ET SOLIDARITÉ TERRITORIALE

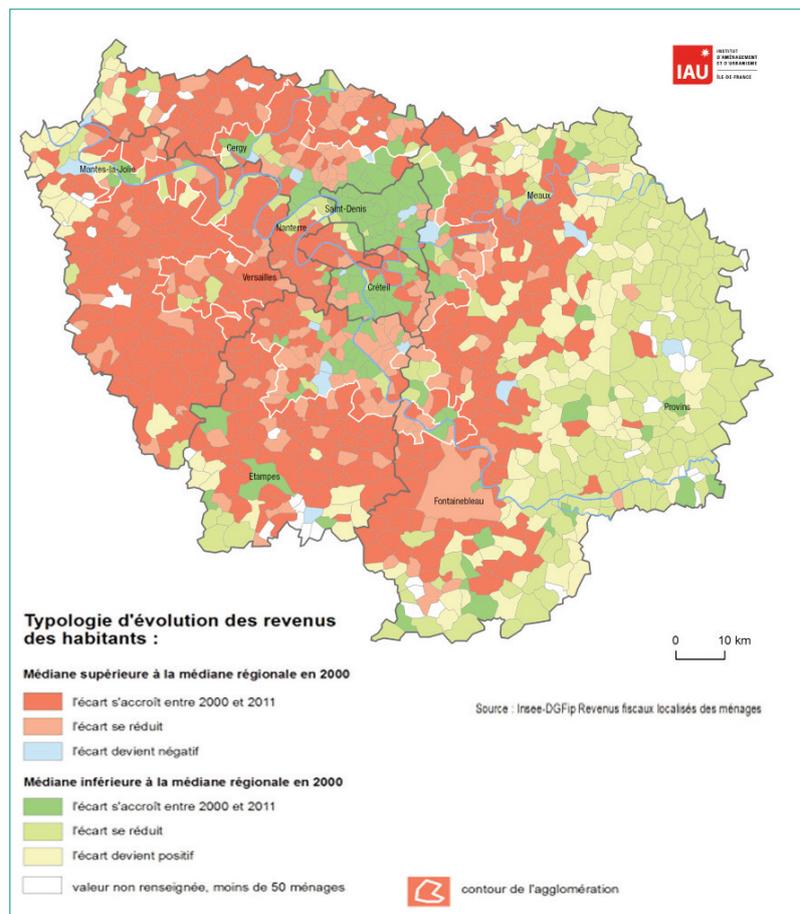
BRIGITTE GUIGOU

L'ÎLE-DE-FRANCE est une région riche – le revenu médian par unité de consommation (Uc) est supérieur à 22 000 euros –, mais les inégalités de revenus y sont très fortes: le premier décile de revenus – le seuil en deçà duquel se trouvent les 10 % des ménages ayant les revenus les plus faibles – est de 6 552 euros, alors que le neuvième décile – le seuil au-dessus duquel se situent les 10 % des ménages ayant les revenus les plus élevés – est de plus de 50 000 euros.

Dans la région, le clivage entre l'Ouest, plutôt aisé, et l'Est, plus modeste, apparaît en outre nettement: les ménages pauvres sont souvent concentrés dans les anciens secteurs industriels.

L'étude de l'évolution des revenus des ménages franciliens entre 2000 et 2011 (*carte 1*) montre par ailleurs un accroissement des écarts de revenus par rapport au niveau médian régional. Une partie des communes qui étaient déjà en dessous de cette médiane en 2000 se sont paupérisées (*en vert sur la carte*), tandis que d'autres communes qui étaient déjà au-dessus des revenus médians voient au contraire un accroissement de leur richesse (*en rouge*).

CARTE 1. Des disparités qui s'accroissent (renforcement du marquage territorial entre 2000 et 2011).



Dans la zone centrale de la région, sur les dix dernières années, les inégalités se sont notamment accrues en Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France métropolitaine dans lequel la très grande majorité des communes a connu une évolution défavorable par rapport à la médiane régionale. Une partie des territoires industriels de Seine Amont et de la Vallée de la Seine sont également dans ce cas.

Une politique en tension entre sa définition législative et la réalité

Selon la loi Lamy du 21 février 2014⁶, la politique de la ville est « une politique de cohésion urbaine et de solidarité nationale et locale envers les quartiers défavorisés et leurs habitants [dont l'objectif est] d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre quartiers dif-

⁶ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

faciles et unités urbaines, et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants ». La tension existant entre la réalité de la politique de la ville et sa qualification par le législateur depuis la loi Chevènement de 1999⁷, qui en fait une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, est cependant manifeste.

Selon Géraldine Chavier, professeure en droit public spécialisée en droit des collectivités territoriales, « *contrairement aux idées reçues, la politique de la ville n'est pas une compétence. C'est sa mise en œuvre qui a lieu grâce à l'exercice de compétences juridiques, c'est-à-dire de domaines d'attribution conférés aux collectivités locales, principalement* ».

En effet, selon l'ambitieuse définition donnée par la loi Lamy, la politique de la ville recouvre l'ensemble des politiques ayant un impact sur le développement des territoires et s'apparente donc bien davantage à un bouquet de dispositifs géographiquement ciblés plutôt qu'à une compétence. Assurer l'égalité des territoires, réduire les écarts de développement, améliorer les conditions de vie des habitants... ces objectifs supposent un portage politique fort et une territorialisation vigoureuse des politiques de droit commun –

objectif affirmé dans les textes bien avant la loi du 21 février 2014, mais peinant à se réaliser. Elle suppose également une mobilisation des crédits de la politique de la ville, qui sont beaucoup plus faibles que ceux du droit commun et beaucoup plus éparpillés.

Une gouvernance complexe

Parler de complexité de la gouvernance est un lieu commun. Mais, dans le cas de la politique de la ville, à la complexité classique s'ajoute une complexité d'objet. Étant moins une compétence qu'un assemblage de compétences, cette politique repose sur une méthode, celle de la transversalité, de l'interministérialité, soit une méthode allant à l'encontre des modes opératoires de l'administration française. Il s'agit par ailleurs d'une politique « bricolée », dont les référentiels sont fluctuants dans le temps, et globalement peu portée par la société civile.

Cette politique s'appuie sur trois types d'acteurs : l'État, en premier lieu, acteur central disposant de leviers d'action classiques (réglementaires et législatifs) ou « à distance⁸ » (via la mise en place d'agences telles que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – Anru) ; la région et le département, ensuite, qui n'ont pas de compétences obligatoires mais détiennent néanmoins des leviers d'action à travers leurs politiques structurelles ; le bloc communal, enfin, lui aussi acteur central, qui est confronté depuis 1999 à la question récurrente du « bon » niveau de pilotage de la politique de la ville.

Depuis quinze ans, les hésitations et retours en arrière quant au « bon » niveau de gouvernance

sont nombreux. Entre 1999 et 2000, les lois Chevènement, Voynet⁹ et Sru¹⁰ privilégient le niveau intercommunal. À l'origine, pourtant, la politique de la ville était une politique municipale, et il revenait par exemple aux maires, en collaboration avec l'État, de décider des quartiers qu'ils souhaitaient soutenir. À partir de 1999, la politique de la ville devient donc une compétence des communautés d'agglomération et le contrat de ville le volet social du projet d'agglomération. Le 1^{er} août 2003, la loi Borloo¹¹ met en place le programme national de rénovation urbaine (Pnru), qui redonne au maire sa place centrale dans les projets de rénovation urbaine. Les contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) qui se mettent en place à partir de 2007 laissent la porte ouverte aux deux échelons, ils sont signés à l'initiative du maire ou du président de l'Epci. Mais 2015 voit le retour à l'échelon intercommunal, avec la loi Notre, qui transfère la compétence politique de la ville aux territoires.

La montée en charge des intercommunalités avant la Mgp. Quel bilan ?

Peu d'études ont été menées sur la valeur ajoutée pour les habitants des différents types de gouvernance. Un rapport de la Cour des comptes de 2012 dresse un bilan sévère de la gouvernance par le bloc communal, c'est-à-dire par les intercommunalités et les communes. D'après les textes législatifs, l'intérêt communautaire doit définir de façon précise la ligne de partage des compétences entre les deux échelons. Or, dans les faits, cet intérêt est le plus souvent constitué à partir d'une agrégation de critères disparates dont il est difficile de

⁷ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁸ Voir Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine : démolition – reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po, 2013.

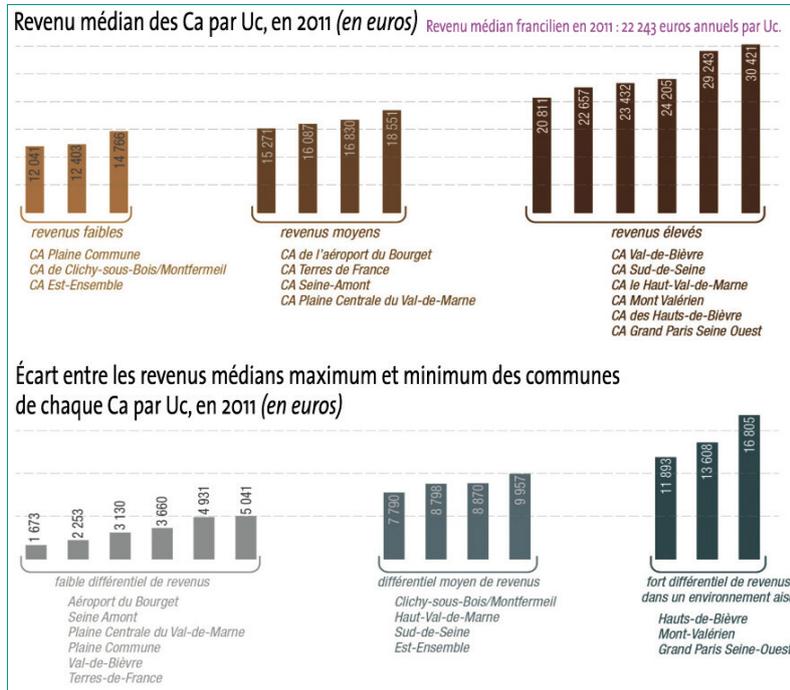
⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », qui crée les contrats d'agglomération, conclus entre l'État et les établissements publics de coopération intercommunale (Epci), dont les contrats de ville constituent le volet social.

¹⁰ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.



DOCUMENT 1. Le poids des facteurs géopolitiques dans la prise en charge de la compétence politique de ville par les Epci.



comprendre la rationalité. À l'échelle nationale, d'après le rapport de la Cour des comptes, le pilotage de la politique de la ville reste majoritairement communal: seuls 40 % des Cucs associent un Epci, et l'intercommunalité gèrerait le plus souvent une « coquille vide ».

L'étude de l'Iau intitulée *Intercommunalité et politique de la ville en Île-de-France*, publiée en 2010, a analysé la façon dont les communautés d'agglomération franciliennes s'étaient emparées de la compétence politique de la ville. Cette étude met en évidence le fait que les transferts de compétence ont été partiels (avec une tendance à la superposition des interventions) et que le portage politique n'est pas toujours assuré. Certaines avancées sont pourtant soulignées par les acteurs, tels la mise en réseau des professionnels de la politique de la ville, des processus de capitalisation à l'échelle des intercommunalités et des dispositifs de

coordination, avec un appui aux communes *via* le développement d'une ingénierie intercommunale. Le maire est le plus souvent resté le référent principal pour les habitants et les associations du fait de son ancrage territorial et de sa connaissance du terrain. Dans les intercommunalités assez intégrées comme Plaine Commune, où les équipes sont en partie salariées par l'intercommunalité et partagent leur temps entre le niveau intercommunal et le niveau local, le maire reste aussi le principal décideur pour les projets de rénovation urbaine.

En Île-de-France, l'étude met également en évidence un investissement des communautés d'agglomération plus fort sur leurs compétences propres, principalement sur le développement économique et les questions d'habitat, et moins important sur les questions de sécurité, de prévention de la délinquance et d'éducation.

Cet investissement, très variable d'une communauté à l'autre, s'explique par les facteurs structurels que sont l'inachèvement de la carte de l'intercommunalité, le manque de pertinence des périmètres des Epci, les modalités concrètes de répartition des dotations de solidarité communautaires, l'émiettement des crédits, etc.

Un autre élément important est le poids des facteurs géopolitiques. On constate que les communautés d'agglomération sont d'autant plus impliquées dans la politique de la ville que le poids démographique des habitants en politique de la ville est fort et le revenu médian des habitants faible ou moyen.

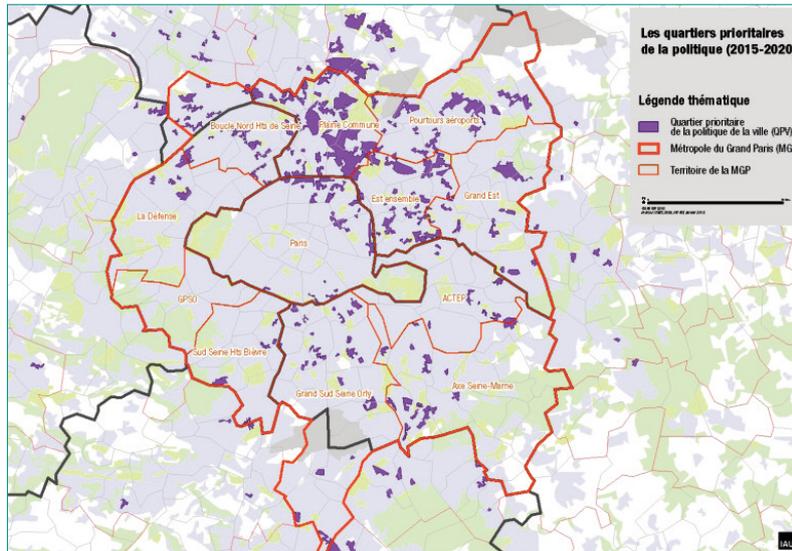
Les nouveaux territoires et la politique de la ville

Les nouveaux quartiers en politique de la ville sont bien sûr situés dans les territoires où les habitants ont les revenus les plus modestes (*carte 2*). Ils regroupent 15,3 % des habitants (1 million d'habitants) de la Mgp, avec 72 communes en contrat de ville et 158 quartiers en politique de la ville – contre 10,5 % en Île-de-France hors Mgp, avec 114 quartiers en politique de la ville. La problématique spécifique de la Mgp en matière de politique de la ville apparaît ainsi clairement: sur 1 million 530 000 personnes habitant dans les quartiers en politique de la ville en Île-de-France, 6,5 % vivent à Paris, 6,6 % dans les Hauts-de-Seine, 40 % en Seine-Saint-Denis, 11 % dans le Val-de-Marne, 9,6 % en Seine-et-Marne, 7,8 % dans les Yvelines, 12,2 % dans l'Essonne et 18,2 % dans le Val-d'Oise.

Au sein de la Mgp, en matière de répartition des revenus, un clivage s'observe entre les terri-



CARTE 2. Les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville dans la Mgp.



toires où les revenus sont plus élevés, souvent situés à l'Ouest, et ceux de l'Est, où les revenus sont plus modestes.

Si l'on compare les territoires de la Seine-Saint-Denis avec ceux des autres départements de la Mgp, des différences assez nettes apparaissent : dans la communauté d'agglomération de Plaine Commune, 66 % de la population vivent dans les quartiers en politique de la ville, contre seulement 14 % dans le grand territoire du Val de Bièvre – Seine Amont – Grand Orly, l'un des territoires industriels de la vallée de la Seine (*document 2 page 12*). Ces chiffres interrogent, au-delà de la politique de la ville, la façon dont le territoire construira son projet et dont les contractualisations seront réalisées entre le territoire et l'État dans le cadre, entre autres, du contrat de Plan.

Le cadre législatif

Selon la loi Notre du 7 août 2015 : « Le territoire exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, les compétences en matière de politique de la ville. [Les Ept prendront en charge] l'élaboration du diagnostic du territoire, 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'action définis dans le cadre des contrats de ville. »

C'est donc aux Ept qu'est attribuée, après plus de deux ans de débats, la compétence politique de la ville. Quelles ont été les évolutions durant ces deux années de débat et que va-t-il se passer demain entre les territoires (auxquels la compétence a été attribuée) et les communes ? Quel sera le rôle de la métropole ?

De la mi-2012 à la mi-2013, dans le cadre de la concertation nationale sur la politique de la ville, la nécessité d'accorder un statut singulier à l'Île-de-France en matière de gouvernance a été discutée. Les débats entre partisans de l'agglomération et défenseurs de la commune ont été vifs, les défenseurs de la commune étant souvent des maires de banlieue qui connaissent bien leur territoire, leurs populations, et défendent la proximité et le lien avec la société civile. Mais les Epci sont choisis pour être les

chefs de file de la contractualisation en matière de politique de la ville.

S'ouvre ensuite une séquence législative ponctuée par plusieurs lois : loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (21 février 2014), loi Maptam (17 janvier 2014) et loi Notre (7 août 2015). Cette période est marquée par un changement de cap sur la gouvernance de la politique de la ville. La loi Maptam confie cette compétence à la Mgp, mais inscrit dans les textes son transfert obligatoire aux territoires. Ce dispositif complexe est rapidement abandonné, puisque, le 8 octobre 2014, une délibération de Paris Métropole adopte à une très forte majorité le transfert de la compétence politique de la ville de la Mgp aux territoires. La période se termine par l'adoption de la loi Notre, qui reprend cette délibération sans la modifier.

La troisième étape, aujourd'hui en cours, et qui durera plusieurs mois, doit voir précisé le partage des rôles entre les Ept et les communes. Les ajustements sont à négocier localement entre les deux échelons en fonction des rapports de force politiques et géopolitiques – et des facteurs humains, la question du transfert des personnels étant également posée.

Les Ept disposent des fonctions stratégiques de diagnostic, d'animation, de coordination, mais les textes précisent que cela « n'induit pas la mise en œuvre des actions prévues dans les contrats de ville, qui relève de la répartition des compétences de chacun et des choix internes au contrat de ville faits par les acteurs locaux ». Cette formulation floue laisse des marges de manœuvre au bloc communal, c'est-à-dire aux négociations politiques et techniques entre communes et Ept.



L'État et l'Anru, qui demandent que l'on trouve des solutions à l'échelle des territoires *a minima*, ont aussi un rôle à jouer et pourront, selon le volontarisme dont ils feront preuve, promouvoir l'échelon des Ept. Tout dépend donc de la façon dont chacun des acteurs se positionnera.

Dans ce contexte, de nombreux sujets sont à négocier localement :

- quelle sera la répartition des dispositifs politiques de la ville entre territoires et communes (notamment sur des enjeux de proximité tels que l'insertion, la gestion urbaine de proximité, le volet éducatif ou les conseils citoyens) ?
- sur la question du rattachement des équipes politiques de la ville, des réflexions menées au niveau des ressources humaines devraient déboucher sur des solutions au cas par cas dans les mois qui viennent ;
- dans les nouveaux Ept, un travail d'acculturation est en cours entre les Epci existants et les communes dites isolées, pour définir les orientations et les modes d'organisation en matière de politique de la ville, afin de construire une philosophie commune ;

DOCUMENT 2. Caractéristiques des territoires de la métropole du Grand Paris en matière de politique de la ville.

	Nombre de communes	Population totale	Nombre de quartiers en politique de la ville	Nombre d'habitants en quartier politique de la ville (estimation)	Taux de la population en quartier politique de la ville	Pnru national + régional	Nombre de contrats de ville
T6 : Plaine Commune (Saint-Denis)*	9	414 806	23	272 900	66,3 %	11 + 2	1
T8 : Est Ensemble (Romainville)	9	402 477	19	145 045	36,3 %	6 + 4	1
T7 : Paris Terres d'envol (Aulnay-sous-Bois)	8	349 133	15	109 775	31,7 %	5 + 4	4 = 2 interco + 2 communaux
T9 : Grand Paris – Grand Est (Noisy-le-Grand)	14	381 791	11	66 056	17,3 %	2 + 1	6 = 1 interco + 5 communaux
T12 : Val de Bièvre, Seine Amont, Grand Orly (Vitry-sur-Seine)	24	671 505	31	96 086	14,3 %	10 + 2	8 = 4 interco + 4 communaux

* En italiques, la ville siège du territoire concerné.

- comment se répartiront les enveloppes financières de la politique de la ville entre territoires et communes ?
- le territoire ayant un rôle accru dans l'élaboration et le suivi des politiques de l'habitat et de la ville, quels outils de mixité sociale mobilisera-t-il (notamment sur des dispositifs tels que les conventions intercommunales de mixité sociale, la conférence intercommunale du logement, le plan de gestion partagée de la demande et de l'information) ? Avec quelle gouvernance ?
- quelle sera la définition et comment se déroulera la mise en œuvre de compétences territoriales telles que l'action sociale ?

Nous avons vu précédemment que ces questions n'étaient pas réglées aujourd'hui. Il faut espérer que le droit commun de compétence métropolitaine soit mobilisé en priorité dans les quartiers, mais aussi que des outils comme le Pmhh ou le Nouveau Programme national de rénovation urbaine (Nprnu) soient mobilisés pour renforcer la cohérence et les solidarités entre territoires.

Il faut enfin souligner l'absence ou la faible prise en compte de la société civile dans le mecano institutionnel qui se met en place, ce qui interpelle particulièrement la politique de la ville. D'une part parce que le maire reste aujourd'hui un acteur incontournable de cette politique, incarnant la proximité et le lien avec la population et les associations. D'autre part parce que la loi Lamy réaffirme la participation des habitants comme une condition de réussite de la politique de la ville, avec notamment la mise en place des conseils citoyens et la participation des habitants aux instances décisionnelles. Comment les conseils se mettront-ils en place dans le nouveau contexte institutionnel ? ■

Le rôle de la Mgp en matière de solidarité territoriale

Certes, la loi dit que la Mgp doit réduire les inégalités entre les territoires qui la composent ; mais comment celle-ci exercera-t-elle sa fonction redistributrice ? Quelle sera la répartition des compétences partagées entre les Ept, la Mgp et les autres acteurs ? Et avec quels financements ? Quelle place auront les quartiers en politique de la ville dans les dynamiques métropolitaines ?

PROFESSION
BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catulienne
93200 Saint-Denis
Tél. : 01 48 09 26 36
Fax : 01 48 20 73 88
profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- Le Cget
- La Caisse des dépôts
- La Préfecture de l'Île-de-France
- La Région Île-de-France
- La Préfecture de la Seine-Saint-Denis
- Le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
- Les villes et EPCI de la Seine-Saint-Denis

